

**Consuelo Silva Flores**  
**Carlos Eduardo Martins**  
Coordinadores

# **NUEVOS ESCENARIOS PARA LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

**EDITORIAL·ARCIS**  
UNIVERSIDAD DE ARTE Y CIENCIAS SOCIALES



**CLACSO**



Colección Economía Política  
Programa Magíster en Economía – ELAP  
Universidad de Artes y Ciencias Sociales – ARCIS  
Dirigida  
Claudio Lara Cortés  
Director Académico Magíster en Economía



**CLACSO**

Editor Responsable: Pablo Gentili – Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Programa Grupos de Trabajo**

Coordinadora: Sara Victoria Alvarado  
Coordinador Adjunto: Pablo Vommaro  
Asistentes: Rodolfo Gómez, Valentina Vélez  
Área de Producción Editorial y Contenidos  
Responsable Editorial: Lucas Sablich  
Director de Arte: Marcelo Giardino

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168. C1101AAX, Ciudad de Buenos Aires, Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875| e-mail [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar)

web [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

Registro de Propiedad Intelectual: N° 233.628

ISBN: 978-956-9372-01-8

© Universidad ARCIS

Editorial ARCIS

Teléfono (56-2) 3866412

E-mail [publicaciones2@uarcis.cl](mailto:publicaciones2@uarcis.cl) – [www.uarcis.cl](http://www.uarcis.cl)

Coordinador de publicaciones: Víctor Robles

Ilustración: Frente al cerro, 120 x120cms, Pablo Lara Cortés

Diseño y diagramación: Manuel Olate Céspedes

Edición: Consuelo Silva Flores (Programa Magíster en Economía)

Santiago de Chile, septiembre 2013

**Grupo de Trabajo Integración Regional y  
Unión Latinoamericana**

# Nuevos Escenarios para la Integración de América Latina

**Consuelo Silva Flores**  
**Carlos Eduardo Martins**  
Coordinadores

**EDITORIAL·ARCIS**  
UNIVERSIDAD DE ARTE Y CIENCIAS SOCIALES

  
**CLACSO**



---

# Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>Primera Parte</b>	
<b>Crisis global y nueva geopolítica mundial e integración regional</b> .....	13
La integración financiera global: Una mirada desde el Sur y desde abajo Claudio Lara Cortés .....	15
Crisis internacional: ¿Escollo u oportunidad para la integración regional? Jorge Marchini .....	49
Crisis de la integración europea y de la 'Europa Global': Implicancias para América Latina Consuelo Silva Flores .....	79
A geopolítica mundial e a economía política no século XXI: Hegemonia, BRICS e América Latina Carlos Eduardo Martins .....	111
China y América Latina: Perspectivas globales en el uso de recursos geoestratégicos Pablo Rossell .....	137

## **Segunda Parte**

### **Crisis y oportunidades:**

#### **Los procesos de integración en América Latina y Caribe ..... 153**

La integración centroamericana y la crisis del sistema mundo

Marco Gandásegui (hijo) ..... 155

La Comunidad de Estados Latinoamericanos  
y Caribeños (CELAC); integración 'postneoliberal',  
neoliberal ortodoxa y contrahegemónica

Jaime Preciado Coronado y Ángel Florido Alejo ..... 187

Os efeitos da integração sul-americana sob a  
influência neoliberal

Marcelo Dias Carcanholo y Alexis Saludjian ..... 215

El nuevo regionalismo estratégico en el ALBA-TCP:

Alternativas a las crisis alimentaria y energética

Maribel Aponte García ..... 241

ALBA: Teoría y práctica de la integración regional:

Una visión desde el Sur

Eugenio Espinoza Martínez ..... 273

UNASUR: La unidad de América Latina para la  
cooperación y la integración

Alberto Couriel y Constanza Moreira ..... 303

---

## Agradecimientos

Agradecimientos especiales al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO y a la Universidad de Artes y Ciencias Sociales – ARCIS, por su aporte a esta publicación. Asimismo, a los integrantes del equipo técnico que trabajaron en su edición y diseño.





---

## Introducción

El mundo vive tiempos difíciles, arrastra ya por más de seis años una crisis económica y financiera que se niega a abandonarnos. Millones de personas han perdido sus viviendas y la precarización de la vida inunda nuestras sociedades. Los últimos vestigios del Estado de Bienestar están desapareciendo y el pleno empleo aparece como un lejano sueño. Algunos países intentan descargar los costos de la crisis sobre otros y la inestabilidad de las monedas no cesa de intensificarse. Como si esto no bastara, renacen con virulencia las actitudes guerreristas de las grandes potencias, mientras los conflictos en el Medio Oriente y en África continúan agravándose en medio de una violencia desatada.

Es cierto que el cúmulo de problemas señalados no se limita a esas dimensiones o a los países desarrollados, tampoco a aquellos envueltos en conflictos bélicos. Como lo han destacado diversos analistas, ellos confluyen con una profunda crisis de liderazgo mundial, así como con otras crisis, la ecológica y la climática que evidencian los límites del planeta. Por lo mismo, estamos sufriendo una crisis de un patrón civilizatorio de crecimiento sin fin que, con su sistemático ataque depredador al resto de la llamada naturaleza, está destruyendo aceleradamente las condiciones que hacen posible la vida en el planeta Tierra.

Esta crisis global, sistémica o civilizatoria, está colocando a prueba todos los esquemas de integración, ya sea regionales o sub regionales. Pareciera haber consenso en que estamos enfrentando nuevos escenarios en este campo, que nos obliga a repensar los objetivos y las formas de la integración. También existiría consenso en que la nueva integración no puede reducirse al mercado o la economía, ni dominada por los tecnócratas. Requerimos hoy de una integración autónoma, creativa y abierta a la participación ciudadana.

Es justamente en este contexto en que el Grupo de Trabajo (GT) sobre Integración y Unión Latinoamericana de CLACSO realizó un nuevo seminario en el marco de la Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales organizada por CLACSO, durante los días 06 al 09 de noviembre de 2012 en Ciudad de México. Importa destacar que las ponencias presentadas y los intercambios de opiniones significaron profundos debates sobre el desarrollo de la crisis y su estado actual a nivel internacional, pero sobre todo sus implicancias para los procesos de integración en América Latina y el Caribe. Sin lugar a dudas, son aportes sustentados en la vigencia y renovación del pensamiento crítico latinoamericano.

El libro “Nuevos Escenarios para la Integración en América Latina” que aquí presentamos, recopila la mayoría de los trabajos expuestos en esa oportunidad, los cuales privilegian el análisis de las recientes iniciativas de integración regional surgidas en el continente, tales como ALBA, UNASUR y CELAC. Estas iniciativas, que con todas sus imperfecciones y retrasos, han logrado establecer nuevas prioridades y el abandono de otras, como son el progresivo y difícil desplazamiento del énfasis mercantilista que había predominado en todos los esquemas anteriores; la mayor atención hacia las asimetrías estructurales -económicas y sociales- que existen entre los participantes; la incorporación de objetivos vinculados al desarrollo social; la inclusión de temas ambientales; los intereses por construir una identidad comunitaria; los énfasis en la democracia como contexto y como práctica interna del funcionamiento de los esquemas; la apertura hacia la participación de la sociedad civil en la definición de los rumbos y contenidos de la integración; y el avance hacia proyectos de cooperación de apoyo a la integración en áreas clave, como son la cooperación monetaria y financiera, seguridad alimentaria y cooperación energética, entre otras.

El presente volumen está organizado en dos partes. Una de carácter general, que incluye cinco trabajos cuya temática se desarrolla en torno a la crisis global, la nueva geopolítica mundial y la integración regional. Otra de carácter específico, que cuenta con seis trabajos que

---

analizan la crisis y las posibilidades y límites de los distintos proyectos en disputa en América Latina y el Caribe.

Agradecemos a todos los colaboradores por el extraordinario esfuerzo dedicado al presente volumen y por la riqueza de sus aportes, que son en definitiva una invitación a liberarse de la retórica dominante y a repensar nuestras acciones individuales y colectivas.

**Consuelo Silva Flores**





**Primera Parte**  
**Crisis global y nueva geopolítica mundial**  
**e integración regional**



---

# La integración financiera global: Una mirada desde el Sur y desde abajo

*Claudio Lara Cortés<sup>1</sup>*

## Introducción

Los estudios sobre la integración financiera global/regional realizados desde distintas perspectivas teóricas tienden a focalizarse principalmente en los desplazamientos mundiales de los flujos de capital. La principal cuestión investigativa pasa a ser los impactos positivos o negativos que provocan su movilidad sobre las variables macroeconómicas de los países.

Desde el sentido común neoliberal dominante en los años ochenta y en gran parte de los noventa, la ‘integración financiera’ es resultante de crecientes flujos internacionales de capital que permiten la inserción de una economía individual al sistema financiero global. Este proceso está basado en la creencia que la integración financiera constituye una vía importante para el desarrollo financiero y, por tanto, para fomentar el crecimiento económico y aumentar el bienestar de la sociedad.

Supone un mundo con movilidad perfecta de capitales, donde la integración financiera aportaría al aumento de la liquidez y profundidad de los mercados locales, creando economías de escala e incrementando la oferta de recursos financieros hacia la inversión, intensificando la competencia, que a su vez permitiría una reducción de los costes de intermediación, una asignación más eficiente de los

---

<sup>1</sup> Economista, Director Magíster en Economía de la Escuela Latinoamericana de Postgrados, Universidad ARCIS; Miembro de la Red de Estudios de Economía Mundial, REDEM; investigador de los Grupos de Trabajo de CLACSO “Economía Mundial, Globalización y Economías Nacionales” e “Integración Regional”; Miembro del Directorio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, SEPLA.

capitales, la expansión de los mercados y la diversificación del riesgo.

Este mundo idílico implica para los profetas del neoliberalismo una plena ‘desregulación y liberalización financiera’ de los mercados nacionales (eliminación de controles). Si el mercado es el único agente de la integración financiera, no hay lógicamente lugar para iniciativas e instituciones internacionales/regionales que arbitren o moderen dicha integración. Para otros más pragmáticos, se requiere una forma neoliberal de regulación que promueva la ‘estandarización’ del mercado financiero a escala global, incluyendo de una u otra forma a la mayoría de las economías latinoamericanas. Esto segundo suponía la conformación de una extensa red de acuerdos institucionales (públicos y privados) con la pretensión de gobernar la movilidad del capital y la estabilidad de los tipos de cambio, conocida como una nueva arquitectura financiera internacional (NIFA, por su sigla en inglés).

El rápido desarrollo de la NIFA facilitó, en los años previos al estallido de la crisis en 2007, impresionantes desplazamientos de flujos de capitales a escala planetaria. Con ello, desde la perspectiva convencional, la integración financiera en general dio un gran salto hacia adelante. En el caso de América Latina, ciertos autores llegan a la conclusión que al 2007 era ‘de jure’ la “región más abierta de todo el mundo, solamente detrás de los países desarrollados” y ‘de facto’ se había convertido en una de las “más integradas financieramente en el mundo en desarrollo”<sup>2</sup>.

Pero esta acelerada integración de los mercados financieros mundiales y latinoamericanos colapsó durante la crisis global, y a fines de 2012 permanece muy por debajo de su máximo previo, aunque no en las llamadas economías emergentes. Los costos humanos de este derrumbe son incalculables. De allí la pregunta, ¿por qué las instituciones de la gobernanza financiera global fracasaron tan estrepitosamente?

---

<sup>2</sup> La primera evalúa las restricciones regulatorias (o ausencia de ellas) sobre las transacciones financieras transfronterizas de las instituciones financieras. La segunda mide el grado de las participaciones transfronterizas de activos y obligaciones financieras que realmente han tenido lugar” (Galindo; Izquierdo and Rojas-Suarez, 2010: 4).



Tras seis años de crisis, la reformulación de la NIFA todavía es una tarea pendiente. Abundan las propuestas, pero los avances son escasos, sobre todo en los países poderosos que diseñaron la maqueta y en quienes transmitían al mundo que esta nueva gobernanza estaba promoviendo un entorno más estable y transparente para las finanzas globales.

Si bien la actual gobernanza financiera global no contemplaba la creación de una nueva arquitectura financiera regional, varios gobiernos latinoamericanos optaron por este camino. Sus objetivos y formas de implementación han sido abordados de manera sistemática y creciente por diversos espacios y foros regionales (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños - CELAC, Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR, etc.), y varias iniciativas apuntan en ese sentido, tales como el Banco del Sur, el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), el Sistema de Pagos en Monedas Locales entre Argentina y Brasil (SML) y el Banco del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América).

En medio de la crisis y de grandes transformaciones en la economía mundial, las amenazas y los desafíos para la integración regional son muchos, comenzando por el estado calamitoso en que se encuentra actualmente la NIFA hasta los retos teóricos que reclaman otra manera de concebir a las finanzas. Más allá de las posturas tecnocráticas y funcionales de la integración financiera, este artículo pretende reflexionar acerca de tales problemáticas como un aporte al debate siempre tan necesario.

### **Flujos de capitales e integración financiera regional**

Si bien la eliminación de los controles de capital se generalizó en el continente en los años ochenta a través de los programas de ajuste estructural impuestos por las instituciones financieras internacionales, la crisis asiática y luego el default ruso y las posteriores crisis

latinoamericanas (Brasil, Chile y Argentina), despertaron el interés por repensar la arquitectura financiera global, así como las formas alternativas de integración financiera regional. Una crisis tras otra revelaron las deficiencias de las políticas de ‘desregulación financiera’ que contemplaba la libre entrada y salida de capitales y proporcionaba apoyo a la opinión de que esos flujos de capitales requerían ser controlados. En medio de grandes convulsiones sociales y políticas en el continente, el ‘Consenso de Washington’, fundamento de la desregulación de los mercados (financieros), terminó resquebrajándose.

Los postulados neoestructuralistas comenzaron a ganar en influencia, teniendo como base principalmente los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Desafiando los principios dominantes, Titelman asevera que “en el ámbito financiero, una mayor integración y una creciente volatilidad de los flujos de capitales se han traducido en un aumento de la vulnerabilidad financiera de las economías de la región, lo que ha dado pie a recurrentes crisis financieras y económicas que han afectado negativamente la capacidad de crecimiento económico” (Titelman, 2006: 245).

Compartiendo este planteamiento, un número creciente de autores estimaba que este sería un momento oportuno para perfeccionar y profundizar los procesos de integración financiera en la región, pero este esfuerzo debería ser compatible con la conformación de una ‘Nueva Arquitectura Financiera Internacional’.

En esa perspectiva, Juan Antonio Ocampo (2006), ex secretario ejecutivo de CEPAL, avanza una serie de argumentos que justificarían la conveniencia y necesidad de regímenes financieros regionales desde una visión neo-estructuralista. El primero, sostiene que “los fondos regionales de reserva y los acuerdos regionales de crédito recíproco pueden actuar como una primera línea de defensa contra la crisis” (op. cit. 17).

De acuerdo al segundo argumento, “la heterogeneidad de la comunidad internacional implica que las instituciones mundiales y

regionales pueden desempeñar funciones complementarias, conforme al principio de subsidiaridad que ha sido fundamental en la integración europea” (op. cit. 18)<sup>3</sup>.

El tercero es “una defensa de la competencia, sobre todo en el ámbito de la prestación de servicios a los países pequeños y medianos”, para quienes “el acceso a una gama más amplia de alternativas para financiar el desarrollo o manejar una crisis puede ser relativamente más importante que los ‘bienes públicos globales’ que proporcionan las organizaciones mundiales más grandes” (op. cit. 19).

El último argumento “es de carácter político y podría definirse como ‘federalista’. Lo más importante en este contexto es que las instituciones regionales y subregionales despiertan un mayor sentido de pertenencia, debido a que los Estados miembros sienten que dichas instituciones tienen claramente en cuenta sus opiniones”. A nivel global, “esto significa que los países pequeños podrán hacerse oír, o hacerse oír con mucha más claridad, siempre que se expresen colectivamente como región” (Ocampo, 2006: 19-20).

Varios de estos argumentos habían contribuido al Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Naciones Unidas, 2002). Según el tema que nos ocupa, el capítulo relativo a cuestiones sistémicas de la declaración final aborda “la inestabilidad de los flujos privados de capital y sus reflejos en crisis financieras recurrentes”. Para el mismo Ocampo, “la agenda que se define allí constituye la expresión más acabada de lo que sería una mejor “arquitectura financiera internacional” (Ocampo, 2002).

Sin embargo, aquella agenda fue lastimosamente ignorada, las decisiones que realmente influían en la configuración de dicha arquitectura (NIFA) eran tomadas en otro lugar, en el Norte, por ministros de finanzas y presidentes de bancos centrales de las principales potencias, junto a representantes de instituciones financieras privadas. Tomando prestado las palabras que Ocampo dirige contra el Consenso

---

<sup>3</sup> Hay instituciones regionales y subregionales que por estar más cercanas a las necesidades de la región (desde la vigilancia internacional hasta la asistencia de liquidez), pueden responder mejor a ellas.

de Washington, puede decirse que el nacimiento de la NIFA es también “expresión de una visión, no sólo tecnocrática sino francamente anti-democrática”. Dada esta situación, llama la atención que se postule que la integración financiera regional deba ser un ‘complemento’ a ese modelo de regulación neoliberal que promueve la despolitización como una forma de blindar a los mercados financieros del escrutinio público y el conflicto político. Esta problemática es discutida con mayor detención en la sección siguiente<sup>4</sup>.

Mientras se diluían en el tiempo los acuerdos de la Cumbre de Monterrey y aumentaba la frustración, en el campo alternativo emergían propuestas distintas a las del neo-estructuralismo que buscan “conformar y consolidar una arquitectura financiera regional que debería cubrir al menos tres ámbitos: (i) Un Banco de Desarrollo Regional, el cual se caracterizaría por su autonomía, su sustentabilidad, la atención a las disparidades y la no condicionalidad; (ii) Un Fondo Regional de Contingencia, el cual daría atención soberana a problemas de liquidez; y, (iii) Un Espacio Monetario Regional, que incluya una Cámara Regional de Compensación, una Unidad de Cuenta Común, un Consejo Monetario Regional y, eventualmente, una Moneda Común” (SELA, 2012: 17).

Este tercer pilar, es el elemento clave para responder tanto al ya largo deterioro del Sistema Monetario Internacional, como a las evidencias de que dicho deterioro no está siendo multilateralmente enfrentado en estos momentos de crisis. Por cierto, “requiere ser construido a diferentes velocidades para sus distintos componentes y en cada uno de ellos puede ir siendo aprovechada la experiencia ya acumulada por los mecanismos ya existentes en la región” (SELA, 2012: 40)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> No es solamente que la agenda del Consenso de Monterrey haya quedado en el papel, sino además varios de sus acuerdos fueron más tarde ‘re-interpretados’. Así, en la Declaración de Doha (2008) se afirma: “Reconocemos que las corrientes de capitales internacionales privadas, en particular la inversión extranjera directa, son complementos esenciales de las actividades de desarrollo nacionales e internacionales. Apreciamos el aumento de las corrientes internacionales hacia los países en desarrollo que tuvo lugar después de la Conferencia de Monterrey y las mejoras en el entorno empresarial que han ayudado a promoverlas” (pp. 7).

<sup>5</sup> Habría que agregar que la Cumbre de Monterrey adquirió “el compromiso de reformar el sistema monetario, financiero y de comercio a escala global para tener una mayor

Estas propuestas son suscritas por los Estados miembros del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y en diversas reuniones han reiterado el consenso en torno a ellas, pero han sido los que constituyen el ALBA los que más han avanzado en su implementación. Desde febrero de 2010, una parte del comercio de los ocho países del ALBA comenzó a ser facturada en una nueva unidad de cuenta, el sistema unitario de compensación regional (SUCRE). El ‘sucre’ es concebido “como instrumento para lograr la soberanía monetaria, la eliminación de la dependencia del dólar estadounidense en el comercio regional, la reducción de asimetrías y la consolidación progresiva de una zona económica de desarrollo compartida” (SELA, 2012-b: 103). Previamente, en 2008, algunos países del mismo bloque habían decidido crear el Banco del ALBA; mientras que, por otra parte, Argentina y Brasil daban nacimiento al Sistema de pagos en Monedas Locales (SML) para las transacciones entre el peso argentino y el real brasileño. Recientemente, con mucho retraso, se coloca en marcha el Banco del Sur, considerado una “institución primaria y esencial de la nueva arquitectura financiera regional”<sup>6</sup>.

Asimismo, el tema de la cooperación e integración financiera regional ha sido abordado de manera sistemática y creciente por diversos foros regionales. Tal es el caso de la CELAC que lo ha considerado como uno de los temas prioritarios ante la persistencia de la crisis económica y financiera global. Postura similar ha asumido la UNASUR, que conformó el Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF) presidido por Argentina. También la UNASUR reconoce la importancia de los fondos regionales de reserva y la necesidad de crear uno o varios sistemas de pagos y compensaciones eficientes (SELA, 2012-b: 99).

A la hora de las comparaciones, ambos enfoques regionales alternativos parecieran compartir la necesidad de implantar una nueva

---

coherencia, aumentar la participación del mundo en desarrollo en la toma de decisiones y dar un mayor papel a las Naciones Unidas”. Hasta ahora ninguno de estos compromisos se ha materializado.

<sup>6</sup> Para mayores detalles y estado actual de estas iniciativas, consultar documento del SELA, 2012-b.

arquitectura financiera regional orientada a reducir la ‘vulnerabilidad externa’ de las economías del continente, pero mantienen diferencias significativas en torno al papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la relevancia de los aspectos monetarios en el proceso de integración. En cuanto al rol del Fondo, mientras los autores neoestructuralistas de CEPAL insisten sobre “la importancia de fortalecer las instituciones financieras regionales y subregionales para complementar las instituciones globales” como el FMI (Titelman, 2006: 245), el ALBA excluye explícitamente cualquier vinculación con el FMI. Esta discrepancia estuvo presente en la conformación del Banco del Sur, siendo una de las razones de su retraso<sup>7</sup>. Por otro lado, la visión sobre la integración financiera del neoestructuralismo, a diferencia del SELA, pareciera excluir los aspectos monetarios, como queda de manifiesto en los argumentos de Ocampo.

Conviene tener en cuenta que las propuestas del SELA encuentran fundamentos en las elaboraciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés) sobre la integración financiera regional, la cual comprende tres niveles ya conocidos<sup>8</sup>. De ellos, el relativo a la reducción de la vulnerabilidad de los países a la volatilidad de los mercados financieros internacionales, traza el camino hacia una zona monetaria regional que con el tiempo “podría llegar a ser la piedra angular de un nuevo sistema monetario internacional en el que la hegemonía de una moneda clave sería reemplazada por el principio de la corresponsabilidad” (UNCTAD, 2007: 155). Es decir, para este organismo no es comprensible una

---

<sup>7</sup> Como constata el SELA, “mientras algunos países manifestaron su interés de que sea un banco multilateral de desarrollo, alternativo a las instituciones financieras con gran poder de decisión como el FMI, el BID y el Banco Mundial, otros han planteado su decisión de que el Banco del Sur debe ser un complemento de las instituciones ya existentes, sin competir con ellas ni mucho menos tener como uno de sus objetivos centrales el sustituir a dichas instituciones” (SELA, 2012-b: 102).

<sup>8</sup> El primero consiste en la gestión de los tipos de cambio, seguida por la financiación a largo plazo mediante la creación o el refuerzo de instituciones financieras regionales (bancos de desarrollo y mercados financieros) y, por último, la reducción de la vulnerabilidad de los países a “la volatilidad de los mercados financieros internacionales mediante el establecimiento de sistemas regionales de pago y de financiación mutua, la intensificación del uso de monedas nacionales y la creación de mecanismos regionales para la coordinación de las políticas y la supervisión macroeconómica” (UNCTAD, 2007: 154).

integración financiera regional sin una zona monetaria, la que a su vez debería ser la base de un nuevo sistema monetario global<sup>9</sup>.

Los significativos avances de las posiciones alternativas heterodoxas en la región, asumidas por un gran número de gobiernos, no significa de ningún modo la desaparición de las creencias neoliberales. Estas más bien intentan, con el apoyo de economistas e instituciones del establishment, realizar ‘reformas de segunda generación’ a ‘nivel microeconómico’ con el fin de eliminar los “principales impedimentos a los mercados eficientes”, tales como la “falta de normas claras sobre los derechos de propiedad, debido a los débiles sistemas judiciales para hacer respetar los contratos y a instituciones y agencias de regulación poco fiables” (Hira y Gaillard, 2011: 175)<sup>10</sup>.

Tales postulados, originados en el Norte y repetidos en la región, buscan simplemente adaptar las ‘arcaicas’ normas y regulaciones financieras a los estándares internacionales (NIFA). Los mismos objetivos se pretenden con la firma de numerosos tratados de libre comercio y tratados bilaterales de inversión (Chowla, 2011: 29). Estos encuentran receptividad y son aplicados en nombre de una regulación pro-mercado por gobiernos claramente de derecha (Colombia, Perú y México).

En definitiva, más allá de las distintas posturas sobre la integración financiera regional, la integración ‘de facto’ post-crisis asiática continuaba profundizándose a pasos agigantados. En efecto, los flujos brutos de capital que tenían por destino a la región aumentaron rápidamente desde 2003, alcanzando un máximo histórico de 208 billones de dólares en 2007, antes de la crisis. Los flujos a América Latina daban cuenta de gran parte del aumento, creciendo un

---

<sup>9</sup>En publicaciones posteriores, la UNCTAD continuó enfatizando los aspectos monetarios, insistiendo en la necesidad urgente de un nuevo enfoque para la gobernanza mundial macroeconómica, “ya que el actual caos monetario se ha convertido en una amenaza para el comercio internacional” (UNCTAD, 2009: 1).

<sup>10</sup> Es impresionante constatar la aparición en los años 2000 de cientos de análisis econométricos ‘gemelos’ que encuentran una ‘robusta’ relación entre liberalización financiera y crecimiento económico, que con el inicio del caos financiero iniciado en 2007, tuvieron que ser archivados.

impresionante 334 por ciento durante este lapso, hasta anotar 194 billones de dólares en 2007, doblando el monto del año previo.

Esta nueva fase expansiva de los flujos de capital se caracterizan por los siguientes aspectos: “(i) grandes corrientes brutas de inversión extranjera directa (IED) y de portafolio, ambas en términos de dólares y como porcentaje del PIB; (ii) incipientes flujos brutos de salida de capital en algunos países; (iii) una reducida dependencia del financiamiento externo en términos netos; (iv) reducción de las posiciones de pasivos externos; y, finalmente (v) mejoramiento de las posiciones internacionales netas” (Jara y Tovar, 2008: 1).

De tales características interesa destacar que la preocupación exclusiva por la liberalización de los flujos de capital ignora las transacciones de ‘derivados’ que usualmente están estrechamente vinculadas con estos movimientos, y con ello sus potenciales consecuencias negativas (Dodd, 2003: 2). El mercado de este tipo de instrumentos se ha expandido extraordinariamente en países como Brasil, México y Chile. Asimismo, conviene hacer notar que los flujos de salida de capital estarían expresando un cambio en los patrones de IED, ya que las compañías de varios países de la región (las llamadas translatinas) han venido ganando terreno rápidamente. Se han visto beneficiadas por la eliminación de los controles de capital y los acuerdos de libre comercio, así como por las políticas públicas de apoyo a su internacionalización. Brasil es el país que más apoya crediticiamente la internacionalización de sus empresas a través del Banco de Desarrollo de Brasil (BNDS). Como es lógico, estos capitales que son actores cada vez más relevantes de la integración financiera ‘de facto’, también quieren participar de la configuración de la nueva arquitectura financiera regional.

Por último, cabe destacar que la fuerte expansión de los flujos de capitales a la región, sumada a las mayores tasas de acumulación, a las crecientes necesidades de financiamiento de los Estados y a los avances de la asalarización, ha generado un notorio auge y transformación de los sistemas financieros de las economías más grandes del continente (profundización financiera) a lo largo de los últimos veinte años. “Uno



de los cambios más significativos ha sido el progresivo abandono de la financiación transfronteriza en favor de la financiación local, lo que ha permitido la expansión, profundización y diversificación de los mercados de capitales domésticos, reduciendo por tanto su dependencia de la financiación bancaria”. Por lo cual, la banca orienta cada vez más sus colocaciones hacia las personas (créditos de consumo e hipotecarios). Adicionalmente, pueden constatarse una creciente “utilización de los mercados de bonos en moneda local como alternativa a la financiación bancaria y a los títulos extranjeros denominados en dólares”, así como de “las remesas de los trabajadores hacia la región” (Tovar y Quispe-Agnoli, 2008: 2).

Todo ello estaría evidenciando que la integración financiera global y regional requieren colocar atención no sólo a los movimientos de capitales transfronterizos, sino también al campo de relaciones y prácticas sociales dentro y a través de las sociedades que lo hacen posibles (Langley, 2003: 4). Importa considerar la cotidianidad de las hipotecas, seguros, pensiones, consumo y prácticas de inversión de las personas en nuestra comprensión alternativa de la integración financiera. No es simplemente que las corrientes externas de capitales tengan implicancias y consecuencias para las relaciones crediticias, sino que estos mismos flujos, en parte, se basan en ellas.

### **Nueva arquitectura financiera y expansión de las finanzas**

Entre 1994 y 2001 una secuencia dramática de crisis financieras golpeó al sur global, desde México en 1994, pasando por el este y sudeste asiático en 1997-1998, Rusia 1998, Brasil 1999, hasta Turquía y Argentina en 2001. Esta sucesión de crisis, caracterizadas particularmente por la fuga de capitales, insolvencias del sector financiero y enormes déficit fiscales, fueron vistas por los autores críticos como un claro indicio de una excesiva liberalización de los flujos de capital o al menos de una pobre regulación de éstos y

el abandono de las políticas desarrollistas (Radice, 2011: 3-4)<sup>11</sup>. Las críticas apuntaban hacia los efectos negativos que provoca la entrada masiva de capitales y la conveniencia de controlar sus flujos (Edwards, 2007). Debido a su naturaleza pro-cíclica, los movimientos de capital constituyen una significativa fuente de perturbaciones macroeconómicas con impactos críticos, ya que su entrada impulsa la economía aún más, pero su salida abrupta, generalmente en la fase descendente del ciclo, provoca graves recesiones. Además, una parte de estos flujos, sobre todo los de corto plazo, no se canaliza a inversiones reales y productivas, sino a actividades preferentemente especulativas. Estas son por naturaleza volátiles e impredecibles, pero el principal problema es que no contribuyen al crecimiento de largo plazo del país receptor. También un ingreso masivo de este tipo de capitales en un período puede en un corto plazo elevar el precio de los activos más allá de lo justificable económicamente, generando un efecto riqueza positivo que aumenta el consumo y la inversión. Esto se traduce en una apreciación de la moneda del país receptor por la mayor demanda de la misma<sup>12</sup>.

Sobre esta base, muchos economistas (incluyendo a algunos famosos del establishment, como Jagdish Bhagwati, Paul Krugman y, sobre todo, Joseph Stiglitz) expresaron sus opiniones en favor de los controles de capital. También emergieron enfoques que postulan procesos regionales de integración financiera y que tienden a compartir el razonamiento que éstos son necesarios para hacer frente a las asimetrías e inestabilidades actuales que genera precisamente la apertura financiera, pero también porque constituyen una dimensión crucial de un proceso conjunto de integración regional.

Todos estos planteamientos y propuestas configurarían una coalición que demandaba la necesidad de establecer una ‘nueva gobernanza de las finanzas’ o “nuevo Bretton Woods”<sup>13</sup>. Sin embargo,

<sup>11</sup> Para Stiglitz, “la liberalización demasiado rápida del mercado financiero y de capitales fue probablemente la causa más importante de la crisis” (Stiglitz, 2002: 89).

<sup>12</sup> Para un tratamiento en profundidad de estos planteamientos, consultar a Kevin P. Gallagher; Stephany Griffith-Jones; José Antonio Ocampo (Editores) (2013).

<sup>13</sup> Las primeras propuestas en este sentido incluyen nada menos que nuevas organizaciones globales: un regulador financiero global, un tribunal de quiebras soberanas, una

en el debate sobre los controles de capital esta coalición no fue capaz de cuestionar los principios neoliberales que fundamentan su liberalización, ni menos su visión sobre las finanzas. A lo más, los sectores financieros dominantes y sus representantes intelectuales, aceptaron (en base a la experiencia de Chile) el uso temporal de los controles de capital en los mercados emergentes mientras consolidan sus mecanismos de regulación y supervisión financiera (Eichengreen, 1999). En palabras de Horst Köhler, el director gerente del FMI en ese entonces, “la apertura de la cuenta de capital debe ser cuidadosamente secuenciada, en términos de tiempo y grado, con el desarrollo de un sólido sector financiero nacional, incluidos los marcos regulatorios y de control adecuados” (2001: 3). Es decir, la vinculación de los controles de capital, bajo la metáfora de la ‘secuenciación’, con la reforma regulatoria, abrirá las puertas a la adopción de los principios de organización neoliberales bajo la forma de códigos y normas estandarizadas que sirven para cuestionar los acuerdos estatales de desarrollo que predominaban en los mercados emergentes.

De esta forma, se impusieron dentro de la corriente dominante de la economía las visiones que explicaban las crisis bancarias y financieras como la consecuencia de una ‘liberalización incompleta’ y una gobernanza económica inadecuada; y proponían transitar desde la ‘liberalización del mercado’ a su ‘estandarización’ a escala global<sup>14</sup>.

Esto implicaba la uniformización de las instituciones del mercado financiero en torno a un conjunto particular de políticas pertenecientes al ‘capitalismo anglosajón’, creando así una ‘nivelación del campo de juego’ en línea con el espíritu de la ‘globalización’ (Wade, 2007: 74)<sup>15</sup>.

---

corporación de seguro de depósito internacional, un banco central global, e incluso un FMI mucho más grande. Para este último, se proponía, además, darle una mayor autoridad para apoyar la detención o aplazamiento de los pagos de la deuda externa e incluso los controles sobre las salidas de capital.

<sup>14</sup> En una mirada distinta, otros autores, como Singh, sostienen que la corriente dominante, aferrada a los principios del Consenso de Washington, continuaba rechazando cualquier “restricción a los mercados financieros y a los flujos transfronterizos de capital” (Singh, 2010).

<sup>15</sup> El ‘capitalismo anglosajón’ promueve el predominio de las relaciones de corto plazo y de libre competencia entre las empresas no financieras, los bancos y el Estado, y los bancos orientados a la maximización de ganancias para sus accionistas (Wade, 2007: 85).

En definitiva, estábamos frente a una nueva ola liberalizadora de las finanzas, pero ahora no ‘contra’ el Estado, pues su propagación suponía un aumento significativo de la ‘intervención’ de los gobiernos y de instituciones supranacionales con el fin de asegurar la nivelación de los mercados financieros y la correspondiente homogeneización de sus instituciones (las Normas de calidad para la información financiera, los Acuerdos de Basilea o la difusión de los regímenes de metas de inflación a través de los Bancos Centrales, por ejemplo). En cuanto a los flujos de capital, si bien en ese momento no había ninguna institución multilateral encargada de su manejo, fueron surgiendo un conjunto de principios, normas y reglas de alcance relativamente universal, establecidas por una serie de organismos regionales o mundiales. Entre ellos destaca, sin duda, el FMI, quien alejándose de su mandato legal, se convirtió en un firme partidario de la liberalización de la cuenta de capital de los países<sup>16</sup>.

La instalación de esta nueva fase regulatoria del neoliberalismo es concebida por sus promotores en términos predominantemente tecnocráticos, funcionales y economicistas. En ella domina una lógica circular, en la que el privilegio de las fuerzas y disciplinas del mercado reducen la gobernanza de las finanzas a un conjunto de formulaciones técnicas de políticas e iniciativas de diseño institucional que, a su vez, son consideradas como necesarias para promover la supuesta eficiencia del mercado (Langley, 2004). Cabe destacar que el propósito de la NIFA es visto como necesario para llevar a cabo las ‘reformas’ políticas e institucionales que permitirán mejorar el funcionamiento de las finanzas en tanto que la globalización de los mercados de capitales abarca ahora a los llamados ‘mercados emergentes’.

Otros autores interpretan esta segunda fase de regulación neoliberal como un verdadero ‘proceso de re-regulación’ caracterizado por la ‘despolitización’, o la transformación de las actividades regulatorias

---

<sup>16</sup> Debe tenerse presente que las “responsabilidades del FMI y las obligaciones de los países que resultan de las disposiciones de sus Artículos de Acuerdo conciernen a operaciones corrientes y no a movimientos de capital. Con respecto a esto último, el Artículo IV estipula, sin embargo, que uno de los propósitos esenciales del sistema monetario internacional es facilitar tales intercambios entre los países” (Berthelot, 2001: 587).

en simples reacciones tecnocráticas, cuyos actores son instituciones ‘públicas’ aisladas de las presiones políticas (Major, 2012: 541). En general, estas instituciones tienden a operar en estrecha vinculación con entidades financieras privadas, las que adquieren cada vez mayor influencia y protagonismo.

Apoyándonos en Major, puede decirse que la evolución de la nueva arquitectura financiera internacional está marcada por tres aspectos fundamentales. “El primero es el creciente poder de los actores financieros privados para dar forma a los organismos reguladores mundiales” (Major, 2012: 541)<sup>17</sup>. Por ejemplo, la IOSCO, encargada de regular el mercado internacional de valores, acepta a las diferentes organizaciones de autorregulación y asociaciones gremiales de la industria de valores como ‘miembros afiliados’, lo que garantiza una estrecha relación de ‘trabajo’ entre ambas partes. Ello a tal punto, que Eleni Tsingou se atreve a sostener que la distinción entre la autoridad pública y privada en este campo se ha convertido en “obsoleta” (2010: 23).

Un segundo aspecto a destacar es “el creciente énfasis sobre la transparencia de la información, el conocimiento especializado y las “soluciones técnicas” que predomina en la estructura regulatoria global”. Gran parte del sistema que comprende la NIFA son “normas y códigos de buenas prácticas regulatorias y financieras que están en constante evolución” (Major, 2012: 541-542). A su vez, esta multiplicidad de normas y códigos depende de manera decisiva de los datos del mercado financiero y de las herramientas analíticas necesarias para evaluarlos, que poseen las entidades financieras privadas.

Finalmente, el tercer aspecto dice relación con el mayor nivel de autonomía que obtienen los ministerios de finanzas y los bancos centrales con respecto a otros organismos del Estado y a las instancias legislativas para la formulación de políticas, así como para la búsqueda

---

<sup>17</sup> Además, “los representantes de las agencias gubernamentales, que gozan de un alto grado de autonomía institucional dentro del Estado y que mantienen estrechos lazos con los actores privados del mercado, con frecuencia proveen de personal a dichos organismos. Esto limita considerablemente la rendición democrática de cuentas y privilegia las opiniones e ideas de la comunidad financiera privada” (Major, 2012: 541).

de cooperación y cohesión internacional entre ellos. Tales organismos estatales también aportan a la legitimidad de los órganos reguladores privados mediante el reconocimiento y la validación de su papel en un sistema de gobernanza más amplio. Además, han asumido a menudo el liderazgo en la promoción de soluciones basadas en el mercado en caso de una inestabilidad o crisis financiera global (Major, 2012: 542).

Esta sistematización de la NIFA hecha por Major, sin embargo, pareciera dejar fuera ciertos aspectos que de considerarse permitirían una mejor comprensión de su verdadera naturaleza. Así, en relación a los bancos centrales, importa señalar que el más poderoso de todos, la Reserva Federal, “no es en realidad federal. Se trata de una empresa privada, propiedad de un consorcio de bancos multinacionales muy grandes” (Hodgson, 2012: 25). Por lo demás, la Reserva Federal, que por ser privada debería dar el ejemplo en cuanto a las prácticas de transparencia de la información, “manipula la oferta monetaria y regula su valor a puerta cerrada, en una descarada violación de la Constitución y de las leyes antimonopolio. Y, sin embargo, no sólo no puede ser responsabilizada, sino que ni siquiera tiene que explicar el porqué de sus actuaciones o revelar qué es lo que sucede” (Hodgson, 2012: 389).

Es cierto que Major advierte que la búsqueda de cooperación y cohesión internacional al interior de la NIFA no se reduce solo a los ministerios de finanzas y bancos centrales, sino a múltiples organismos estatales y privados que conforman, a decir de Langley, una red transnacional responsable de la gobernanza financiera global, que toma la forma de una “transnacional multilateral” (Langley, 2002: 141-5)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> En realidad, en la NIFA participan diversas instituciones financieras internacionales, como el G-7, el FMI, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco de Pagos Internacionales (BIS). De forma adicional, toda una gama de organismos no oficiales ha venido formulando normas que tienen un impacto igualmente global. Estos incluyen a la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), la Organización Internacional de Normalización, y la Federación Internacional de Bolsas de Valores. Clave fue la creación del Foro de Estabilidad Financiera (FSF) en abril de 1999. Con base en el BIS, el FSF pretende fomentar el intercambio de información y la cooperación entre los supervisores y los reguladores de las instituciones financieras internacionales, los centros financieros importantes y asociaciones sectoriales.

No se trata, por cierto, de una red transversal, sino de una altamente compleja y jerarquizada, donde coexisten una fuerte centralización con diversos nodos institucionales y espaciales interconectados e interdependientes (aglutinados bajo criterios funcionales o nacionales), así como con sistemas de expertos, patrones de inclusión/exclusión en la elaboración de las agendas de discusión y en la toma de decisiones, relaciones de autoridad que son más o menos institucionalizadas, formales o informales.

De acuerdo a Major, lo nuevo de la arquitectura financiera internacional post Bretton Woods se encuentra no sólo en la proliferación de normas y entes regulatorios, sino sobre todo en los marcos institucionales más amplios que gobiernan la movilidad del capital y la estabilidad de los tipos de cambio. En este sentido, tanto el Acuerdo de Basilea como los Bancos Centrales cumplen un rol de primer orden en la ejecución de tales funciones (Major, 2012: 542-543).

Por una parte, el Acuerdo de Basilea es clave en esta historia, puesto que representa una nueva forma de regular los flujos transnacionales de capital, convertida ahora en un ejercicio tecnocrático, con complejos modelos matemáticos que sustituyen la verdadera vigilancia regulatoria. Las recurrentes crisis sistémicas de la banca tras el relajamiento o eliminación de los controles a las corrientes de capital motivaron dicha regulación, pero también las nuevas presiones competitivas en la industria (amenazas de la banca japonesa) y los intereses políticos en mantener el predominio de los centros financieros, particularmente Nueva York y Londres (Major, 2012: 545). Siguiendo el enfoque de 'economía nacional', el Acuerdo descansaba en el principio de 'control interno', donde los esquemas regulatorios nacionales e instituciones financieras privadas deberían asumir la responsabilidad de la difusión de los estándares internacionales para la banca y monitorear su cumplimiento. En particular, y más importante, la decisión de regular a los bancos mediante sus reservas de capital representó en última instancia la transferencia de la autoridad del Estado a los actores privados del mercado.

Por otra parte, también los bancos centrales adquieren una gran relevancia en el ámbito monetario internacional, preocupándose puntualmente de la excesiva volatilidad de los tipos de cambio que siguió al fin de los acuerdos de Bretton Woods. Para ello, estas instituciones promovieron los regímenes de metas de inflación a través de canales formales e informales por casi todo el mundo, por lo que es un componente igualmente importante de la nueva arquitectura financiera internacional (Baker, 2006). La ‘filosofía’ de esta política dice que “los tipos de cambio deberían estar determinados primeramente por los mercados, la estabilidad de los mercados es creada mediante la estabilidad de los precios, y la estabilidad de los precios está asegurada por un banco central independiente, que opera bajo metas de inflación claras y transparentes” (Major, 2012: 545).

Uno de los méritos del trabajo de Major es demostrar el aporte que hacen ambos pilares de la NIFA al desencadenamiento de la crisis financiera y económica en 2007. Mientras el Acuerdo de Basilea ayudó a desatar una ola de titulación de activos que opacó la solvencia de los balances bancarios; el entorno de baja inflación y reducidas tasas de interés, facilitado por los bancos centrales, contribuyó al desarrollo adicional del mercado de activos respaldados en títulos. Es precisamente este mercado el que tendrá un papel decisivo en la gestación y propagación de la crisis financiera.

Si bien los bancos centrales han adquirido una posición privilegiada en la jerarquía de la arquitectura financiera, podría agregarse que ella igualmente se replica al interior de estos mismos bancos, destacándose el lugar que ocupa la Reserva Federal. No puede olvidarse que “la Reserva Federal y el sistema de bancos comerciales privados que ella representa controlan el dólar”, que funge de ‘moneda mundial’, y “lo emiten a su voluntad”. “Dado que el dominio económico de los Estados Unidos depende del proceso de reciclaje del dólar, el país ha aceptado convertirse en ‘importador de última instancia’. El resultado ha sido cargar a su economía con un creciente déficit comercial o ‘déficit de cuenta corriente” (Hodgson, 2012: 208). Según varios analistas, es en los crecientes ‘desequilibrios globales’ donde justamente podemos encontrar las causas inmediatas del estallido de la crisis (Lara, 2012).



Por cierto, la parte superior de la jerárquica de la NIFA no sólo está reservada para el Acuerdo de Basilea y los bancos centrales. Ciertos autores que escriben en la tradición del materialismo histórico, sitúan de manera explícita al FMI y a otras instituciones financieras internacionales dentro de las relaciones sociales de poder que hacen a esta construcción financiera (Soederberg, 2001)<sup>19</sup>. De este modo, podría comprenderse mejor el rol asumido por el Fondo en la gestión de las crisis financieras o la supervisión que ejerce junto al Banco Mundial y a los Bancos Regionales de Desarrollo sobre los reguladores nacionales en el cumplimiento de los criterios de transparencia y de las normas monetarias y financieras internacionales<sup>20</sup>.

Curiosamente, tales roles son asignados al FMI cuando seguía siendo objeto de considerables cuestionamientos teóricos y políticos por sus intervenciones en las sucesivas crisis bancarias o financieras. Esto llegó a tal punto que, en la segunda mitad de los años 2000, en medio de fuertes cuestionamientos a su gestión, varios países latinoamericanos buscaron autonomizarse en cierta forma del Fondo para evitar sus ‘condicionalidades’.

Considerando la ‘pretensión universalista’ del neoliberalismo, todo el entramado ‘de jure’ de la integración financiera global está diseñado ‘a la medida’ para favorecer primeramente a los capitales financieros que tienen su origen en los países desarrollados y que buscan expandirse a nivel planetario (Stallings, 2007: 203)<sup>21</sup>. Por cierto, aprovecharon a plenitud la liberalización financiera y los nuevos estándares internacionales para profundizar de manera espectacular

<sup>19</sup> Por ejemplo, argumenta que tales organismos claves obedecen al G-7 y al “Complejo Wall Street-Tesoro-FMI, expresando en definitiva el poder y las preferencias del capital financiero estadounidense.

<sup>20</sup> Esta supervisión se hace a través de la elaboración de informes sobre la Observancia de Normas y Códigos (conocido como ROSC, por su sigla en inglés).

<sup>21</sup> Por el contrario, los países en desarrollo se verán notoriamente perjudicados. Así, por ejemplo, Wade estima que en el marco de Basilea II los países en desarrollo enfrentan un mayor costo de capital y un menor volumen de préstamos con respecto a Basilea I, además sufrirían una mayor volatilidad financiera pro-cíclica. Adicionalmente, dado que estos bancos poseen menores posibilidades de establecer operaciones internacionales, quedan expuestos a ser absorbidos por bancos transnacionales, como de hecho ocurrió en América Latina. De este modo, con Basilea II se desplaza aún más la ventaja competitiva hacia los bancos de los países desarrollados (Wade, 2007: 83).

en los años 2000 el auge que venían protagonizando desde la década anterior.

De manera resumida, algunos ‘hechos estilizados’ expresan este ascenso.

- (i) Expansión crediticia y del sistema financiero sin precedentes en la historia del capitalismo. En efecto, entre 1980 y 2007, los activos financieros globales (incluyendo acciones, deuda pública y privada, y depósitos bancarios) casi se cuadruplicaron, alcanzando un máximo de 194 trillones de dólares en 2007 (Mc Kinsey Global Institute, 2008: 7).
- (ii) Si bien los países desarrollados (centros financieros) juegan un rol protagónico en esa ola expansiva, los países en desarrollo presentaban tasas de crecimiento que casi doblaban a la de aquellos países, explicando aproximadamente la mitad del crecimiento de los activos financieros globales en 2007. Destaca en ello el impresionante crecimiento del mercado financiero de China (World Economic Forum, 2010).
- (iii) Esta espectacular expansión superó ampliamente al crecimiento del PIB mundial, por lo que aumentó su participación en éste, pasando de 227 por ciento en 1990 a 343 por ciento en 2007 (Mc Kinsey Global Institute, 2008: 9).
- (iv) Hasta mediados de 2007, las deudas privadas –que comprenden todos los préstamos, formas de créditos y valores de deuda- eran los activos financieros de mayor crecimiento a nivel global, alcanzando un valor total de 50,5 trillones de dólares en 2007.
- (v) En este vertiginoso ascenso del endeudamiento privado sobresale la deuda de ‘hogares’ debido a la compra masiva de viviendas y al mayor gasto en consumo de productos importados principalmente desde las ‘economías emergentes’<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Este sobre-endeudamiento masivo permitió que el gasto de los ‘hogares’ creciera más rápidamente que el ingreso salarial, caracterizado por su “decreciente valor real” y su “creciente volatilidad” (Dimsky, 2011: 116).

- (vi) También los flujos globales de capital se expandieron de manera impresionante durante este mismo período, sobre todo los que tenían por destino a las llamadas ‘economías emergentes’<sup>23</sup>. Estos movimientos serían una clara expresión de la mayor integración de los mercados financieros nacionales en un sistema financiero global.

De acuerdo a estos ‘hechos estilizados’, cabe destacar que estamos frente a actividades financieras realmente globalizadas, donde los capitales bancarios y los capitales de inversión, “comprendidos los de carácter institucional que administran una proporción creciente de la riqueza financiera mundial, procuran maximizar su rentabilidad diversificando carteras a escala internacional<sup>24</sup>. A su vez, “los principales centros financieros ofrecen servicios ahora a prestatarios e inversores de todo el mundo, y los prestatarios soberanos en diferentes etapas de desarrollo económico y financiero pueden tener acceso al capital en los mercados internacionales” (Häusler, 2002: 11). Esta mundialización no debe entenderse como un fenómeno ocasional, como una ‘anomalía’ (y, por esto mismo, controlable con la introducción de regulaciones adecuadas), sino como el estadio al cual ha arribado el proceso de reproducción del capital en el presente.

Debe precisarse que este proceso de mundialización de las finanzas oculta el hecho que el financiamiento para los hogares y las empresas representaron poco más de una cuarta parte del aumento de la profundidad financiera global desde 1995 a 2007, una proporción sorprendentemente pequeña, puesto que la provisión de crédito a esos sectores es supuestamente el propósito fundamental de las finanzas (McKinsey Global Institute, 2013: 3). De esta forma, el indicador de ‘profundidad financiera’ pierde toda relevancia al momento de comparar sistemas financieros ‘nacionales’.

<sup>23</sup> Según el Fondo Monetario Internacional (2010), los flujos de capitales privados netos hacia las ‘economías emergentes’ ascendieron desde 90 billones de dólares en 2002 a 600 billones de dólares en 2007 (pp. 5).

<sup>24</sup> Los balances consolidados de los sistemas financieros (BIS) confirman el notable boom de la banca global durante la década pasada. Desde 2000, el total de stock de las obligaciones extranjeras de los bancos creció de 10 trillones de dólares a un máximo de casi 34 trillones de dólares a fines del 2007. Los bancos europeos dan cuenta de la porción más grande de este aumento.

Desde otro ángulo, esto significa que el creciente tamaño y apalancamiento del propio sector financiero explica gran parte de la profundización financiera que se produjo antes de la crisis. Esto no hace más que expresar que la abrumadora preferencia por los mercados financieros más que los sistemas bancarios. Tras la derogación de la Glass-Steagall Act (que establecía la separación entre los bancos comerciales y de inversión), los bancos comerciales comenzaron a involucrarse en la mediación de los mercados financieros y expandieron sus operaciones a funciones que estaban previamente reservadas al dominio exclusivo de los bancos de inversión<sup>25</sup>. Así, han mediado crecientemente ondas de fusiones y adquisiciones o endeudándose en los mercados monetarios de corto plazo con el fin de prestar en el largo plazo.

Para supuestamente controlar el riesgo y facilitar la intermediación, las entidades bancarias recurren a los mercados extrabursátiles de derivados, en los que instrumentos como permutas de divisas y de tasas de interés se negocian privadamente, a menudo entre dos partes. Pero desde los inicios, los mismos derivados se han convertido de forma creciente en instrumentos de especulación. Los bancos han sido acompañados en este tipo de prácticas por los fondos de pensiones, fondos mutuos y más recientemente por el astronómico aumento de los ‘hedge funds’ y los equity funds (Guttmann, 2009).

De esta forma, los mercados financieros parecían alcanzar la perfección, un deslumbrado experto del FMI aseveraba: “Con todo, la transformación radical del carácter de los mercados de capital ha tenido beneficios sin precedentes”. No solo eso, “una de las ventajas principales de la diversidad creciente de fuentes de recursos es que se reduce el riesgo de una crisis crediticia”. Los países de mercados emergentes en los que las instituciones bancarias presenten síntomas de debilidad, o donde la regulación bancaria sea deficiente, son los más vulnerables, pero se trata de un tipo de crisis que puede amenazar también a la estabilidad del sistema financiero

---

<sup>25</sup> La derogación de esta acta en 1999 recreó las desastrosas condiciones que prevalecieron en los años 30 y las cuales muchos economistas argumentan que fue una de las mayores causas en el desencadenamiento y prolongación de la Gran Depresión (Lapavitzas, 2009).

internacional (Häusler, 2002: 11-12). A partir de agosto de 2007 la realidad comenzaba su venganza.

### **La crisis global: retos para la integración financiera internacional y regional**

*“Probablemente hoy no hay otra área de preocupación humana que afecte más profundamente las condiciones de vida de la gente de todo el mundo que aquella de las finanzas internacionales. No obstante, la elaboración de políticas en este campo está en gran medida en manos de un grupo increíblemente pequeño conformado por los bancos centrales y ministros de finanzas en los países ricos, por los directores de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y los grandes banqueros comerciales. La opinión de la gente que está fuera de este cautivo círculo de administradores financieros es raramente tomada en cuenta. Esto es una lástima, puesto que los funcionarios tienden ya sea por temperamento o capacitación a ser más bien de poco criterio, sus pensamientos se mueven en un surco” (Teunissen, 1987).*

Con la crisis global en curso, pocos podrían estar en desacuerdo que el actual ‘sistema financiero’ mundial necesita reformas profundas, sobre todo a nivel regulatorio. De hecho, la demanda por este tipo de reformas proviene de los años ochenta, cuando la crisis de la deuda estaba en su apogeo. Desde entonces, se han propuesto en diversos foros varias políticas y medidas que abogan en ese sentido, pero estas demandas ganan mayor radicalidad a partir de la crisis financiera del Sudeste asiático, planteándose la necesidad de establecer una ‘nueva gobernanza de las finanzas’ o un ‘Bretton Woods II’.

No obstante, como ya fuera señalado, tales demandas no tuvieron mayor eco en los sectores financieros dominantes y sus representantes intelectuales, quienes prefirieron dar un salto hacia adelante con el fin de profundizar la liberalización de los mercados financieros nacionales y los flujos transfronterizos de capital. Para ello se apoyaron en una

nueva arquitectura financiera internacional (NIFA) construida ‘desde arriba’ y aplicada ‘desde el Norte’.

El estallido de la crisis global en 2007 colocó a prueba dicha estructura que parecía omnipotente y la más preparada para salvaguardar la estabilidad del sistema financiero mundial. Bastó la propagación de la explosión financiera para dejar al desnudo sus promesas y sus debilidades regulatorias; mientras que su gran logro, la elevada integración de los mercados financieros, se desvanecía en los mismos inicios con una rapidez asombrosa. Tan grave es la situación, que a fines de 2012 permanece en más del 60 por ciento por debajo de su máximo previo, debido en gran parte a la crisis que azota a los bancos de Europa Occidental (McKinsey Global Institute, 2013: 5).

La crisis financiera y económica ha vuelto a reabrir los importantes debates acerca de la regulación financiera que se dieron en el pasado. Han reaparecido con nuevo vigor los defensores de los controles de capital. Sin embargo, es nuestra convicción que el actual escenario de las finanzas y de la regulación vive profundas transformaciones y mayores niveles de complejidad. En lo que sigue, nos interesa discutir tres temas que nos parecen de la mayor relevancia para la construcción de una nueva gobernanza financiera global y regional.

### **(i) Crisis global y enfoque regulatorio nacional**

Desde nuestra perspectiva, estamos atravesando por una inédita crisis que no es sólo financiera, sino de carácter sistémico, y cuyo despliegue es verdaderamente global. Si bien estalló en el principal centro financiero del mundo, no es reducible a Estados Unidos o a los países más desarrollados financieramente. Tampoco es una típica crisis cíclica, sino de mayor permanencia en el tiempo. Por lo mismo, es una crisis de la propia arquitectura financiera que, como advertiera Wade, tiende a tratar a cada economía nacional como una unidad, sin dar suficiente atención a la economía mundial en su conjunto (Wade, 2007: 75). Además, colocó erróneamente el acento en la vulnerabilidad de los sistemas financieros de las economías

emergentes, como eventuales amenazas a la estabilidad financiera global, y no en los derrames o ‘spillovers’ que podrían provocar a los demás las economías ‘sistémicamente más importantes’.

Para sorpresa de los ‘reguladores’, la crisis está desarrollándose con mayor virulencia en las economías que presentan mayor ‘profundidad financiera’ (el doble que en las economías emergentes), más innovaciones, y donde están ubicados los principales centros financieros del mundo. Se derrumba así el mito que a mayor desarrollo financiero, más crecimiento económico, especialmente en la zona europea que registra casi 0 por ciento de crecimiento en los últimos 5 años.

En una crisis global, las causas últimas de la crisis deben buscarse en la acumulación del capital a escala planetaria (Ivanova, 2013: 68); cuya desigualdad inherente se manifiesta en los ‘desbalances globales’ debido a la aparición de nuevos centros de acumulación en las zonas periféricas, especialmente en Asia (China). Esto ha dado lugar a un significativo proceso de ‘reciclaje de dólares’ desde fines de la década de los noventa y a una consecuente hipertrofia monetaria-financiera en los mercados del mundo que alimentó el ‘crédito fácil’, sobre todo a las personas (créditos basura), hasta en los mismos Estados Unidos. El proceso de reciclaje de dólares es una realidad, como de hecho lo son las reservas internacionales de los bancos centrales de los principales ‘países emergentes’, que acumulan más de 7 trillones de dólares al 2012 y que tienen como destino preferido la compra de títulos financieros estadounidenses. Desde luego que este no es el único mecanismo por medio del cual transcurre la financiarización de las economías, pero nos permite inferir que la integración financiera no puede concebirse sin tomar en cuenta los aspectos monetarios.

## **(ii) Las sombras de la regulación**

Hasta 2007 se daba a entender que la NIFA tenía competencia sobre el conjunto del sistema financiero, pero en realidad la aparición de la crisis evidenciaba que estábamos frente al desplome de un

sistema financiero de nuevas características, donde coexistían la banca tradicional y la banca ‘moderna’. Esta última, más conocida como la ‘banca en la sombra’ (Shadow Banking), crecía al margen del sistema bancario tradicional, aunque en estrecha conexión con él, y no está bajo la órbita de una supervisión, como los Bancos Centrales. Predomina a su interior las operaciones de financiación basadas en la creación de dinero privado, cuya garantía es líquida y varía con el grado de evaluación de las clases de activos dados en mercados normales o estresados. Actualmente, según la teoría monetaria moderna, una gran parte del dinero crediticio se crea a través de las denominadas ‘cadenas colaterales’ (Singh and Stella, 2012).

Es difícil de aceptar cómo en tiempos de una nueva arquitectura financiera existan “entidades bancarias en la sombra que se caracterizaban por una falta de divulgación e información acerca del valor de sus activos (o a veces incluso cuáles eran esos activos); estructuras poco claras de gestión y de propiedad entre los bancos y los bancos en la sombra; escasa vigilancia regulatoria o de supervisión como la aplicada a los bancos tradicionales; una virtual ausencia de capital para absorber pérdidas o de efectivo para los rescates, y falta de liquidez para impedir las ‘liquidaciones’ o ventas forzosas de activos” (Kodres, 2013: 43).

Como acompañantes del desarrollo de la banca en la sombra encontramos a las principales agencias de calificación de riesgo, que curiosamente no generaron mayor preocupación en la tecnocracia de la NIFA, a pesar de sus responsabilidades en el desencadenamiento de la crisis.

En los años inmediatamente anteriores a la crisis, los ‘agentes’ del ‘shadow banking’ habían incrementado su peso en la intermediación financiera global, pasando de 26 trillones de dólares en 2002 a 62 trillones en 2007, igual al 27 por ciento del total, según el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF). Con la crisis en pleno desarrollo, en vez de disminuir este enorme volumen, ascendió a 67 trillones de dólares a fines de 2011, aunque su participación en la financiación mundial cayó en dos puntos porcentuales (al 25 por ciento). Estados Unidos y



la Zona Euro lideran en este tipo de actividades, con 23 y 22 trillones de dólares, respectivamente<sup>26</sup>.

### **(iii) Transformaciones en las finanzas mundiales**

Si bien el derrumbe financiero se extiende a los ‘mercados emergentes’ a fines de 2008, éstos se recuperaron rápidamente. De hecho, se estima que en 2012 unos 1,5 trillones de dólares en capital extranjero fluyó hacia estos mercados (el 32 por ciento de los flujos de capital global ese año, frente a sólo el 5 por ciento en 2000) superando el máximo previo a la crisis en muchas regiones, incluyendo a América Latina (McKinsey Global Institute, 2013: 5). Esta ola de capitales extranjeros encuentra sustento en las elevadas tasas de crecimiento que registran estas economías, incluso en los peores momentos de la crisis mundial. Pese a su desaceleración, los países emergentes explicarán dos tercios del crecimiento global en 2013 según el FMI. Este organismo ajustó en julio a 3,1 por ciento su proyección de expansión del PIB mundial para este año. De ese total, 2,1 puntos lo aportarán 24 economías emergentes y 0,6 puntos los países desarrollados.

China ha estado en el centro de estas transformaciones. En los cinco años transcurridos entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2013, el PIB de esta nueva potencia creció un 51,8 por ciento, muy superior al modesto 3,5 por ciento de Estados Unidos, para no hablar de la Unión Europea y Japón que se contrajeron en el mismo período.

El mismo patrón dominante se repite en el campo de las finanzas, donde el ahorro total de China dobla al de Estados Unidos a pesar de su menor tamaño del PIB (3,6 trillones de dólares versus 1,8 trillones de dólares). Esta dinámica determina el desarrollo estratégico de la economía China durante las próximas décadas. En el sector bancario,

---

<sup>26</sup> En determinadas economías este tipo de activos ha crecido a tal nivel, que la situación es altamente alarmante. Así, en Hong Kong el monto asciende a un 520 por ciento del PIB de la economía, en Holanda un 490 por ciento, en Gran Bretaña un 370 por ciento o en Singapur a un 260 por ciento.

las entidades estadounidenses adelantan a los chinos en términos de ingresos y activos, pero en beneficios los bancos chinos habrían superado a sus competidores estadounidenses. A principios de 2013, China y los Estados Unidos tenían cada uno 4 de los 10 principales bancos del mundo por capitalización de mercado, pero el valor total de los bancos chinos fue de 706 mil millones de dólares en comparación con 620 mil millones para los bancos estadounidenses. Actualmente, estamos presenciando la acelerada internacionalización de los bancos chinos, alcanzando incluso de manera significativa a América Latina.

Este mayor peso económico y financiero de las economías emergentes, especialmente de China, no tiene correspondencia alguna con las visiones imperantes en las instituciones que conforman la NIFA, ni con las tomas de decisiones. Peor todavía, varias de estas instituciones (como el FMI) se han resistido a realizar reformas en pos de una mayor transparencia y participación, colocando en cuestión su propia legitimidad, ya en sí dañada por bochornosos escándalos de corrupción protagonizados por sus máximas autoridades.

En este contexto, las propuestas de una integración financiera regional vista como ‘complemento’ de las instituciones financieras internacionales quedan en entredicho (Bárcena, 2013). Algo similar ocurre con las visiones que ignoran los aspectos monetarios, más aún cuando los costos de la crisis pretenden ser descargados en los países subdesarrollados a través de las llamadas políticas de ‘relajamiento cuantitativo’ aplicadas persistentemente por la Reserva Federal de Estados Unidos, así como por los bancos centrales de Europa, Inglaterra y ahora Japón. Estas políticas no hacen más que exacerbar la inestabilidad de los tipos de cambio (que permanecen en niveles más altos que los existentes antes de la Gran Recesión), explicando en parte importante los grandes desplazamientos de capitales hacia nuestras economías.

No se trata solo de buscar de “reforzar la provisión de financiamiento contra-cíclico para enfrentar los efectos de shocks externos y atenuar la posibilidad de un contagio financiero” (Bárcena, 2013), sino de construir una arquitectura monetario-financiera regional, la cual

debe servir de base para levantar una nueva arquitectura monetario-financiera global.

Por otro lado, esta arquitectura monetario-financiera regional no puede ignorar la ‘interiorización’ de las relaciones sociales crediticias que viene verificándose en la actualidad. En efecto, en “los últimos años la expansión del crédito en varios países latinoamericanos ha sido importante, ésta se ha concentrado en préstamos de consumo e hipotecario y no en los empresariales” (OCDE-CEPAL, 2012: 73). Este dinamismo ha alcanzado hasta el punto de formar reales burbujas en los mercados inmobiliarios, particularmente en Brasil, Chile y Perú.

Esta expansión está sustentada en una mayor participación de capitales privados, aumentando la extranjerización (hasta llegar a 31 por ciento, una de las más altas del mundo) (Claessens y van Horen, 2012) y la concentración bancaria (con un incremento en el promedio de activos de los tres bancos más grandes, desde 51 por ciento en 2000 a 71 por ciento en 2009). Esto se ha traducido en la creciente importancia de los bancos grandes en la región, junto con una transición del modelo de negocio de banca relacional a banca multiservicio. De esta forma las asimetrías en las relaciones crediticias tienden a profundizarse hasta límites impensados, dejando expuestos a los deudores a la expropiación financiera, al abuso y la usura. De allí que la integración financiera debe comenzar por integrar estas situaciones, tiene que construirse ‘desde abajo’ junto a los expropiados.

### Referencias bibliográficas

- BAKER, ANDREW (2006). *The group of seven*. Routledge. New York. United States.
- BÁRCENA, ALICIA (2013). *América Latina necesita integración financiera frente a la volatilidad*. CEPAL, 25 de abril.
- BERTHELOT, YVES (2001). *The international financial architecture – plans for reform*. UNESCO.
- CHOWLA, PETER (2011). *Ha llegado la hora de un nuevo consenso. Regular los flujos financieros para la estabilidad y el desarrollo. Bretton Woods Project*. Diciembre. London, United Kingdom.
- CLAESSENS, S. AND N. VAN HOREN (2012). *Foreign banks: trends, impact and financial stability. IMF Working Paper*, No 12/10, January.
- DIMSKY, GARY A. (2011). *La exclusión racial y la economía política de la crisis del crédito de alto riesgo*. En Costas Lapavitsas (Coordinador). *La Crisis de la Financiarización*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas y CLACSO. México.
- DODD, RANDALL (2003). *Consequences of liberalizing derivatives markets. Financial Policy Forum*. Derivatives Study Center. Washington.
- EDWARDS, SEBASTIÁN (ED.) (2007). *Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: Policies, Practices, and Consequences* (National Bureau of Economic Research Conference Report).
- EICHENGREEN, BARRY (1999) *Toward a New International Financial Architecture: a practical post- crisis agenda*. Washington, DC. Institute for International Economics.
- FISCHER, STANLEY (1998). *Capital account liberalization and the role of the IMF*. In *Should the IMF pursue capital-account convertibility? Essays in International Finance*, N° 207. Department of Economics, Princeton University. May.

- GALINDO, ARTURO J., ALEJANDRO IZQUIERDO AND LILIANA ROJAS-SUAREZ (2010). Financial integration and foreign Banks in Latin America: Do they amplify external financial shocks?. Center for Global Development. *Working Paper* 203, January.
- GALLAGHER, KEVIN P.; STEPHANY GRIFFITH-JONES; JOSÉ ANTONIO OCAMPO (EDITORES) (2013). *Regulación de los flujos mundiales de capital para el desarrollo*. 1ª ed.-Buenos Aires. CEDES; Boston University. E-book.
- GUTTMANN, ROBERT (2009). Una introducción al capitalismo conducido por las finanzas. En *Revista Ola Financiera*. Volumen 2, N° 2. UNAM, México.
- HÄUSLER, HERD (2002). La mundialización de las finanzas. Fondo Monetario Internacional. *Revista Finanzas & Desarrollo*. Marzo.
- HIRA, ANIL AND GAILLARD, NORBERT (2011). The bottom line: The fundamental weaknesses of Latin American finance. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 30, N° 2.
- HODGSON BROWN, ELLEN (2012). Telaraña de Deuda. La escandalosa verdad sobre el sistema monetario y cómo podemos liberarnos. Debate. Colombia.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2010). *Global Financial Stability Report*. September. Washington, United States.
- JARA, ALEJANDRO Y CAMILO E. TOVAR (2008). Monetary and financial stability implications of capital flows in Latin America and the Caribbean. En *Bank for International Settlements (BIS) Papers* N° 43 (2008). Monetary and financial stability implications of capital flows in Latin America and the Caribbean. November.
- JOOST TEUNISSEN, JAN (1987). The international monetary crunch: Crisis or scandal? *Alternatives*. Volume XI, Number 3, July.
- KODRES, LAURA E. (2013). ¿Qué es la banca en la sombra? *Revista Finanzas & Desarrollo*. Fondo Monetario Internacional. Junio.

- KÖHLER, HORST (2001) 'The IMF in the process of change: statement on the occasion of the spring meeting of the International Monetary and Financial Committee' [En línea] disponible en <http://www.imf.org/external/np/omd/2001/state.htm>.
- LANGLEY, PAUL (2002) *World financial orders: an historical international political economy*, London: Routledge/RIPE Series in Global Political Economy.
- LANGLEY, PAUL (2003). *The everyday life of global finance*. IPEG *Papers in Global Political Economy*, N° 5. February/March. United Kingdom.
- LANGLEY, PAUL (2004). (Re) politicizing global financial governance: what's 'new' about the 'New International Financial Architecture'? *Global Networks* Vol. 4, Issue 1, January.
- LAPAVITSAS, COSTAS (2009). *El capitalismo financiarizado. Expansión y crisis*. Maia Ediciones. España.
- LARA CORTÉS, CLAUDIO (2012). Buscando las causas del colapso del comercio mundial: ¿Los desequilibrios globales? En Jaime Estay Reyno, Claudio Lara Cortés y Consuelo Silva Flores (Editores). *El neoliberalismo y su crisis. Causas, escenarios y posibles desenvolvimientos*. Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM) – Escuela Latinoamericana de Postgrados, Universidad ARCIS. Santiago de Chile.
- MAJOR, AARON (2012). Neoliberalism and the new international financial architecture. *Review of International Political Economy*, Vol. 19, Issue 4, December.
- MC KINSEY GLOBAL INSTITUTE (2008). *Mapping global capital markets: Fifth annual report*. October. Washington DC.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2013). *Financial globalization: Retreat or reset?*. March. Washington DC.
- NACIONES UNIDAS (2008). *Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo*. Diciembre. Doha, Qatar.

- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (2002). La Cumbre de Monterrey. Columna de opinión del Secretario Ejecutivo de la CEPAL. CEPAL. Abril. Santiago de Chile.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (2006). La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. En José Antonio Ocampo (Compilador) (2006). *Cooperación Financiera Regional*. CEPAL. Septiembre. Santiago de Chile.
- OCDE-CEPAL (2012). *Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de Pymes para el cambio estructural*. Santiago de Chile.
- RADICE, HUGO (2011). The crisis and the global south: from development to capitalism. Centre for the Critical Study of Global Power and Politics. *Discussion Paper CSGP D1/11*. Trent University. Ontario, Canada.
- SELA (2012). *Informe Final*. Reunión regional. Análisis y propuestas para la consolidación de la arquitectura financiera regional y la cooperación monetaria financiera en América Latina y el Caribe. Octubre. Caracas, Venezuela.
- SELA (2012-B). *Informe sobre el proceso de integración regional 2011-2012*. Octubre. Caracas, Venezuela.
- SINGH, KAVALJIT (2010). Fixing global finance. Madhyam and SOMO. Amsterdam, The Netherland.
- SOEDERBERG, SUSAN (2001). 'The emperor's new suit: the New International Financial Architecture as a reinvention of the Washington Consensus'. *Global Governance*, 7, 453-67.
- STALLINGS, BARBARA (2007). The globalization of capital flows: Who benefits?. *Annals, AAPSS*, 610. March.
- STIGLITZ, JOSEPH (2002). *Globalization and its discontents*, London: Penguin Books.
- TITELMAN, DANIEL (2006). La cooperación financiera en el ámbito

subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe. En José Antonio Ocampo (Compilador) (2006). *Cooperación Financiera Regional*. CEPAL. Septiembre. Santiago de Chile.

TOVAR, CAMILO E. Y QUISPE-AGNOLI, MYRIAM (2008). Nuevas tendencias de financiación en América Latina. En Bank for International Settlements (BIS) Papers N° 36. *Nuevas tendencias de financiación en América Latina. La tortuosa senda hacia la estabilidad*.

UNCTAD (2007). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2007*. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2009). El caos monetario mundial: los fallos sistémicos exigen respuestas multilaterales atrevidas. *Resúmenes de la UNCTAD*, No 12, Marzo. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2009). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2009*. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.

WADE, ROBERT H. (2007). The Aftermath of the Asian Financial Crisis: From “Liberalize the Market” to “Standardize the Market” and Create a “Level Playing Field”. En Bhumika Muchhala (Editor). *Ten years after: Revisiting the Asian Financial Crisis*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

WORLD ECONOMIC FORUM (2010). *Financial Development Report*. Geneva, Sweetland.



---

## **Crisis internacional: ¿Escollo u oportunidad para la integración regional?**

*Jorge Marchini<sup>1</sup>*

Las experiencias de integración en América Latina deben ser comprendidas como propósitos de inserción, complementación y posicionamiento común dentro de la región y hacia el mundo. Los acontecimientos históricos que han contextualizado cada una de sus modalidades han respondido a estrategias formuladas desde distintas concepciones y a las oportunidades o posibilidades que vislumbraron en cada momento los países, tanto individualmente como en conjunto.

La crisis internacional actual está generando tensiones y ajustes económicos y sociales profundos que dan lugar al cuestionamiento de la concepción prevalente en las últimas décadas, favorable a relaciones internacionales regidas por libres movimientos de mercaderías y financieros. En este contexto, América Latina vuelve a evocar al regionalismo sustentando la idea de cooperación como una herramienta de vital importancia para afrontar desafíos históricos. Nuevas circunstancias llaman a repensar esta estrategia ya no solo como una instancia para sostener y complementar esfuerzos de crecimiento económico, sino como herramienta esencial para encarar en forma común y complementaria los desafíos de un período histórico de enormes cambios e incertidumbre.

Aun así, los antecedentes negativos de proyectos integradores en la región generan opiniones reticentes. Se expresan voces contrarias a priorizar la cooperación y la integración latinoamericana argumentando

---

<sup>1</sup> Profesor titular de Economía de la Universidad de Buenos Aires. Director de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, SEPLA. Investigador del Grupo de Trabajo “Integración y Unión Latinoamericana” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Investigador del Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria, CIGES.

que de las propuestas anteriores poco se ha concretado y que los esfuerzos de coordinación regional desfavorecen las posibilidades que cada país tiene de aprovechar y negociar opciones de acuerdo a necesidades y potencialidades particulares. Se puntualizan también referencias escépticas por parte de quienes señalan que, pese al notorio mejor comportamiento comparativo de la región en el último período, la gravedad y dinámica tan incierta de la crisis actual no brindaría espacios para iniciativas comunes, y que cualquier acción regional concertada activa de gobiernos hasta podría ser nociva para revertir la incertidumbre en los mercados (Quitral, 2009).

**Cuadro N° 1**  
**Comercio Sur - Sur: Descomposición del comercio**  
**intrarregional, 2008 - 2010**  
**(porcentajes de las exportaciones totales del sur)**

Origen	Destino					Sur-Sur
	Africa	Países en desarrollo de Asia	América Latina y el Caribe	Oriente Medio	Comunidad de Estados Independientes	
Africa	1,3	1,9	0,4	0,4	0,1	4,1
Países en desarrollo de Asia	3,5	58,7	4,6	4,6	2,1	73,5
América Latina y el Caribe	0,5	3,2	5,0	0,4	0,3	9,4
Oriente Medio	0,5	6,1	0,1	1,3	0,1	7,6
Comunidad de Estados Independientes	0,3	1,9	0,2	0,4	2,6	5,4
Comercio Sur-Sur	6,1	72,0	10,3	7,1	5,1	100,0

Fuentes: CEPAL, sobre la base de Naciones Unidas; Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); EUROSTAT y fuentes nacionales.

Las circunstancias que afronta hoy América Latina, y las condiciones que ofrece el sistema internacional son muy distintas a

las que rodearon las primeras iniciativas de unidad regional en el siglo XIX, así como aquellas propuestas que enmarcaron el desarrollo de iniciativas e instituciones integracionistas en el siglo XX, aún vigentes.

En esta perspectiva, deben ser reconocidas en particular nuevas tendencias en las relaciones económicas.

Se están produciendo cambios estructurales en las condiciones y las relaciones económicas Norte-Sur, previéndose la continuidad de un menor dinamismo de grandes economías del Norte (Estados Unidos y Europa) que, por la propia crisis, están dejando de ser motores y centros dinámicos prevalentes de la economía y las finanzas mundiales (FMI, 2012)

Se observa una creciente significación de los vínculos Sur-Sur como vía alternativa para afrontar nuevos retos y protegerse de las consecuencias de la crisis mundial (UNCTAD, 2012).

**Cuadro N° 2**  
**Matriz del comercio mundial según grandes regiones**  
**económicas, 2000 y 2010**  
**(porcentajes de exportaciones totales)**

Origen	Destino					
	2000			2010		
	Norte	Sur	Mundo	Norte	Sur	Mundo
Norte	50,9	16,3	67,2	39,3	17,1	56,4
Sur	19,1	13,7	32,8	20,3	23,3	43,6
Mundo	70,0	30,0	100,0	59,6	40,4	100,0

Fuentes: CEPAL, sobre la base de Naciones Unidas; Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Existe un debate abierto, con posiciones encontradas, en relación a la vulnerabilidad de las economías regionales a la crisis internacional, tanto por las perspectivas de precios y demandas de los productos de exportación como por la incertidumbre e inestabilidad existente en los movimientos de capitales (CEPAL, 2011).

Aun con políticas económicas diferenciadas, se manifiesta una

progresiva conciencia en América Latina de la necesidad de una mayor solidaridad y complementación que contemple desafíos comunes de desarrollo tratando de no repetir errores, limitaciones o frustraciones del pasado<sup>2</sup>.

Se expresa la preocupación común en que el avance de instancias de unidad regional o subregional sea perceptible y no únicamente declarativo, o planteado solo como una aspiración de largo plazo (Altmann; Rojas y Beirute, 2011). En particular, debe notarse que el grado de integración no ha avanzado sustantivamente en las últimas décadas si se compara con el total del comercio exterior de los países de la región.

Existe un campo de análisis que requiere aún mucho mayor atención que es el de las condiciones y de las consecuencias de los flujos de inversiones intra y extrarregionales, sobre todo teniendo en consideración la enorme significación que han venido ganando las empresas transnacionales en la región, tanto internacionales como regionales (translatinas).

**Cuadro N° 3**  
**América Latina y el Caribe: Flujos entrantes de Inversión**  
**Extranjera Directa según origen, 2000-2009**  
**(porcentajes)**

---

América Latina y el Caribe	6
Japón	2
Unión Europea	43
Estados Unidos	35
Otros	14

---

Fuente: CEPAL.

Tiende a reconocerse el peligro que políticas y acciones autónomas conlleven mayores desequilibrios y tensiones, y que es preciso

---

<sup>2</sup> En una declaración realizada el 16 de Mayo de 2012, el presidente de Uruguay, José Mujica, señaló: “Hay una enorme coincidencia, nadie tiene la receta. Éste es un camino lleno de búsquedas”.

afrontar cambios inciertos en la economía mundial fortaleciendo la unidad regional. Ejemplo de ello ha sido la formación, en el año 2011, del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En la construcción y desarrollo de un proceso de integración regional, las sociedades deben, en forma recurrente, afrontar y responder interrogantes básicos: ¿Cuáles son los países que deben ser incluidos como miembros del grupo regional?, ¿cuál será la política del grupo regional en las relaciones intraregionales y extraregionales?, ¿cuán profunda debe ser la integración regional?, ¿qué grado de extensión debe alcanzar el proceso de integración, o qué áreas políticas, económicas, institucionales y culturales debe incluir?

El conocimiento de las visiones e iniciativas de integración es esencial para revisar el camino de la unidad latinoamericana. El estudio y el debate de las experiencias históricas y actuales debe aspirar, por lo tanto, a ser útil para alcanzar formas más avanzadas y efectivas de integración, incluyendo no solo los aspectos comerciales, como ha sido tradicional, sino también perspectivas más amplias de complementación política, económica, cultural y social.

Las instancias de integración regional y subregional continuarán siendo en el futuro las referencias más importantes de cooperación y complementación de América Latina, y es previsible que las disputas y las crisis internacionales sigan inhibiendo negociaciones y soluciones multilaterales más amplias. De allí la necesidad de analizar las condiciones y alternativas, tanto para fortalecer relaciones intrarregionales como para encarar los desafíos comunes que implica un mundo con enormes cambios geopolíticos en marcha.

El espectacular crecimiento de relaciones entre países desde mediados del siglo pasado, bajo una denominación muy amplia y ambigua de “fenómeno de globalización”, ha sido estimulado por rápidos cambios tecnológicos (transportes, comunicaciones, nuevas formas de fabricación, especialización de los servicios, etc.) y fue avalado por marcos ideológicos y políticos favorables. Lo fue, por un lado, desde finales de la Segunda Guerra Mundial, por las políticas públicas activas introducidas a partir de los acuerdos de Bretton

Woods<sup>3</sup>, con la intención de incentivar activamente el comercio y el financiamiento internacional y como forma de evitar la tónica peligrosamente proteccionista que había caracterizado al mundo de la preguerra. Ya con una perspectiva totalmente diferente, lo ha sido la aspiración, desde finales de la década del setenta, de una mayor apertura global con la prevalencia de posiciones ideológicas favorables a la liberalización comercial y financiera basadas en priorizar la iniciativa privada y dejar de lado el intervencionismo público de corte keynesiano.

En los últimos años, nuevas condiciones en la división internacional del trabajo han implicado un giro sustancial del papel del Sur en la economía global. Un número creciente de países en desarrollo, en particular en Asia, han logrado un raudo proceso de industrialización, convirtiéndose en productores y exportadores centrales de bienes manufacturados<sup>4</sup>. El traslado de la producción de mano de obra intensiva por parte de las empresas transnacionales luego de observada una caída en la tasa de ganancias en el centro, permitió una reconfiguración de la localización de la producción y, con ello, los países de estas regiones adquirieron la condición de productores. El impacto generado tras la inclusión de estas nuevas economías al mercado internacional generó en América Latina una reafirmación en la última década de su rol como proveedor de productos primarios, propiciando una notoria mejora de los términos de intercambio (CEPAL, 2011).

El aumento del comercio de los países Sur no ha disminuido el poder de los países del Norte. Este poder, afirmado en su peso como mercados y presencia inversora y financiera, ha influido en instituciones y negociaciones multilaterales, tanto para sostener en las últimas décadas la hegemonía de la perspectiva ideológica de confianza en mercados liberalizados, como también, y ello es hoy reconocido en forma extensiva, para sostener relaciones privilegiadas para el Norte y dependientes para el Sur<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Conferencia de los gobiernos de los países que iban a ser triunfantes de la Segunda Guerra, realizada en New Hampshire, Estados Unidos, donde se definió la arquitectura de la economía mundial posterior al conflicto mundial.

<sup>4</sup> De todas formas, debe destacarse que una parte significativa del crecimiento de la capacidad industrial en el Sur se relaciona con inversiones por parte de corporaciones transnacionales con base en los países del Norte. Ver: UNCTAD (2011).

<sup>5</sup> Un buen análisis en esta materia puede observarse en la publicación de South Centre (2011).

En forma simplificada, se suele asociar los acuerdos regionales con los procesos de eliminación de barreras al comercio. Esta identificación acotada resulta inmediata debido a que es la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>6</sup> el ámbito donde se clasifican los acuerdos en relación a sus criterios específicos, vinculados con el comercio de bienes y servicios, y el que define que un acuerdo regional debe cubrir “substantialmente todo el comercio” y una “parte substancial del espectro de servicios”.

En los últimos años, la existencia de crecientes dificultades y postergaciones en las negociaciones multilaterales generales<sup>7</sup>, ha dado lugar a acuerdos de carácter bilateral o restringido a un grupo de países. Dada esta necesidad de avanzar en las negociaciones de manera sectorizada, la OMC se vio compelida a reconocer las exigencias de los Estados, avalar esta práctica y regularla a fin de que quedaran en su órbita y continuaran siendo compatibles con la pertenencia de los países a su organización. De este modo, se evitó su sustitución, estableciendo el requerimiento de notificación y criterios de aceptación de estos convenios extra OMC<sup>8</sup>.

Si bien han predominado históricamente pautas de libre cambio y apertura comercial en el propósito de integrar a América Latina al mercado mundial, la región no ha llevado adelante un camino lineal. Condiciones recesivas globales o desabastecimientos de importaciones, impuestos por conflictos bélicos en el siglo XX, llevaron a generar políticas industriales y comerciales autónomas como respuestas pragmáticas inmediatas de los países latinoamericanos ante desconexiones involuntarias con el resto del mundo.

<sup>6</sup> La Organización Mundial del Comercio (OMC), con la participación de 153 países, es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Los pilares sobre los que descansa son los Acuerdos de la OMC establecidos en rondas de negociación con el propósito de liberalizar el comercio de bienes y servicios y evitar obstáculos a su desenvolvimiento.

<sup>7</sup> El último marco de negociaciones abierto por la OMC es la “Ronda Doha”. Comenzó en el 2001 y no ha podido alcanzar nuevos acuerdos en temas significativos como agricultura, servicios y propiedad intelectual.

<sup>8</sup> La obligatoriedad de notificación está establecida en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Asimismo, los países miembros de la OMC deben pasar por un proceso de evaluación de los acuerdos regionales, de forma que cumplan con los criterios establecidos.

Hasta el momento, el desarrollo de acuerdos regionales ha aspirado a complementar con un mayor comercio recursos, expandir mercados, generar más inversiones y lograr mayor diversificación y valor agregado de cada economía nacional y, a la vez, reducir la dependencia (tanto para las exportaciones como para las importaciones) de un número pequeño de países y/o grandes mercados extrarregionales.

De cualquier manera, la integración regional debe ser comprendida también como un paso hacia una mayor integración armónica y no descompensada con la economía mundial a través de:

- (i) Efectos de mayor escala y competitividad. Un mercado ampliado abre la posibilidad de establecer economías de escala y generar una mayor interrelación entre oferentes y demandantes, ponderando mayor eficiencia y transferencias de tecnología. De todas formas, tal como lo demuestra la dura experiencia europea actual, de no atenderse activa y preventivamente las *asimetrías* entre países (por ejemplo, entre grandes y pequeños, aquellos dotados con recursos naturales en relación a los que no los cuentan, los más industrializados y/o con menor nivel de infraestructura en relación a los más atrasados, etc.) con políticas activas que apunten a prevenir desequilibrios crónicos de balanzas de pagos, puede rápidamente romperse el sustento económico y político para la integración. La vinculación interregional no puede dejarse librada a la simple liberalización de mercados, ya que ésta puede profundizar aún más las diferencias existentes por espejo de diferenciales de productividad y competitividad previas, sino que requiere acciones públicas activas y marcos estables, efectivos y creíbles para la armonización de políticas, normas y acciones entre países y sectores.
- (ii) Efectos en el comercio y la localización. Un mercado unificado más grande e integrado puede ayudar a la reducción de costos y ampliar el espectro de bienes y servicios accesibles para los pueblos, pero para ello se requiere conciliar normativas y reconocer la existencia de particularidades y derivados multiplicados económicos, políticos y sociales.



(iii) Efectos en los flujos financieros tanto intrarregionales como con relación a terceros países. Ello convoca también, por su alta sensibilidad, a la complementación y cooperación regional. En tal sentido, deben reconocerse los peligros potenciales de conflictos por la introducción unilateral de “devaluaciones competitivas”, la falta de coordinación en el manejo de los movimientos de capitales y los peligros de contagio de dificultades coyunturales en un país hacia toda la región. El debate abierto por una Nueva Arquitectura Financiera Regional (por ejemplo, Banco del Sur, Fondo del Sur, intercambios con monedas locales y/o canastas de monedas, Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos) debe ser centralmente comprendido en esta perspectiva.

Pese a la prevalencia tradicional de la perspectiva librecambista de especialización productiva para el mercado mundial, la necesidad y posibilidad de ampliar la capacidad industrial nacional no quedó circunscripta a la meta de agregar valor a las exportaciones, y hasta fue llevada adelante por gobiernos sin objetivos industriales amplios, forzados por circunstancias históricas<sup>9</sup>.

La justificación de la necesidad de una mayor autonomía de las economías nacionales no quedó ceñida en América Latina a las emergencias provocadas por los vaivenes del mercado mundial, sino que motorizó un intenso debate paralelo sobre la necesidad o no de seguir adelante políticas librecambistas o proteccionistas para superar el atraso económico. La polémica conllevó posiciones nacionalistas y/o críticas a la continuidad de un régimen comercial liberal que condenaba por siempre a países exportadores de productos primarios a una relación desventajosa y dependiente con países industrializados y más poderosos en el balance de ventajas comparativas existentes estáticas (Halperin, 2002).

Los procesos de industrialización y sustitución de importaciones desarrollados en América Latina entre las décadas de 1950 y 1970 tuvieron, en gran medida, un cuerpo de ideas distintivo y más integrado<sup>10</sup>. Se concibió que el impulso debía ser liderado por el sector

<sup>9</sup> Ver: Revista H-Industria@ < <http://www.hindustria.com.ar> >

<sup>10</sup> Por ejemplo, Tesis Prebisch-Singer demostrando la tendencia en el siglo XX al deterioro de los términos de intercambio del comercio exterior en beneficio de los países más

público; se entendió que los Estados debían jugar un rol central en la movilización de recursos, tanto seleccionando sectores prioritarios para la participación estatal, como brindando apoyo y/o un marco propicio para corrientes de inversión privadas, tanto nacionales como internacionales, bajo el tratamiento privilegiado de protección a “industrias infantiles”<sup>11</sup>.

En todo caso, la integración regional quedó establecida como objetivo que se aspiraba, pero que era complementario, condicionado o relativizado a una necesidad prioritaria del proceso de sustitución de importaciones del país, que requería necesariamente y en primer lugar, una adecuada protección aduanera nacional.

La estrategia permitió a muchos países (en especial a los más grandes como Brasil, México, Argentina) que generaran una base industrial con grados de diversificación vertical y horizontal. De todas formas, la restricción de la magnitud de los mercados nacionales y políticas centradas en priorizar la inversión (con su correlato de mayores importaciones de bienes de capital y limitar el consumo a través de políticas de ingresos restrictivas) inhibieron rápidamente un desarrollo sostenido. La falta de escalas de producción y la existencia de condiciones monopólicas u oligopólicas en mercados reducidos impidieron la continuidad de la modernización industrial. Los precios de los productos industriales se mantuvieron altos y se lograron muy pocos progresos comparativos en el mejoramiento de costos y calidad de los productos.

Los procesos de industrialización fueron compelidos a la búsqueda de nuevas alternativas para expandir el tamaño de los mercados, tanto por vía de obtención de preferencias al tratamiento de las exportaciones industriales de los países periféricos hacia los centrales<sup>12</sup>, como afirmando la necesidad de expandir el comercio intrarregional.

---

poderosos e industrializados y en perjuicio de los países más débiles y productores de materias primas.

<sup>11</sup> El concepto de “industria infantil” entiende que es necesaria la protección de una nueva industria nacional que no puede alcanzar inmediatamente condiciones para afrontar competidores del exterior con condiciones productivas ya asentadas.

<sup>12</sup> Uno de los mayores logros de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) fue lograr, en el año 1971, la puesta en marcha del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) por el cual países industrializados se comprometieron a brindar un trato arancelario preferencial a las importaciones provenientes de países en desarrollo.

Este camino derivó en la creación en 1959 de una institucionalidad comercial propia de países latinoamericanos, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), diferenciada de los intentos de libre comercio “panamericanista” con la inclusión de Estados Unidos o de tratamiento diferencial a países centrales, como Inglaterra, presentes desde el siglo XIX.

Con esta nueva perspectiva, los esfuerzos de negociación fueron dirigidos inicialmente a la eliminación de barreras al comercio intrarregional, pero no incluyeron la introducción de políticas productivas-industriales activas de complementación regional. Esta iniciativa se basó centralmente en la expectativa que los mercados ampliados ayudarían a lograr mayores inversiones locales y extranjeras privadas. A principios de la década de 1970 el proceso de integración parecía que mantendría esta perspectiva con enorme dinamismo<sup>13</sup>.

El crecimiento del comercio se revirtió abruptamente en los primeros años de la década de 1980, debido a la enorme contracción de la economía global entre 1979 y 1983. Los países industrializados, en nombre de revertir presiones inflacionarias, adoptaron en forma unilateral severas políticas deflacionarias que tuvieron un impacto devastador en la región y en los países periféricos en general. Los efectos más notorios de las acciones del Norte incluyeron una abrupta caída de la demanda de las exportaciones de *commodities* primarios, llevando también a una fuerte caída de sus precios, y un aumento inédito de las tasas de interés reales debido a la política de enérgica contracción monetaria de los bancos de los países centrales, que derivaron en la “crisis de la deuda”, con su correlato de deterioro extendido por la salida de capitales y recesiones recurrentes.

El impacto en las relaciones económicas externas fue enorme, y no solo con los países del Norte, sino, y sobre todo, en las relaciones intrarregionales. La crisis de las balanzas de pagos forzó la adopción no coordinada de políticas comerciales y cambiarias para reducir las importaciones, pero también cambios estructurales profundos de la arquitectura financiera regional para integrarla estrechamente y subordinar los flujos de ahorros e inversión a señales e incentivos

<sup>13</sup> Ver: Anuarios Estadísticos de CEPAL, varias ediciones.

globales de los mercados de capitales. En tanto, bajo los términos de los acuerdos con instituciones financieras internacionales, los países latinoamericanos tuvieron que aceptar programas de estabilización y ajuste estructural que incluyeron la liberalización del comercio exterior y llevar adelante políticas de apertura, desregulación y privatizaciones opuestas al intervencionismo y al reconocimiento de la existencia de asimetrías estructurales advertidas por las políticas desarrollistas impulsadas con anterioridad.

A diferencia de lo ocurrido en los países asiáticos, que mantuvieron políticas públicas activas para la complementación industrial regional, los países latinoamericanos avanzaron, en general, tan profundamente en la apertura externa que sus exportaciones debieron tomar como objetivo principal los mercados del Norte, sin que esto provocara problemas inmediatos en sus balanzas de pagos, a diferencia de la experiencia de los vecinos regionales, para garantizar el ingreso de divisas y de esa manera poder afrontar compromisos de deuda justamente con esos países. En tanto, las importaciones desde países industrializados más avanzados pasaron a tener mayor significación relativa (desplazando compras regionales potenciales) debido a la mayor liberalización del comercio exterior.

La implementación de políticas de apertura y liberalización en las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado, estuvo acompañada de un clima de confianza e impulso que se expresaba a través de las percepciones desprendidas de este nuevo fenómeno denominado globalización. El contexto internacional se caracterizaba por el fin de uno de los bloques, el de las economías planificadas, que había disputado el modo de producción como motor del régimen a seguir, “venciendo” el modelo capitalista de occidente.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) separándose de sus propuestas tradicionales de la necesidad de políticas activas y de protección inicial de los países periféricos para poder contrapesar las asimetrías de competitividad existentes, desarrollaría una nueva interpretación del regionalismo basada en un nuevo concepto, sustentado en una estrategia que se denominaría “regionalismo abierto”. Este paso fue justificado explícitamente

como parte de los “ingentes esfuerzos por mejorar su inserción en la economía internacional, como respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias demostradas en numerosos casos por la anterior estrategia de industrialización”, y al punto notable de incentivar la firma de tratados de libre comercio (TLC) de países de la región con países desarrollados, como el de México con Estados Unidos y Canadá, como “un medio que le permite lograr acceso más estable a su principal mercado, reforzar la credibilidad de sus políticas y garantizar la incorporación del país al proceso de globalización”.

El marco liberalizador alteró la aceptación del principio anteriormente reconocido, en el que las relaciones entre los países del Norte (desarrollados) y los del Sur (periféricos) debían estar basadas en preferencias unilaterales no recíprocas a favor de estos últimos, tomando en consideración las diferencias productivas y competitivas existentes. La firma de acuerdos entre países con niveles comparativos muy distintos de desarrollo pasó a ser una política central de los países más avanzados. Se impuso el principio de reciprocidad, reconociendo las asimetrías solo como excepción y no como aspecto de tratamiento básico e imprescindible para aspirar a un desarrollo mundial más armónico y a relaciones internacionales más equilibradas (South Centre, 2004).

La experiencia recorrida por el proceso de integración latinoamericana en sus avances y retrocesos, puja de proyectos diferenciados y resultados disímiles, deja abiertas enseñanzas que deben ser consideradas a la hora de plantear un nuevo impulso. A ello se suma el entramado más complejo e incierto que la persistencia de la crisis mundial plantea para las relaciones internacionales. Ante sus consecuencias económicas y sociales, crecen las tensiones y se manifiestan tendencias regresivas (proteccionismo chauvinista, la utilización política de la exclusión social y cultural en la búsqueda de chivos expiatorios, la confusión en relación a los motivos de la desestructuración y desequilibrios de la economía y las finanzas mundiales, etc.), que deben ser afrontadas.

Entre otros desafíos centrales que deben ser considerados pueden mencionarse, primero, la alta inestabilidad financiera y monetaria

internacional que conlleva alteraciones muy rápidas en las condiciones de competitividad y/o complementación económica entre los países (cambios de precios relativos, alteración y disputas por tipos de cambio, diferenciales de tasas de interés, cambios inciertos de políticas ante dificultades en balanzas de pagos, etc.); segundo, la existencia de condiciones, posiciones y dinámicas políticas distintas entre los países, pudiendo llevar a superponer o frustrar iniciativas y esfuerzos integradores, o a quedar éstos solo planteados como expresiones de deseo, sin resultados concretos y sensibles en relación a expectativas o promesas ambiguas; tercero, la necesidad de reconocer la existencia de significativas asimetrías entre los países debido a diferencias de magnitud relativa de las economías y distinta dotación de recursos naturales, humanos, de infraestructura e industriales. Estas no pueden ser superadas solo a través de la liberalización comercial, sino, tal como lo demuestra la reciente dramática experiencia europea, deben ser afrontadas con políticas activas y concertadas en un marco permanente de negociación y atención de condiciones generales y desenvolvimientos sectoriales y locales, de forma que los desequilibrios crónicos no vulneren estructuralmente los procesos de integración; cuarto, el reconocimiento de la existencia de un proceso en marcha de grandes cambios geopolíticos a nivel mundial, que pueden generar alteraciones insospechadas en las relaciones internacionales y regionales. Ello requiere también de contar con consensos prioritarios básicos y posiciones comunes ante organismos multilaterales, negociaciones y foros internacionales, y no ser alterado en relación a distintas instancias, interlocutores y prioridades circunstanciales de participación de cada uno de los países.

América Latina presenta hoy, nuevamente, un fuerte debate sobre su rol en el mundo. La necesidad de atender las desigualdades de carácter estructural evidencia la urgencia de políticas activas desde los Estados, los cuales a su vez plasman en la región la voluntad de analizar en conjunto las mejores estrategias para resolverlos. Los múltiples desafíos de un mundo interdependiente con crisis económica, financiera y ambiental cuestionan las premisas existentes en las últimas décadas de una integración abierta que no revirtieron sino, por el contrario, profundizaron desigualdades dentro de la sociedad y entre países.

Las tendencias a un “sálvese quien pueda” en un período altamente inestable de la economía mundial no deben ser motivo para disminuir o desarticular el impulso integrador. Por el contrario, es aún más necesario indagar alternativas para la complementación y unidad regional. Ésta debe ser fortalecida no solo como herramienta de salvaguarda común ante la incertidumbre de un mundo cambiante que plantea nuevas condiciones, acechanzas y oportunidades para América Latina, sino, y sobre todo, como camino para impulsar un modelo de desarrollo alternativo complementario, sustentable y socialmente inclusivo.

### **Integración: Una historia con distintos significados**

La concepción de unidad regional se manifiesta desde los inicios del proceso emancipador de América Latina, tanto por la necesidad de defender en común el proceso independentista de la contraofensiva militar española y por las dificultades políticas, económicas y administrativas reconocidas por crecientes divisiones, como por la fuerte referencia surgida del modelo federal en el norte de los Estados Unidos (primer proceso de ruptura colonial, en su caso con Inglaterra), a partir de 1776.

Una significativa iniciativa de unión hemisférica fue impulsada por Simón Bolívar con la convocatoria al Congreso de Panamá en 1826, proponiendo la creación de una liga de las repúblicas americanas, un pacto de defensa común y una asamblea parlamentaria supranacional. La reunión contó con representantes de la Gran Colombia (incluyendo el área de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), Perú, las Provincias Unidas de Centroamérica y México. El acuerdo propuesto con el llamativo título “*Tratado magnífico titulado de la Unión, de la Liga, y de la Confederación Perpetua*” solo fue ratificado por la Gran Colombia. El sueño bolivariano fue pronto desarticulado por la guerra civil en la Gran Colombia, la desintegración de Centroamérica y la prevalencia de perspectivas nacionalistas por sobre la concepción inicial de unidad continental en las repúblicas americanas. Intentos posteriores como los congresos en Lima (1847-1848), Santiago

(1856-1857) y Lima (1864) frustran sus expectativas en el marco de inestabilidad política y disputas intrarregionales.

Ya en un nuevo cuadro histórico y con una perspectiva muy diferente, la idea de unidad continental reaparece a finales de siglo XIX, a través de la concepción del “panamericanismo”. Tres son sus elementos distintivos: la inclusión de todos los países del continente, jugando un rol principal Estados Unidos<sup>14</sup>; la significación de los aspectos políticos y militares; y el marco de la disputa que se desarrolla entre Gran Bretaña y Estados Unidos por la hegemonía económica en la región.

Su primer impulso lo dio la Primera Conferencia Interamericana (1890) en Washington en la cual se crea la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas y se pone en marcha la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas<sup>15</sup>.

En el siglo XX, el “panamericanismo” fue invocado para impulsar recurrentes ocupaciones militares de Estados Unidos<sup>16</sup> en la región, justificadas en la marcada extensión de la Doctrina Monroe<sup>17</sup> al “derecho” a intervenir en asuntos de otros países en defensa de los intereses de ciudadanos estadounidenses, en el corolario emitido por el presidente Theodore Roosevelt con su explícita política del “Gran Garrote”<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Los cargos principales estuvieron a cargo de representantes de Estados Unidos. En el período 1890-1902, Director de la Oficina Comercial de las Repúblicas; en el período 1902-1910, Director General de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas; en el período 1910-1946, Director General de la Unión Panamericana.

<sup>15</sup> Hasta 1897 supervisada por Estados Unidos y encargada de compilar y distribuir información comercial (en particular aranceles aduaneros, reglamentos, tratados y estadísticas). En 1901, amplía sus funciones (archiva todos los documentos y actas de las Conferencias Interamericanas y, manteniendo su sede en Washington, su nombre pasó a ser Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas. Desde 1910, tanto la asociación de Estados como su Secretaría cambia su nombre al de Unión Panamericana.

<sup>16</sup> Intervenciones militares de Estados Unidos en Nicaragua (1894 y 1926), guerra Hispano-Estadounidense (1898), Haití (1915), República Dominicana (1916), y el apoyo a la independencia de Panamá (1903).

<sup>17</sup> La doctrina Monroe, sintetizada en la frase “América para los americanos”, planteaba la posición de Estados Unidos frente a las potencias europeas con la intención de no tolerar ninguna interferencia o intromisión por parte de ellas en América.

<sup>18</sup> “Si una nación demuestra que sabe actuar con una eficacia razonable y con el sentido de las conveniencias en materia social y política, si mantiene el orden y respeta sus obliga-



En el plano económico (en el marco de la disputa con Gran Bretaña por una posición hegemónica), sucesivos encuentros comerciales<sup>19</sup> tuvieron resultados limitados, en particular por la exigencia norteamericana de amplia liberalización a los países latinoamericanos para la exportación de sus productos, en tanto negaba la apertura de su propio mercado para las importaciones, debido a la presión proteccionista de sus productores agropecuarios y otros sectores temerosos de ser desplazados por la competencia latinoamericana. Tampoco hubo avances sustanciales en el plano financiero<sup>20</sup>, aunque sí limitados, en el plano de la estandarización, patentes, normas aduaneras, sanidad y comunicaciones.

La estrategia de intervención militar norteamericana fue modificada por el presidente Franklin D. Roosevelt en 1933 con la política de “buena vecindad”, que priorizó la solidaridad hemisférica en la “neutralidad” ante la inestabilidad de la situación europea. Luego viró hacia la intervención, incluyendo el bloqueo económico-comercial a los países del Eje, en la Segunda Guerra Mundial, a partir de la declaración de guerra por parte de Estados Unidos en 1941.

El final de la guerra generó nuevas prioridades políticas para el “panamericanismo”, en el marco de la consolidación de los Estados Unidos como potencia mundial de Occidente. La disputa de la Guerra Fría impulsó un nuevo acuerdo de defensa con el compromiso de luchar contra el comunismo<sup>21</sup> y, en 1948 en Bogotá<sup>22</sup>, la firma del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) (que se formalizó en 1951 como continuadora de la Unión Panamericana)<sup>23</sup> y, en el plano

---

ciones, no tiene por qué temer una intervención de los Estados Unidos”, Mensaje anual al Congreso de Estados Unidos en 1904.

<sup>19</sup> En 1911, 1919, 1927 y 1929.

<sup>20</sup> Congresos interamericanos financieros de 1915 y 1920, en relación a plazos para cancelación de deuda en el marco y con posterioridad a la Primera Guerra Mundial (1914-1918).

<sup>21</sup> Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río) firmado en 1947.

<sup>22</sup> IX Conferencia Internacional Americana.

<sup>23</sup> El Artículo 1 de la Carta de la OEA señala claramente sus prioridades políticas: “un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”.

económico-comercial, la aprobación un convenio de cooperación económica, que significativamente nunca entró en vigencia por la persistencia norteamericana de negar relaciones compensadas (Carrillo, 1960).

El eje de la política norteamericana se volcaba hacia la reconstrucción de Europa con el Plan Marshall<sup>24</sup>, el malestar en los países latinoamericanos creció al ser aliados marginales y al estar planteada, de hecho, la reducción del sistema panamericano a un ámbito de colaboración militar, sin un tratamiento adecuado de las relaciones económicas. Resultaban reveladoras las declaraciones del presidente de Estados Unidos Harry Truman reaccionando a esos requerimientos, al afirmar que “América Latina ya había tenido un verdadero Plan Marshall por más de un siglo, denominado la Doctrina Monroe”<sup>25</sup>.

Con un clima de amarga decepción que caracterizó las relaciones entre los gobiernos de América Latina y Estados Unidos, en una perspectiva diferenciada que marcó buena parte del debate sobre la integración regional de las décadas siguientes, se creó en el seno de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>26</sup>.

La CEPAL se transformó en el ámbito más influyente y original de la nueva tendencia de pensamiento estructuralista para el análisis de las condiciones y las tendencias económicas y sociales regionales. Destacó la situación periférica de los países de América Latina en la economía mundial, y planteó la necesidad de políticas activas y planificación pública para superar la distancia de desarrollo con los países centrales a través de una rápida industrialización basada en la sustitución de importaciones y para superar el subdesarrollo histórico al que condenaba la especialización en la producción primaria hacia

---

<sup>24</sup> El Plan Marshall, (oficialmente denominado European Recovery Program, ERP) fue el programa de ayuda gran escalar de Estados Unidos para la reconstrucción económica europea en el período 1947-1951.

<sup>25</sup> Ver: Diario New York Times, 15 de Agosto de 1947, pp. 8.

<sup>26</sup> Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948, parte de las cinco comisiones regionales económicas de la ONU.

el mercado mundial, por la tendencia desventajosa en los términos de intercambio. Raúl Prebisch, que fue su segundo Secretario General (mandato 1950-1963), le imprimió a la CEPAL, desde sus inicios, esos rasgos fundamentales<sup>27</sup>.

A lo largo de la década de 1950 se generaron condiciones en América Latina para la puesta en marcha de una iniciativa de integración regional original y propia, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), esencialmente diferente a los intentos “panamericanistas” anteriores por no incluir la participación de los países más desarrollados de América del Norte (Estados Unidos y Canadá). Incidentes circunstanciales fueron centrales para este paso:

- (i) La enorme repercusión alcanzada por la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE)<sup>28</sup>.
- (ii) El comienzo de un nuevo ciclo de menores precios de los productos de exportación y mayor proteccionismo en mercados compradores (por ejemplo, la CEE priorizando su propia producción agropecuaria), conllevando restricciones en las balanzas de pago (caída de términos de intercambio).
- (iii) La creciente atención que ganaba la problemática de la marginación social y la necesidad de la creación de empleo ante el masivo desplazamiento de población rural hacia centros urbanos, impulsada por profundos cambios tecnológicos en la producción agropecuaria.
- (iv) La presencia en la región de gobiernos civiles modernizadores, de carácter desarrollista que, amén de avalar las tesis centrales de la CEPAL a favor de la industrialización, dimensionaban las ventajas de la integración regional que no basa sus concepciones de política exterior en hipótesis de conflicto o posiciones nacionalistas excluyentes presentes en gobiernos anteriores y en las Fuerzas Armadas (Ghiggino, 2010).

<sup>27</sup> Raúl Prebisch escribió en 1949 la Introducción al Estudio Económico de América Latina, con su título “El desarrollo económico de América Latina y algunos de los principales problemas”, publicado en la compilación de Gurreri (1982).

<sup>28</sup> Tratado de Roma firmado, en 1957, por Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo.

- (v) Los compromisos internacionales adquiridos por los países de la región, a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)<sup>29</sup>, que implicaban avanzar en esquemas multilaterales más que en los bilaterales por el principio de no discriminación, objetando entendimientos binacionales de tratamiento preferencial<sup>30</sup>.
- (vi) El cuerpo influyente de ideas y propuestas de la CEPAL. Ésta generó documentos y auspició reuniones preliminares en 1958 y 1959 para la elaboración de un proyecto de zona de libre comercio que llevaron a la creación de ALALC en 1960<sup>31</sup>.

Debe notarse que la concepción inicial de integración comercial independiente no fue acompañada con una perspectiva similar en relación a los aspectos financieros, al sostenerse que la región carecía de excedentes en sus balanzas de pagos y capacidad de ahorro suficiente para encarar la necesidad de inversiones existentes. La creación del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) en 1959, la decisión de instalar su sede en Washington y el hecho de ser Estados Unidos el mayor suscriptor inicial de acciones (41,7 por ciento), apuntaron a promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo<sup>32</sup>. Esta característica se ampliará aún más con el ingreso de países accionistas extraregionales de mayor desarrollo relativo<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Creado en la Conferencia de La Habana, Cuba, en 1947, para establecer un conjunto de normas comerciales y concesiones arancelarias que evitar, en acuerdo al diseño del mundo de la posguerra establecido por las potencias triunfantes en los Acuerdos de Bretton Woods (1944) por el temor a la recurrencia de tendencias proteccionistas, que habían contribuido a las tensiones que derivaron en la Segunda Guerra Mundial. El GATT fue precursor de la actual Organización Mundial de Comercio (OMC)

<sup>30</sup> De acuerdo con el artículo 24 del GATT, las partes contratantes estaban autorizadas a conformar solo proyectos de zonas de libre comercio o de uniones aduaneras, pero no a emprender esquemas parciales y limitados de reducciones de aranceles de importación, lo que condicionó el proceso integrador latinoamericano y la entrada en vigor de la ALALC.

<sup>31</sup> Ver: “El Mercado Común Latinoamericano” escrito liminar en el cual Raúl Prebisch plantea dos principios básicos: “reciprocidad en el tráfico latinoamericano” y “tratamiento diferencial en favor de los países de desarrollo incipiente”, los cuales van a ser de ponderación central para los procesos de integración latinoamericana.

<sup>32</sup> Ver: Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Artículo 1, Sección 1, Objeto. 30 de Diciembre de 1959. Los países miembros iniciales fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Estados Unidos.

<sup>33</sup> Entre 1976 y 1986, ingresaron al Banco los 22 países no regionales que incluyen a 16

Ya con una perspectiva “panamericanista” mucho más inmediata, limitada y vinculada a necesidades políticas, Estados Unidos impulsó en 1961 la creación de la Alianza para el Progreso como forma de contrarrestar la influencia de la revolución en Cuba en 1959. Sus ambiciosos objetivos económicos iniciales<sup>34</sup> fueron acotados, ganando preeminencia con posterioridad la cooperación, la influencia o la acción directa estadounidense en el plano militar (Rouquié, 1984).

Los primeros años de la década de 1960, con la puesta en marcha de ALALC y la iniciativa similar centroamericana, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), fueron los de esplendor del impulso integrador latinoamericano. Aun así, en la misma década comenzó a extenderse la disconformidad con la falta de resultados, debido a la imposibilidad de avanzar en acuerdos entre un número grande de países, en tanto se multiplicaban tensiones por la introducción de frenos proteccionistas y la profundización de los desequilibrios económicos por el hecho que la aspiración de una zona de libre comercio agudizaba diferencias al mantenerse políticas nacionales autónomas, en tanto se seguía pretendiendo la eliminación de aranceles al comercio intrarregional (Mayobre; Herrera; Sanz de Santamaría; Prebisch, 1965).

El surgimiento del Pacto Andino en 1969 fue una respuesta directa, por parte de países de la región con menor desarrollo relativo, a la frustración por el proceso de ALALC. Dos fueron sus características innovadoras: en primer lugar, en el plano económico, la necesidad de paralelos entre los avances de liberalización y la planificación industrial, y el reconocimiento de la necesidad de un tratamiento diferencial para países con menor desarrollo relativo (Bolivia y Ecuador). En segundo lugar, ya en el plano político, se ponderó una mayor institucionalidad para alcanzar entendimientos y dirimir diferencias.

El proceso andino, si bien contó con un promisorio inicio, refirió solo un intento valioso de superar con políticas públicas activas, y no solo a

---

países europeos, Israel y Japón. Corea del Sur ingresó como país miembro en 2005 y China en 2009.

<sup>34</sup> Lanzada por el presidente John Kennedy (1961), ratificada el mismo año en la Conferencia de Punta del Este. Proyectó una inversión de 2 mil millones de dólares en un período de 4 años, que no fue cumplida.

través de los mecanismos automáticos de mercado, el aletargamiento del proceso de integración. La falta de una base productiva y de mercados complementarios se conjugó con la no participación de las economías más industrializadas de la región. Además, la existencia de diferencias políticas y la profundización de los problemas económicos desde mediados de la década de 1970, dio lugar luego de un período de parálisis y transición, a un significativo cambio de rumbo (Malamud, 2011).

La parálisis de ALALC y el incumplimiento de su meta autoimpuesta de completar la liberalización intrarregional, llevó a la renegociación del Tratado de Montevideo en 1980, y a la creación de una organización continuadora: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Su creación simbolizó el reconocimiento del fracaso integrador, dando paso a una nueva perspectiva con horizontes y objetivos más limitados que los de su antecesora. Las negociaciones pasaron a basarse en el bilateralismo, metas acotadas y mayor confianza en la perspectiva de una liberalización amplia no ceñida a la unificación regional, sino a mercados globales a través del GATT - OMC.

En un marco de recurrentes crisis de las economías regionales, este ciclo fue justificado como un “nuevo” regionalismo “abierto”, en línea con los paradigmas antiintervencionistas multilaterales de desregulación, privatización y apertura económica y comercial impulsados por organismos multilaterales y usinas de opinión. Su característica esencial fue impulsar una amplia y rápida apertura comercial bajo el supuesto que la integración abierta a la economía mundial sería el camino más corto y el único viable para la modernización y la superación del atraso histórico regional (CEPAL, 1994).

En 1989, en una reunión efectuada en Galápagos, Ecuador, se decidió abandonar el modelo de desarrollo cerrado y adoptar el modelo abierto con alternativas de negociación bilateral, finalizando la política común de tratamiento al capital extranjero y abandonando el cronograma original de integración<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Ver reseña histórica en página oficial de la Comunidad Andina <<http://www.comunidadandina.org/quienes/resena.htm>>

Adicionalmente, la puesta en marcha en 1991 del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, planteó una nueva perspectiva dual al avanzar, sin demora, en un proceso de eliminación completa de aranceles para el comercio entre países miembros, a través de un cronograma rápido de desgravaciones mutuas, en forma simultánea con una mayor apertura a través de un descenso histórico de los aranceles de importación para productos originarios en línea, con la aspiración de un “regionalismo abierto”<sup>36</sup>.

En la década de 1990, el enorme cambio geopolítico mundial que significó el desmoronamiento de la URSS y las economías planificadas del Este de Europa, generó un marco ideológico y condiciones, en un principio, propicias para un proceso de globalización indiferenciada Sur-Norte a través de tratados de libre comercio (TLCs) y acuerdos de protección de inversiones. El paso más significativo fue la firma, por parte de México, de un acuerdo con Canadá y Estados Unidos (TLCAN), y otros de asociación económica con la Unión Europea, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio y Japón. Con la misma tónica, Chile avanzó en entendimientos con Estados Unidos, Europa y Japón. Los países centroamericanos<sup>37</sup> y República Dominicana lo hicieron con Estados Unidos (DR-CAFTA, por su sigla en inglés) y llevaron adelante negociaciones individuales, tanto con ese país como con Europa. En tanto, Colombia, Panamá y Perú, en forma individual, comenzaron negociaciones por TLCs con Estados Unidos y Europa<sup>38</sup>.

En 1990 se desarrolló el último intento ambicioso de regreso al “panamericanismo”: la Iniciativa de las Américas, lanzada por el presidente George Bush (padre) con el propósito de crear “una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego”, que incluyera a 34 países con la excepción de Cuba. En 1994, su sucesor, el presidente William Clinton, dio continuidad a este propósito con la puesta en marcha de negociaciones para constituir el Área de Libre Comercio de

<sup>36</sup> Buen ejemplo fue la fijación de un arancel externo común máximo del 35 por ciento.

<sup>37</sup> Fueron firmantes El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en 2003 y Costa Rica y República Dominicana, en 2004.

<sup>38</sup> Ver acuerdos comerciales en vigor en el Sistema de Información de Comercio Exterior de la OEA <[http://www.sice.oas.org/agreements\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp)>

las Américas (ALCA).

Largas negociaciones no prosperaron por divergencias en temas críticos como la pretensión del mantenimiento de subsidios a exportaciones agrícolas norteamericanas y exigencias de este país de apertura acelerada en temas críticos como compras públicas, patentes, leyes antidumping, defensa de la competencia.

El punto de inflexión fue la Cumbre de Presidentes de Mar del Plata (2005), en la cual se manifestaron abiertamente diferencias en un “no al ALCA”, que desarticuló el proyecto unificador panamericanista. Debe puntualizarse que no se trató de un cambio unificado de posiciones, existiendo diferencias entre aquellos países latinoamericanos ubicados al norte del continente (México, Centroamérica y el Caribe) con mayor vinculación y dependencia de Estados Unidos, respecto a los de América del Sur, en forma general, aunque no absoluta, más independientes de los ciclos económicos y comerciales de la economía norteamericana.

En todo caso, es indispensable considerar la persistencia de posicionamientos políticos muy diferenciados entre países con gobiernos más proclives a la continuidad de estrategias de apertura y aspiración de vinculación abierta con países centrales (Chile, Colombia y Perú), respecto a aquellos que han planteado una recomposición de estructuras de integración existentes (países del MERCOSUR) y los que apuntan a una nueva perspectiva diferenciada de arquitectura de integración basada en la complementación y compensación equilibrada (países del ALBA).

Un nuevo marco de cambios políticos, económicos y culturales se ha abierto, caracterizado por:

- (i) Procesos políticos ante la crisis económica y social que atravesó la región desde finales de la década de 1990, de los cuales surgieron gobiernos que, aun con diferencias, aspiran a diferenciarse de la estrategia neoliberal y priorizan retomar un camino independiente de integración regional<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Es preciso diferenciar este marco de referencia entre los países de América del Sur y México, Centroamérica y el Caribe (a excepción de Cuba), y en América del Sur las posiciones de Chile, Colombia, y Perú, aunque en todos los casos sus gobiernos han venido



- (ii) La existencia de países que siguen manteniendo un sesgo liberalizador amplio; que fueron también proclives, en un momento, a la iniciativa del ALCA y que han dado continuidad a una estrategia de acercamiento prioritario con países centrales, a través de tratados comerciales y acuerdos económicos con la misma perspectiva (México, y la mayor parte de Centroamérica; Chile, Colombia y Perú).
- (iii) El desarrollo de nuevas instancias de vinculación regional independiente (Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR; Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC; Alianza Bolivariana para América, ALBA; Iniciativa Banco del Sur), que se suman a las ya existentes (ALADI, MERCOSUR, CAN); y la pérdida de gravitación de organismos e instancias con presencias extra regionales (OEA; Cumbres de las Américas, Cumbres Iberoamericanas).
- (iv) El marco enorme de cambios, oportunidades e incertidumbre, introducido por la crisis internacional a partir del 2008 y cuyos derivados en la región siguen siendo imprevisibles.
- (v) La incidencia de un nuevo escenario geopolítico e internacional desde el fin de la Guerra Fría, el cual está generando cambios de roles, peso hegemónico y prioridades en la región por parte de Estados Unidos.
- (vi) Un nuevo perfil del comercio exterior, por el desplazamiento relativo de la significación de mercados tradicionales en crisis y la mayor prevalencia que han ganado nuevas plazas emergentes, en particular en Asia, las cuales han impulsado un cambio favorable de los términos de intercambio para materias primas y sus productos con mayor competitividad regional (alimentos, minerales, energía) y condiciones propicias para un período de crecimiento sostenido, aun pese a un marco económico crítico en países centrales.
- (vii) La necesidad de reconocer que la propia crisis ha puesto en cuestión el paradigma neoliberal de ‘dejar que los mercados decidan’, prevalente con mayor o menor intensidad en toda

---

ponderando crecientemente la necesidad de avanzar hacia una mayor integración regional.

América Latina en las últimas décadas. Existe una enorme tarea prioritaria y urgente por delante en los ámbitos académicos y culturales de nuestros países de brindar plataforma y desarrollo al estudio y análisis de las condiciones y alternativas para la integración regional. No alcanza para ello solo generar referencias críticas sobre ‘lo que no hay’, sino es imprescindible bregar por instancias y programas para participar e intervenir activamente en los múltiples análisis, debates abiertos y, sobre todo, en la elaboración de propuestas alternativas.

El debate ha vuelto a ganar relevancia. Se han producido en los últimos años significativos pasos en la unidad latinoamericana con la ampliación y la creación de nuevas instancias de diálogo político entre gobiernos que han derivado posiciones comunes independientes y hasta la resolución pacífica de serios conflictos potenciales<sup>40</sup>. De cualquier manera, es necesario reconocer que este nuevo impulso de prioridad regional no ha tenido una expresión similar de relevancia en cuanto a avances concretos, pujantes y novedosos en el plano de la integración económica y comercial, la cual sigue estructurada básicamente en marcos normativos e institucionales previos.

El desafío es encontrar un rumbo consistente y efectivo. En la perspectiva tan razonable y sensible de Jorge Schwartz (1993) “los problemas aparecen en el ámbito económico, pero son sociales”, siendo que “el futuro de la región dependerá, así, de la evolución externa e interna”. Es preciso, para ello, analizar el camino recorrido y evaluar avances y limitaciones de las experiencias e instancias para la integración regional. Tomar enseñanzas de caminos recorridos es esencial para no repetir la sensación de frustración y “un más de lo mismo” que han vivido reiteradamente los pueblos de América Latina, de sueños y aspiraciones avasalladas por la realidad.

---

<sup>40</sup> Por ejemplo, la intervención activa de UNASUR en 2008 ante un creciente clima golpista en Bolivia y el serio conflicto fronterizo entre Colombia y Ecuador.

## Referencias bibliográficas

- ALTMANN BORBÓN, J.; ROJAS ARAVENA, F. Y BEIRUTE BREALEY, T. (2011): *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?*, Editorial Teseo, Argentina.
- CARRILLO FLORES, A. (1960): “Cooperación Económica Interamericana”, en *Revista Foro Internacional*, Ediciones El Colegio de México, México.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2011): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*, Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2011): *Anuario Estadístico 2011*, CEPAL, Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL N° 39, Chile [En línea] disponible en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (s/f): *Anuarios estadísticos-varias ediciones* [En línea] disponible en <<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=publicaciones>>
- COMUNIDAD ANDINA (s/f): “Reseña Histórica” [En línea] disponible en <<http://www.comunidadandina.org/quienes/resena.htm>>
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2012): *Informe Anual 2011*, Washington, Estados Unidos.
- GHIGGINO, G. (2010): “A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primer integración latinoamericana”, Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, Buenos Aires, Argentina [En línea] disponible en <<http://geic.files.wordpress.com/2011/03/ai-004-20111.pdf>>
- GURRERI, A. (1982): *La Obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HALPERIN DONGHI, T. (2002): *Historia económica de América Latina. Desde la independencia a nuestros días*, Editorial Crítica, Buenos Aires, Argentina.

- MALAMUD, A. (2011): “Conceptos y teorías sobre la integración regional”, en Saiz Arnaiz, A.; Morales-Antoniazzi, M. y Ugartemendia, J.I. (eds.), *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: un análisis desde la Unión Europea*, Universidad de Valencia, España.
- MAYOBRE, J.A.; HERRERA, F.; SANZ DE SANTAMARÍA, C. Y PREBISCH, R. (1965): *Hacia la integración acelerada de América Latina: proposiciones a los presidentes latinoamericanos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MUJICA, J. (2012): «Pepe» Mujica calificó a América Latina como el continente del futuro. Mayo [En línea] disponible en <<http://www.telesurtv.net/articulos/2012/05/16/pepe-mujica-califico-a-america-latina-como-el-continente-del-futuro>>
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (1959): *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (1948): *IX Conferencia Internacional Americana*, Bogotá, Colombia.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (1948): *Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social*.
- PREBISCH, R. (1959): *El Mercado Común Latinoamericano*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Chile.
- PREBISCH, R. (1949): “El desarrollo económico de América Latina y algunos de los principales problemas”, en Gurreri, A. (comp.) (1982), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, México.
- QUITRAL ROJAS, M. (2009): “La integración económica en épocas de crisis: alcance y limitaciones para su consolidación”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 222, [En línea] disponible en <<http://www.nuso.org>>
- REVISTA DE HISTORIA DE LA INDUSTRIA, LOS SERVICIOS Y LAS EMPRESAS EN AMÉRICA LATINA (s/f): “Ensayos”, en *Revista H-Industria@* [En línea] disponible en <<http://www.hindustria.com.ar>>
- ROOSEVELT, T. (1904, diciembre): *Mensaje anual al Congreso de Estados Unidos*.
- ROUQUIÉ, A. (1984): *El Estado militar en América Latina*, EMECE, Buenos Aires.
- SCHWARTZER, J. (1993): “América Latina frente al cambiante sistema

internacional. Mutaciones, problemas y tendencias”, en *Ponencia en el Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales (ALAS)*, Venezuela.

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE COMERCIO EXTERIOR DE LA OEA (s/f): “Acuerdos comerciales en vigor” [En línea] disponible en <[http://www.sice.oas.org/agreements\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp)>

SOUTH CENTRE (2011): “WTO’S MC8: Some critical issues for developing countries”, Ginebra, Suiza.

SOUTH CENTRE (2004): “Fact Sheet 4: Regional Integration and the EPAS”, Ginebra, Suiza.

TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA (TIAR) (1947, septiembre).

TRUMAN, H. (1947, 15 de agosto): *Diario New York Times*, Estados Unidos, pp. 8.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD) (2012): *Trade and development report, 1981-2011. Three decades of thinking development*, Ginebra, Suiza.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD) (2011): *World Investment Report*, Ginebra, Suiza.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD) (s/f): *Handbook of international trade and development statistics*, Ginebra, Suiza.



---

# **Crisis de la integración europea y de la ‘Europa Global’: Implicancias para América Latina**

*Consuelo Silva Flores<sup>1</sup>*

## **La crisis estructural de la economía europea y su largo declive**

Es sabido que la llamada Gran Recesión de 2008-2009 golpeó más duramente a los países capitalistas desarrollados y a los más débiles de Europa, especialmente a los del Este y Centro europeo (Islandia, Irlanda, Grecia y España). Desde entonces, los líderes políticos del bloque han prometido emprender cualquier acción con el objetivo de salvar al euro. Sin embargo, los problemas en vez de disminuir, tienden a multiplicarse, a tal grado que en el año 2011 el foco de la crisis mundial se ha trasladado a la propia Unión Europea (UE).

Peor aún, durante el año 2012 la economía europea entró definitivamente a una nueva recesión, incluso antes de alcanzar el nivel máximo del Producto Interno Bruto (PIB) de hace cuatro años atrás. Los datos disponibles para el cuarto trimestre de dicho año sugieren que los impactos negativos sobre el crecimiento económico se habrían intensificado. Para el conjunto del 2012, el PIB del área euro (17)<sup>2</sup> registró

---

<sup>1</sup> Economista. Miembro del GT Integración y Unión Latinoamericana de CLACSO. Miembro de la Red de Estudios de Economía Mundial (REDEM).

<sup>2</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

un decepcionante -0,6 por ciento y el de la zona europea (27)<sup>3</sup> un -0,3 por ciento, según el Banco Central Europeo (BCE). Preocupa la nueva recesión de Inglaterra así como el frenazo en el crecimiento de las economías de Francia y Alemania (ver cuadro N° 1), sumándose así a los países del sur del continente (Italia, España, Portugal y Grecia), que están sumidos en una profunda depresión o recesión económica.

**Cuadro N° 1**  
**Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto real**  
**(porcentaje)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (*)	2014 (*)
U E (27 países)	3,2	0,3	-4,3	2,1	1,5	-0,3	0,1	1,6
Zona Euro	3,0	0,4	-4,4	2,0	1,4	-0,6	0,3	1,4
Alemania	3,3	1,1	-5,1	4,2	3,0	0,7	0,5	2,0
Irlanda	5,4	-2,1	-5,5	-0,8	1,4	0,7	1,1	2,2
Grecia	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4	-4,4	0,6
España	3,5	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,4	-1,4	0,8
Francia	2,3	-0,1	-3,1	1,7	1,7	0,0	0,1	1,2
Italia	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,0	0,8
Portugal	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,6	-3,2	-1,9	0,8
Reino Unido	3,6	-1,0	-4,0	1,8	0,9	0,2	0,9	1,9

Fuente: EUROSTAT.

De esta segunda caída de la economía europea, aquí interesa destacar dos aspectos que parecen claves para su comprensión. Por un lado, el hecho de que su desarrollo está completamente dominado por la caída de la inversión. En efecto, la tasa de formación bruta de capital fijo ha descendido significativamente desde 2008 por 4 años consecutivos. Durante los cuatro trimestres del 2012 esta tendencia alcanzó nuevas profundidades, con resultados más adversos y con una contribución

<sup>3</sup> Portugal, Luxemburgo, Italia, Francia, Polonia, Alemania, Letonia, Bulgaria, Lituania, Malta, Austria, Rumania, Dinamarca, Reino Unido, España, Republica Checa, Hungría, Grecia, Eslovaquia, Países Bajos, Estonia, Suecia, Finlandia, Bélgica, Eslovenia, Chipre e Irlanda.



al PIB todavía negativa, sobre todo en el último trimestre (Eurostat, 2013: 5). Datos recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indican que la inversión fija al final del 2012 estaba por debajo de su peak del primer trimestre de 2008 (en términos de paridad de poder de compra), superando casi en un 150 por ciento la caída del PIB.

Por otro lado, también puede constatar, en igual período, una contracción en el gasto de consumo privado, la que se acentuó en 2012, como resultado del empeoramiento del desempleo y los bajos salarios. Al igual que la inversión, registró en los cuatro trimestres del año resultados en rojo y su contribución al PIB también fue negativa. Por lo demás, la larga caída de la inversión y el consumo privado fue acompañada por una contracción del gasto público en la zona euro durante el año pasado, por lo que su aporte al PIB fue prácticamente nulo. Esto se reflejará, a su vez, en una fuerte reducción de la producción industrial, agravada por el exceso de capacidad instalada en las empresas (BBVA Research, 2013: 17).

En suma, esta segunda recesión de la economía europea deja en evidencia que las soluciones neoliberales (las políticas de apoyo al sector financiero y las políticas de austeridad) adoptadas por los gobiernos del bloque, junto a la Comisión Europea, al Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE) (la llamada Troika), han fracasado estrepitosamente en el intento por reactivar el consumo interno y la inversión, y han impedido el impulso de una eventual recuperación económica.

Debe tenerse en cuenta que, a finales de junio de 2012, los burócratas de la zona euro acordaron entre ‘cuatro paredes’ un nuevo paquete de medidas para destrabar la crisis. Primero, crearán en el futuro un mecanismo único de supervisión bancaria regido por el BCE para promover la estabilidad financiera. Segundo, con la supervisión centralizada, se podrían utilizar directamente los fondos de rescate para salvar los bancos en crisis. Tercero, el gobierno de España recibirá 100 mil millones de euros para reestructurar su sistema bancario. Finalmente, se aprobó un paquete de medidas para estimular el crecimiento y el empleo (CEPAL, 2012: 39). Dos meses más tarde, el BCE reafirmó su compromiso de respaldar el euro, y en septiembre anunció el pro-

grama de compra de deuda (OMT, en su sigla en inglés) (BBVA Research, 2013: 17).

Estas medidas han dado lugar a evaluaciones optimistas por parte de algunos personajes (quienes señalan que lo peor de la crisis ha pasado), como la del presidente francés, Francois Hollande (The Guardian, 2012). Este optimismo exagerado ha sido promovido activamente por el presidente del BCE, Mario Draghi, quien declaró a principios de este año que la economía de la zona euro podría comenzar a recuperarse en el segundo semestre de 2013, aludiendo a un ‘contagio positivo’ que ya estaría echando raíces.

No obstante, existe una opinión ampliamente compartida que sostiene que las medidas anteriores son insuficientes para resolver la crisis europea, más aún cuando sus principales instituciones están sometidas a los dictados del capital financiero o dirigidas directamente por sus representantes (este es el caso del BCE). Si bien la gran mayoría de las críticas apuntan a las políticas impuestas por la Troika, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) opta por focalizarla en uno de sus miembros: “la Comisión Europea parece seguir a los mercados en vez de conducirlos, y reacciona tarde y en una escala que no se condice con la magnitud de la crisis” (CEPAL, 2012: 39).

De las medidas acordadas, la creación de la unión bancaria deberá esperar hasta marzo del 2014. Esto es considerado por los expertos, un periodo breve, dado que existen varios candidatos para ser el principal centro financiero y bancario de la zona, además que este proceso implicaría trasladar el poder de control de los bancos e instituciones financieras de las autoridades nacionales a las supranacionales europeas.

Adicionalmente, habría que precisar que el uso de los fondos de rescate ha encontrado una oposición virulenta por parte del Bundesbank y su eventual materialización implicaría que, según Costa Lapavistas “un país debe aceptar las duras condiciones de austeridad, ¿qué político europeo va a hacer esto?”. Por encima de todo, para este autor “el BCE puede proporcionar liquidez, pero no puede hacer nada acerca de la solvencia de los Estados. La periferia de la eurozona está en bancarrota, y la política de austeridad de la UE está empeorando

las cosas, especialmente en Grecia” (Lapavitsas, 2012). La situación actual de Chipre estaría confirmando el primer punto, dejando en evidencia además profundas diferencias, al interior de la Troika, acerca de los tipos de condicionamientos.

Otra de las medidas acordadas fue la recapitalización directa de los bancos españoles en quiebra; claro que las condiciones de esta ayuda no eran tan ‘favorables’ como las describió el Gobierno del presidente Mariano Rajoy, quien fue desmentido en cuestión de horas por las distintas instituciones europeas y el FMI. Así, la tasa de interés para el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) estaría entre el 3 y el 4 por ciento, esto es, dos puntos encima de la inflación y tres puntos sobre los créditos del BCE a la banca privada europea. Esta tasa no solo aplica a los bancos que necesiten hacerlo a través del FROB, sino al conjunto de las entidades financieras. Tampoco el gobierno español ‘dirigirá y supervisará la reforma del sector financiero’, sino que esta tarea recaerá en la Troika. Por último, Eurostat hizo pública una nota aclarando que el dinero que se utilice de la línea de crédito se computará inmediatamente en la deuda y en el déficit. En definitiva, todas estas medidas implican una real cesión de soberanía, a pesar de los intentos por ocultarla.

Cabe agregar que, si bien la mayoría de los países de la UE han ratificado el llamado ‘pacto fiscal’, que entrega a la Comisión Europea mayores poderes para supervisar los presupuestos nacionales e imponer límites de déficit a los países miembros, la unión fiscal parece haber sido pospuesta<sup>4</sup>. Esta “otra parte de la integración europea” no tuvo avances en la segunda mitad del año pasado “dadas las dificultades políticas para dar pasos hacia la mutualización de la deuda pública en un año electoral en Alemania” (BBVA Research, 2013: 3). El reciente ejercicio presupuestario de la Comisión Europea, que ha

---

<sup>4</sup>El 9 de diciembre de 2011, el Consejo Europeo anunció un nuevo pacto fiscal que fue incorporado en el Tratado sobre la Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TSCG), firmado por 25 gobiernos de la UE en marzo de 2012, posteriormente ratificado por los gobiernos nacionales firmantes, y en vigor desde enero de 2013. El Pacto incluye un compromiso por parte de los gobiernos a un tope del 0,5% sobre el “déficit estructural” implícito en sus ingresos anuales y los planes de gasto. Asimismo, refuerza las normas fiscales existentes del Tratado de Maastricht a través de un procedimiento de ajuste obligatorio, a ser aplicado por el Tribunal Europeo de Justicia (Radice, 2013: 3).

optado por seguir con la austeridad fiscal, aleja aún más las posibilidades de tal unión. “Después de todo, el estancamiento y la recesión abierta -agravada por la carga de la austeridad fiscal, la fortaleza del euro y una contracción del crédito- siguen siendo la norma europea” (Roubini, 2013). Por lo cual, este año no será muy distinto al anterior, proyectándose una contracción de -0,2 por ciento en el crecimiento de la zona euro, la cual solo regresaría a cifras positivas en 2014 (0,9 por ciento).

En una mirada de mediano plazo, puede decirse que los problemas fundamentales de la unión monetaria están lejos de ser resueltos. La dificultad esencial son los desequilibrios comerciales intraeuropeos, donde el enorme superávit de Alemania se refleja en el déficit de otros países. Esta creciente desigualdad resultó de la estrategia de crecimiento, basada en las exportaciones, impulsada por el gobierno socialdemócrata a comienzos de 2000, tras un pobre desempeño del crecimiento económico. Esta estrategia, seguida después con celo por la coalición de la canciller Angela Merkel, contó no solo con subvenciones de facto a las exportaciones a través de incentivos fiscales, sino también con el acuerdo de los sindicatos para moderar los salarios reales y reducir la protección laboral (Weeks, 2012). Uno de los efectos de la ‘moderación salarial’ será el lento crecimiento de las importaciones, lo que supone un superávit creciente de la balanza comercial. Este ‘neomercantilismo’ dio lugar a grandes desequilibrios comerciales, los cuales permitieron que las economías centrales (sobre todo Alemania) alimentaran la expansión crediticia y de burbujas en las economías periféricas del sur de Europa (Stockhammer, 2013: 10). Con el desarrollo de la crisis, estos desbalances se han profundizado todavía más.

Los dos autores citados (Weeks y Stockhammer), al igual que muchos otros economistas, coinciden en que estos desequilibrios crecieron significativamente a partir de la introducción del euro y fueron posibles gracias a los propósitos deliberados (defectos, para otros) dados por el sistema de la moneda única. Otras visiones postulan que los problemas de crecimiento de Europa no se iniciaron con la presente crisis ni con la introducción del euro, sino varias décadas antes. El cuadro N° 2 muestra que la tasa de crecimiento real de los seis países europeos seleccionados ha sido en cada década (en promedio) más lenta de forma sucesiva. La caída entre las décadas de 1960 y 1990 fue equivalente a la asombrosa cifra de 54 puntos porcentuales. Por

el contrario, y a modo de referencia, los Estados Unidos exhiben un crecimiento bastante estable desde 1970 hasta la década de 1990, pero luego registra una abrupta caída de más del 50 por ciento en el último decenio del siglo (The Economist, 2012).

**Cuadro N° 2**  
**Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto real,**  
**por décadas**  
**(porcentajes)**

Países	1960	1970	1980	1990	2000
España	110,0	42,0	31,1	31,1	24,1
Reino Unido	33,9	28,0	33,3	29,7	19,7
Estados Unidos	49,5	38,8	35,9	37,4	17,3
Holanda	60,3	39,8	21,2	36,9	14,9
Francia	70,4	41,9	25,8	20,7	11,7
Alemania	53,5	39,4	22,9	22,3	8,4
Italia	76,9	43,6	27,6	16,1	4,1

Fuente: OCDE.

Tales tasas promedios no deben ocultar el hecho que el crecimiento del bloque europeo ha sido más débil en la última década que el registrado por Japón en su década pérdida (1990), ni que durante los años de crisis (2008-2012) las tasas de crecimiento arrojan un promedio negativo, de -0,16 por ciento para la zona europea y de -0,22 por ciento para la zona euro. En definitiva, Europa no solo atraviesa por una segunda recesión, sino por una profunda crisis estructural que abarca las dimensiones sociales y políticas.

### **Las inconsistencias del euro y los orígenes de la crisis económica y político-social**

La crisis estructural de la economía europea ha puesto al descubierto ‘fallas’ fundamentales en la arquitectura del euro. Este sistema

fue creado a partir de una alianza de Estados y descansa en tres pilares básicos: “Primero, un banco central independiente con plenas atribuciones sobre la política monetaria y presidiendo a un mercado monetario homogéneo para los bancos; segundo, una política fiscal nacional rigurosa impuesta a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; y tercero, una presión implacable sobre los salarios de los trabajadores y condiciones para asegurar la competitividad del capital europeo” (Lapavitsas, 2011).

Estos pilares institucionalizan efectivamente la visión monetarista de las políticas económicas: un Estado pasivo que busca la estabilidad de precios y tiene una tremenda confianza en los mecanismos de mercado. Presupone que los salarios son altamente flexibles, conduciendo al pleno empleo y a cuentas corrientes equilibradas. Esta visión supone, además, que ni el desempleo prolongado ni las crisis financieras pueden ocurrir (Stockhammer, 2013: 5).

Pero el intento era clara y lógicamente inconsistente. La integración monetaria sin una ‘fiscalidad común’ (ausencia de una autoridad conjunta sobre el poder presupuestario) y un balance de pagos común, terminaría por dañar en un futuro no lejano la cohesión de la Unión Europea, debido al impacto diferencial de la política monetaria sobre los miembros. Como ha sido reconocido, el lanzamiento del euro implicó la fijación de las monedas nacionales a un tipo de cambio completamente favorable a la industria y a las finanzas alemanas. Asimismo, al establecerse un Banco Central europeo independiente impidió de inmediato y para siempre que los gobiernos nacionales ‘débiles’ de la eurozona manipularan su política monetaria (inflación, devaluación), para obtener ventajas sobre la industria alemana, la cual en términos competitivos es inmensamente superior.

Visto desde otro ángulo, podría decirse que, con la adopción del euro, Alemania quería forzar a los otros gobiernos europeos a confrontar a su propia clase trabajadora y buscar mejorar sus productividades y rentabilidades ya sea a través de la renovación tecnológica de sus bases productivas y/o haciendo que los trabajadores trabajen más, con mayor intensidad y por menos, al mismo tiempo que recortando los costos al capital en el financiamiento estatal en los sistemas de bienestar social.

Dicha inconsistencia y sus grandes implicancias habían sido enmascaradas desde los inicios del euro por bajas tasas de interés para préstamos cada vez más masivos a los países del sur europeo (e Irlanda), destinados en parte importante a la especulación inmobiliaria y a reducir la ampliación de la brecha de competitividad existente entre los países periféricos y los del norte. Este creciente endeudamiento, que tenía por acreedores a bancos del norte, principalmente de Alemania y Francia, permitió a los países periféricos mostrar por varios años elevadas tasas de crecimiento.

Sin embargo, cuando la crisis financiera mundial se agudizó tras la caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008, los principales bancos de Estados Unidos y Europa se vieron amenazados de quiebra. Solo pudieron ser rescatados con una intervención gubernamental a gran escala. La crisis bancaria, a su vez, condujo a un colapso del crédito y a una caída importante del Producto a partir del último trimestre de 2008. Únicamente pudo prevenirse una depresión similar a la de la década de 1930 con medidas gubernamentales que aumentaron el gasto fiscal y redujeron los impuestos.

El gran incremento de la deuda pública no es, por tanto, la causa de la crisis estructural, como sostiene el discurso neoliberal del BCE y la Comisión Europea, sino más bien el resultado de las medidas adoptadas para rescatar a los bancos privados y de las políticas de estímulo que buscan contrarrestar la crisis, agregándose una fuerte disminución de los ingresos fiscales producto del ciclo recesivo.

Claro que no por ello la creciente deuda pública deja de generar otro tipo de problemas igualmente graves. Sin preocuparse los capitales financieros del riesgo de devaluación de monedas gracias al euro, crecía casi inadvertido otro riesgo: la probabilidad de que los gobiernos, desprovistos del respaldo de sus bancos centrales, cayeran en cesación de pagos. Los primeros indicios en este sentido provenían de países (sobre todo Irlanda y Grecia) que cargaban con inmensas e impagables deudas soberanas, amenazando a su vez la solvencia de los bancos acreedores; posteriormente, a esos países fueron sumándose otros. Conforme aumentaba el recelo sobre la capacidad de pago de aquellos países, los bancos, compañías de seguros y fondos de pensiones que antes facilitaron su endeudamiento masivo, redujeron los

préstamos para resguardar su dinero así como para cumplir las exigencias de sus propios gobiernos de elevar las reservas. Muchas de estas instituciones solo están dispuestas a invertir en sus países o en los mercados más seguros como Alemania o Estados Unidos.

El reverso de ese fenómeno es precisamente la compra, por parte de los bancos de Europa del Sur, de esas mismas obligaciones del Estado que abandonaron los inversores extranjeros. Lo hicieron bajo la presión de sus gobiernos, pero también porque esto les permite obtener grandes utilidades, más aún si aprovecharon los créditos baratos (a un tipo de interés del 1 por ciento) por valor de un billón de euros concedidos por el BCE para mantener los intercambios de préstamos europeos. Esto parece ser la solución, pero provoca una dinámica nefasta: los bancos y los gobiernos se vuelven tan interdependientes, que se debilitan mutuamente, revelando las tendencias centrifugas que dominan hoy en la zona monetaria. Este fenómeno de dos caras está acompañado por otro no menos nefasto: una acentuación de la ‘fuga de capitales’ o ‘corridas bancarias’<sup>5</sup>.

Queda en evidencia, entonces, que hasta ahora “la preocupación suprema mayor ha sido rescatar al euro”, lo cual significa que “la política se ha focalizado en salvar a los bancos de su exposición a la deuda periférica...Al mismo tiempo, políticas de austeridad sin precedentes fueron impuestas a los países periféricos” (Lapavitsas, 2011: 6). Con ese fin, la Comisión Europea estableció su política de austeridad en su informe sobre *El avance de la respuesta global de la UE a la crisis*. Para reducir el desempleo se aconseja a los gobiernos “ofrecer incentivos al trabajo, evitar la dependencia de las prestaciones, y apoyar la capacidad de adaptación al ciclo económico” (op. cit. 6). Asimismo, con el propósito de equilibrar la seguridad y la flexibilidad laboral, se recomienda que los gobiernos “disminuyan el exceso de protección de los trabajadores con empleos fijo” (op. cit. 7). Además, la consolidación fiscal debe promover la reforma del sistema de pensiones,

---

<sup>5</sup> A modo de ejemplo puede citarse la salida desde España de 400 mil millones de dólares (igual al 30 por ciento del PIB) realizada, durante este primer semestre, por inversionistas locales y extranjeros.



incrementando la edad de jubilación e incentivando los planes de pensiones complementarios con ahorro privado.

Estas políticas fueron aplicadas sin contemplación en los países de Europa del Este, que las adoptaron como condición para lograr ayudas para sus respectivas balanzas de pagos en 2008 y 2009, al igual que en los países de la periferia, que han impuesto recortes salariales y en el gasto público en los últimos años como condición para conseguir la ayuda del BCE y del FMI. Los recortes salariales, denominados ahora como ‘devaluación interna’, han sido ‘exitosos’, sobre todo en Grecia, tal cual queda de manifiesto en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 3**  
**Desempeño económico europeo, 2008-2012**  
**(porcentajes)**

Países	PIB real	Salarios reales	Precios	Tasa de Desempleo
	% Variación 2008-2012	% Variación 2008-2012	% Variación 2008-2012	2012
Zona Euro (17)	1,5	2,0	4,4	11,3
Alemania	2,7	2,5	4,2	5,5
Irlanda	-4,4	2,6	-5,1	14,8
Grecia	-19,6	-17,0	4,1	23,6
España	-5,0	-0,6	1,7	25,1
Italia	-5,6	-0,4	5,3	10,6
Chipre	-2,4	-1,4	6,6	12,1
Portugal	-6,1	-4,5	3,0	15,5

Fuente: Base de datos AMECO; PIB real, salarios reales y precios (deflactor PIB) son porcentajes de variación desde 2008 a 2012; tasa de desempleo representa el porcentaje en 2012.

La ‘represión’ salarial no ha contenido el desempleo (contradiendo a los manuales), por el contrario, éste continúa aumentando (ver

el cuadro N° 3). A fines del 2012, más de 26 millones de personas se encontraban sin trabajo en la UE, de las cuales 18.8 millones correspondían a la zona euro. España presenta uno de los casos más dramáticos, ya que casi 700 mil trabajadores perdieron sus puestos de trabajo durante el año 2012, llevando la tasa de desempleo a fines de ese año a más del 26 por ciento de la fuerza laboral, esto es, casi seis millones de personas<sup>6</sup>.

Fuera de Alemania, hay cada vez más consenso acerca de que la doctrina de la austeridad es un completo disparate, incluso en el plano estrictamente económico. En su primer documento del presente año, el FMI (una de las instituciones que apoya tradicionalmente las políticas de austeridad) admitió tener dudas sobre su enfoque (Blanchard and Leigh, 2013). El Washington Post llamó al documento una ‘increíble mea culpa’.

En realidad, está demostrándose una vez más que ‘los programas de ajuste’ no son ‘planes de recuperación económica’, más bien tienen el efecto contrario: agravan la crisis económica. Ilustración clara de ello son los ‘rescates’ griegos que no funcionaron y que ahora Europa ha decidido repetirlo por tercera vez. De acuerdo a Joseph Stiglitz, “la recesión de Europa fue la consecuencia predecible (y predicha) de sus políticas de austeridad y de un marco para el euro condenado al fracaso”. Agrega que “si el BCE impone condiciones de mayor austeridad (algo que parece estar exigiendo a Grecia y España) a cambio de financiamiento, el remedio sólo empeorará la situación del paciente” (Financial Times, 2012). De continuar en esta línea, ambos países, al igual que Portugal, Irlanda, Chipre o Italia, acabarán pronto en la quiebra económica.

Por si esto fuera poco, las políticas fiscales son cada vez más regresivas, no solo en tales países, sino también en el conjunto de la zona. De hecho, ciertos Estados europeos están utilizando la crisis económi-

---

<sup>6</sup>La tasa de desempleo del conjunto de la zona euro alcanzó un nuevo máximo histórico de 11,8 por ciento en noviembre de 2012, mientras que la tasa de la UE permaneció en 10,7 por ciento. España registra la peor tasa con un impresionante 26,5 por ciento, seguido por Grecia con una tasa igual a 20 por ciento. Los jóvenes son los que más sufren el flagelo del desempleo en la zona, con tasas ya cercanas al 25 por ciento, casi el doble de las registradas en marzo de 2008 (15 por ciento). El desempleo masivo es la otra cara de la austeridad y de las reformas estructurales.

ca para cambios en este tipo de políticas, al igual que en el campo social (sobre todo laboral), más allá de lo que exige el propio BCE; sería el caso de Gran Bretaña, pero también el de Alemania o Francia. En última instancia, el verdadero objetivo de los ‘planes de ajuste’ es el trasvase de dinero a los capitales financieros, a través de los préstamos y los bonos del Estado; mientras los derechos sociales y culturales de los ciudadanos son pisoteados.

Lo que queda de ‘Estado de Bienestar’ se tambalea así ante tal objetivo, pero las autoridades europeas recurren cínicamente al viejo aforismo de que se “ha vivido por encima de las posibilidades”, y de que “las generaciones futuras tendrán que asumir que vivirán en unas condiciones sociales y económicas inferiores a las presentes”. En realidad, las generaciones futuras, y las presentes, no cuentan con ‘certeza jurídica’ para proteger sus derechos ciudadanos, a diferencia de las verdaderas mafias financieras.

En medio de la crisis, las clases dirigentes europeas se aferran como sea a la moneda única, incluso acentuando las medidas no democráticas de ‘gobernanza’. Esto no es menor, ya que se utilizó la integración monetaria como un catalizador para la unificación política del bloque europeo. Esto es, una integración regional en clave monetarista, fundada sobre los principios de la libre movilidad del capital, la independencia estricta del Banco Central y la renuncia a la soberanía monetaria y, parcialmente, a la fiscal. Lejos de ser una simple ‘falla’ o ‘error’, esta situación correspondía a la visión neoliberal de la economía y la política, instaurando en el centro de la sociedad el reinado del ‘mercado’ a través de sus representantes ‘tecnócratas’.

Preocupa ahora que las medidas impuestas por las autoridades de la zona, en respuesta a la crisis, sean altamente antidemocráticas, con una peligrosa tendencia hacia soluciones autoritarias. Las nuevas propuestas fiscales de marzo de 2011, adoptadas por el Consejo Europeo, en tanto que aparentemente versaban sobre la coordinación de políticas, se ocupaban en gran medida de que la Comisión Europea pudiera imponer sus políticas a los Estados miembros ‘irresponsables’, cuestión que se confirma con el nuevo ‘Pacto Fiscal’ impuesto por Alemania en 2012.

En Grecia, Portugal e Irlanda, países sujetos a los paquetes de rescate de la UE, se ha suspendido de modo efectivo el control democrático sobre la política económica por un período indefinido. Y en la medida que la crisis en la zona del euro se intensificó a partir de octubre de 2011, el control en la formulación de políticas quedó en manos de solo dos Estados miembros (Alemania y Francia), con Alemania supervisando la ejecución en los puntos clave. Incluso se han dado el lujo de cambiar, mediante verdaderos ‘golpes de Estado’, jefes de gobierno elegidos democráticamente (Italia y Grecia) por ‘tecnócratas’ que dan plena confianza a los ‘mercados’ financieros.

Especuladores como George Soros reconocen que “la crisis del euro ha convertido a la UE en algo radicalmente distinto. Lejos de ser una asociación voluntaria, la zona del euro se mantiene unida mediante una dura disciplina; lejos de ser una asociación de iguales, se ha convertido en una disposición jerárquica en la que el centro dicta la política, mientras que la periferia está cada vez más subordinada; en lugar de la fraternidad y la solidaridad, proliferan los estereotipos hostiles” (Financial Times, 2012).

En contraposición a la proliferación de grupos ‘nacionalistas’ y ‘neofascistas’, han surgido posturas ‘europeístas’ que han lanzado una ofensiva a favor de la creación de una nueva federación europea, para entregarle mayores poderes a los tecnócratas de la Comisión Europea y su presidente. Son estas fuerzas emergentes, que entienden el federalismo como una construcción ‘universalista’, las que promueven un tratado de libre comercio con Estados Unidos y, al mismo tiempo, la realización de una cumbre con América Latina.

Por cierto, los ‘europeístas’ no tendrán una tarea fácil, ya que uno de los principales países de la zona, Gran Bretaña, siente que está siendo aislado de este proceso. El primer ministro del Reino Unido, David Cameron, ha hecho saber su plan de renegociar los términos de su membresía en la UE y poner al ‘nuevo acuerdo’ en un referéndum. Con ello, la relación entre este país y la UE pareciera acercarse cada vez más a un punto de no retorno, a pesar de la reciente advertencia de Estados Unidos para que no deje el bloque (Financial Times, 2013). Asimismo, el nuevo gobierno del presidente Francois Hollande en Francia ha presentado su postura, aunque de manera muy tímida,

de resolver la crisis a través de la ‘solidaridad’ entre los países de la eurozona.

Irónicamente, se observa una reversión del histórico proceso de integración que dio vida al proyecto de la Unión Europea. Esta verdadera ‘des-integración’ social y política, atizada por un nuevo ciclo recesivo y por multitudinarias protestas sociales, adquiere ribetes dramáticos al colocarla en el contexto global.

### **Cuestionamientos al paradigma europeo de integración**

La dramática ‘des-integración’ social y política de la Unión Europea, atizada por un segundo ciclo recesivo y por masivas protestas sociales, está también provocando un creciente cuestionamiento al ‘paradigma europeo de integración’, que tanta influencia tuvo en nuestro continente. Debe recordarse que “desde los 60, se han venido llevando a cabo diferentes iniciativas de integración económica en América Latina, que han tomado como referencia el modelo europeo” (Rueda-Junquera, 2009: 60). Este planteamiento puede considerarse como un simplismo extraordinario, pero no por ello se puede dejar de reconocer que muchos intelectuales y políticos latinoamericanos creyeron que “el modelo que ha venido desarrollando el llamado ‘Viejo Continente’ es el más apropiado para la integración latinoamericana”. Y que “el paradigma integrador de la Unión Europea, donde se desenvuelve una composición del despliegue económico con la presencia estatal, los derechos humanos y la democracia, resulta digno de consideración” (Caldani, 2001: 56).

Claro que dicho paradigma europeo supone el reconocimiento acrítico de sus virtudes, que luego serán convertidas en criterios de referencia para comparar esta visión con otras iniciativas de integración en nuestro continente. Así, para Fernando Rueda-Junquera “el éxito del modelo europeo de integración no sólo se fundamenta en los componentes económicos, como la aplicación de políticas y acciones comunes favorecedoras de la integración, sino que también se basa en la adopción de otros componentes, como el compromiso

político y el sistema jurídico e institucional. Estos tres componentes han ido conformando el triángulo virtuoso de la integración europea”. A la hora de las comparaciones, este mismo autor asevera que “este ‘triángulo virtuoso’ contrasta con el ‘triángulo vicioso’ de la integración latinoamericana” (Rueda-Junquera, 2009: 60-61).

Sorprende que este tipo de apologías y comparaciones se hicieran precisamente en los momentos en que la integración europea estaba envuelta en la peor crisis desde la década de 1930 y daba las primeras señales de su desmoronamiento. Esta crisis se encargaba de develar que estábamos frente a un modelo neoliberal de integración regional, en clave monetarista, que descansaba en una moneda única como un catalizador para la unificación política del bloque europeo. Más allá de su imagen de eficiencia y estabilidad, se trata de un acuerdo que agudizó las asimetrías entre Alemania y los países periféricos del continente, y que favoreció abiertamente al primero: “A consecuencia de ello, la zona del euro ha quedado dividida entre acreedores y deudores y los primeros llevan el mando de la política económica” (Soros, 2012). Más precisamente, “la imposición por parte de los acreedores de una austeridad estricta a la periferia está perpetuando la división de la zona del euro entre el centro y la periferia” (op.cit., 2012).

Por otra parte, muchos especialistas sobre la integración olvidan deliberadamente las pretensiones europeas de construir un bloque de poder capaz de desafiar la hegemonía norteamericana, particularmente en el campo de la moneda internacional de reserva, donde el euro debía reemplazar al dólar. Expresión de estas pretensiones fue la puesta en marcha de una estrategia competitiva global en 2006, conocida como la Europa Global, y cuyo pilar fundamental serían los tratados de libre comercio (TLC). A partir de ese año se inició una fase en la que el viejo unilateralismo de la UE (política de cooperación basada en el SGP) fue definitivamente sustituido por la reciprocidad comercial, bajo el argumento de que la anterior contradice los principios de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Todos los acuerdos a ser negociados por la UE tendrán como objetivo constituir un compromiso único de derechos y obligaciones mutuas; serán recíprocos en el sentido que todos los países, independientemente de su tamaño y nivel de desarrollo económico, deberán en última instancia asumir todo el conjunto de obligaciones de un TLC. Estos tratados serán

acompañados por la firma de numerosos tratados bilaterales de inversión (TBI) (Lara y Silva, 2009).

Esta doble política ha sido particularmente cierta para los acuerdos firmados con varios países latinoamericanos, incluidos los TBI que permiten proteger y consolidar las posiciones conquistadas por los capitales europeos en el continente. No obstante, a nivel global es evidente el rotundo fracaso del euro de disputarle al dólar su rol de moneda mundial y el debilitamiento económico de la UE (Lara, 2013).

El agravamiento de la crisis europea ha asestado un duro golpe no solo a su modelo de integración, sino además a sus pretensiones globales. Es decir, el desmoronamiento de la integración europea significa, al mismo tiempo, su debilitamiento como potencia global y, peor aún, sin perspectivas en el mediano plazo de contener esta 'caída libre'.

### **Debilitamiento de las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina**

El crecimiento del PIB latinoamericano se desaceleró notablemente durante 2012 a un 3,1 por ciento, en comparación con el 4,3 por ciento en 2011 y 6,0 por ciento en 2010, según el último informe económico anual de las Naciones Unidas, *Situación y perspectivas de la economía mundial en 2013*, dado a conocer a mediados de enero de este año.

Esta notoria pérdida de impulso en el crecimiento en 2012 se debería, según el mismo informe, al estancamiento en el mundo en desarrollo, la desaceleración económica en China y sobre todo a la nueva recesión en la zona del euro, factores que causaron una fuerte disminución de las importaciones de esta región. Es a través del comercio por donde se transmiten más fuertemente a la economía latinoamericana los efectos de la contracción mundial<sup>7</sup>. Asimismo, la difícil situación económica en Europa también impacta a la región mediante la disminución en las remesas de los trabajadores, lo que afecta en particular a Colombia y el Ecuador.

---

<sup>7</sup> Para la región en su conjunto, el balance comercial disminuyó en 2012, debido a que se hizo más lento el crecimiento de las exportaciones (2,0 por ciento), sobre todo de América

Las implicancias para las economías latinoamericanas son claras. Dadas las perspectivas negativas para Europa, y el lento crecimiento en el resto de los países desarrollados, las economías del continente aumentan sus vínculos con Asia, especialmente con China. Si bien la UE era el socio más importante de la región, en 2010 compartió el segundo lugar con dicha economía en cuanto al origen de las importaciones latinoamericanas, pero es esperable que durante el presente año sea sobrepasada. De mantenerse las actuales tasas de crecimiento de las exportaciones, China superaría a la Unión Europea en 2016 (CEPAL, 2012), considerando que es ahora el principal socio comercial de Brasil, Chile y Costa Rica. Téngase en cuenta, además, que China ha aprovechado la brusca caída del comercio de Estados Unidos con nuestro continente, y no la Unión Europea. Cabe destacar que el intercambio comercial europeo con América Latina apenas explica entre el 2 y el 3 por ciento del total de su comercio exterior.

Por otro lado, cabe señalar que la crisis global también impactó en los flujos de inversión extranjera directa (IED), especialmente los provenientes de Europa, que tienen como destino los países de la región. En 2009, se produjo una baja de 23 por ciento comparada con 2008, pero en los dos últimos años se verificó una rápida recuperación de estos flujos. En efecto, en 2011 América Latina y el Caribe recibieron 153 mil 991 millones de dólares, un 28 por ciento más que en 2010, de acuerdo al último informe anual de inversión extranjera de la CEPAL (2012). De este modo, América Latina fue la región del mundo donde más crecieron las entradas de IED y su participación en las entradas mundiales de IED alcanzó un 10 por ciento. Brasil fue el principal país receptor de inversiones, con 66.660 millones de dólares, equivalentes a un 43,8 por ciento del total, seguido por México, Chile y Colombia. En el caso de los cuatro países mencionados, excepto México, las cifras constituyen récords históricos.

---

del Sur hacia la Unión Europea y China; mientras que se aceleró el aumento de las importaciones, hasta 7,5 por ciento.



**Cuadro N° 4**  
**América Latina y el Caribe: comercio Unión Europea y China,**  
**2009-2011**

(millones de dólares corrientes)

	2009	2010	2011
Exportaciones totales	677.249	864.091	1.064.214
Unión Europea	90.915	109.456	137.984
China	48.211	71.908	95.211
Importaciones totales	634.333	830.727	1.011.945
Unión Europea	92.550	115.835	137.969
China	75.765	112.201	141.609
(en porcentajes)			
Exportaciones totales			
Unión Europea	13,4	12,7	13,0
China	7,1	8,3	8,9
Importaciones totales			
Unión Europea	14,6	13,9	13,6
China	11,9	13,5	14,0

Fuente: CEPAL.

En cuanto al origen de la IED, los capitales provenientes de Estados Unidos, con un 18 por ciento del total, fueron el principal inversor en la región, seguido por los capitales de España con 14 por ciento, América Latina y el Caribe con 9 por ciento, y Japón con 8 por ciento. Debe destacarse que, a nivel histórico, según el informe de CEPAL, la Unión Europea es la mayor inversionista en la región. En la última década, los capitales del bloque invirtieron en promedio 30 mil millones de dólares por año en el continente, equivalente al 40 por ciento del total recibido. Sin embargo, “América Latina y el Caribe ha ido perdiendo peso relativo como destino de esas inversiones” (CEPAL, 2012: 16).

A nivel sectorial, “las empresas transnacionales europeas tienen una presencia diversificada en las economías latinoamericanas,

abarcan actividades extractivas, manufactureras y de servicios, y son muy relevantes en algunas industrias estratégicas, como la banca y el sector energético”. Por lo demás, conviene notar que “en los últimos años las inversiones asociadas a la búsqueda de recursos naturales por parte de las empresas transnacionales europeas han tenido un fuerte auge, especialmente en minería, donde destacan las empresas británicas” (op. cit. 16-17). De esta forma, más allá de la retórica, los capitales europeos han ayudado a reforzar la estructura primario-exportadora de la economía latinoamericana.

**Cuadro N° 5**  
**Flujos mundiales de Inversión Extranjera**  
**Directa, 1980 – 2011**  
**(montos y porcentajes)**

	1980	1990	2000	2008	2009	2010	2011
Mundo	54.078	207.455	1.400.541	1.790.706	1.197.824	1.309.901	1.524.422
Europa	21.383	104.415	724.898	589.026	398.935	358.588	425.266
A. Latina y el Caribe	6.416	8.926	97.824	209.517	149.402	187.401	216.988
% Europa en Total Mundial	39,5	50,3	51,8	32,9	33,3	27,4	27,9
% A. Latina y el Caribe en Total Mundial	11,9	4,3	7,0	11,7	12,5	14,3	14,2

Fuente: UNCTAD.

Asimismo, debido al notable acervo de IED en la región y a las gigantescas ganancias obtenidas por las empresas transnacionales, la participación de la reinversión de utilidades en el total de la IED ha venido aumentando de manera continua desde 2002, “hasta alcanzar el 46 por ciento en 2011”; al mismo tiempo, “la repatriación de utilidades hacia las casas matrices ha crecido de forma significativa. De hecho, ha subido de un promedio cercano

a los 20 mil millones de dólares entre 1998 y 2003 a un máximo de 93 mil millones de dólares en 2008” (op. cit. 12).

Por último, conviene notar que las corrientes sudamericanas de inversión hacia la UE, toda vez que sumaron alrededor de 1.700 millones de euros anuales entre 2008 y 2010, dejan claramente en evidencia las asimetrías existentes en los flujos de IED, donde la gran mayoría tiene una sola dirección: desde la UE a América Latina. De allí que, más allá del pronunciamiento de ‘reciprocidad’ o de la retórica que señala que “ahora la relación entre la Unión Europea y América Latina es más simétrica” (El Mercurio, 2013), los acuerdos bilaterales de inversión y los TLC suscritos con la UE, competen y favorecen casi exclusivamente a los capitales europeos que invierten en nuestra región.

### **Visiones y ‘amenazas’ en la región según la Unión Europea**

Pese a la persistente crisis europea y sus perspectivas negativas, las autoridades del bloque siguen considerando a la relación entre la UE y América Latina como ‘crucial’, pero dentro de un contexto global donde China adquiere cada vez más peso económico a pasos agigantados. Así, por un lado, los mercados latinoamericanos son importantes ya que “la estrategia europea para el crecimiento se basa en un mayor surplus comercial con el resto del mundo, con el fin de contrarrestar el bajo crecimiento interno” (Springford and Youngs, 2013). Por otro, tenemos el desafío que presenta el “surgimiento de China” para la región, sobre todo en cuanto al reforzamiento de la primarización de las exportaciones latinoamericanas, tal como destacó el Comisario europeo para el comercio, Karel De Gucht (abril, 2012). Por lo mismo, presenta a los capitales europeos como alternativos a los de China o Estados Unidos, pudiendo ayudar al continente a elevar su integración en las cadenas globales de valor a través de la “integración económica transatlántica”. Pero el Comisario no dijo que son justamente las empresas transnacionales europeas las que contribuyen a reforzar dicha primarización. Tampoco mencionó que las llamadas “cadenas de valor” significan, en los hechos, ‘poder de mercado’, de oligopolios/

oligopsonios, de integración vertical y horizontal, de colusiones de precios, etc. Las cadenas del agronegocio son un claro ejemplo, las que además cuentan con diversas protecciones por parte de los gobiernos (entre ellas los subsidios). Las pocas Pymes que entran a estas cadenas lo hacen de manera subordinada e incierta.

Por otro lado, llama la atención la obsesión europea por la ‘amenaza’ china como fundamento de su nueva estrategia hacia el continente, la cual pareciera reemplazar la ‘amenaza’ presentada por el proyecto estadounidense de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los europeos habrían percibido que la eventual firma del ALCA podría afectar sus intereses en la región y revertir sus significativos avances en materia de comercio e inversiones. Al igual que en ese período, el bloque europeo se propone defender sus posiciones económicas logradas desde la década de 1990, aunque su objetivo no es retar la expansión china en la región, sino simplemente evitar que la potencia asiática incremente su presencia en América Latina a costa de sus intereses.

No obstante, el comercio China-UE ha aumentado drásticamente en los años recientes, como indica la oficina estadística comunitaria. Mientras China se ha convertido en el segundo socio comercial del bloque después de Estados Unidos, la UE ha pasado a ser el principal socio de China<sup>8</sup>. Alemania es, por lejos, su principal exportador e importador europeo. De igual manera, conviene hacer notar que las inversiones directas de la UE en China aumentaron casi tres veces en estos años de crisis, pasando de 6.200 millones de euros en el año 2008 a 17.800 millones en el año 2011.

Además, habría que considerar que la UE y China han estrechado sus lazos de manera sorprendente en los últimos años. El bloque

---

<sup>8</sup> La oficina estadística comunitaria indicó que las exportaciones europeas hacia el país asiático aumentaron hasta 136 mil millones de euros en el año 2011, comparado con los 26 mil millones de 10 años antes. Mientras, las importaciones europeas desde China pasaron de 75 mil millones de euros en el año 2000 a un récord de 293 mil millones de euros en 2011. Este ascenso continuó durante los primeros seis meses de 2012, ya que las ventas hacia China sumaron 73 mil millones de euros, por encima de los 66 mil millones de euros acumulados en el mismo período del año pasado. Con estas cifras, el gigante asiático pasó a representar el 9 por ciento del total de las exportaciones europeas (doblando y sobrepasando el 4,64 por ciento de 2009) y el 16 por ciento de sus importaciones.

europeo ha venido madurando su posición política hacia la potencia asiática. Su principal objetivo “es que China ocupe la posición que merece de acuerdo a su tamaño e importancia geoestratégica en la comunidad internacional, tanto política como económicamente”<sup>9</sup>.

Importa agregar que la señalada debilidad del euro, que beneficia a las empresas europeas que exportan a América Latina y a otros mercados extra regionales, es resultado no solo de la prolongada crisis que sufre la economía europea, sino principalmente de las políticas ‘proteccionistas’ aplicadas por el Banco Central Europeo que pretenden salvar al sistema financiero del colapso. Este tipo de políticas, sumadas a las medidas de ‘relajamiento cuantitativo’ impuestas por la Reserva Federal y el Banco Central de Japón, no hacen más que exacerbar la inestabilidad de los tipos de cambio que permanecen en niveles más altos que los existentes antes de la Gran Recesión mundial.

En 2012 volvieron a registrarse presiones que acentúan la apreciación de las principales monedas latinoamericanas, especialmente en Colombia, Chile y el Perú, haciendo menos competitivas sus exportaciones manufactureras y de servicios. Contribuyen igualmente a este fenómeno el enorme y creciente flujo de inversiones propiciado por el descenso de la tasa de ganancia en los países europeos, así como en las diferentes tasas de interés entre el Banco Central Europeo (y de Estados Unidos o Japón) y los de la región. La inundación de dinero (dólares y ahora euros) en los mercados mundiales estaría llevando los precios de las materias primas a nuevas alzas, lo cual paradójicamente favorece a las economías exportadoras del continente. Puede decirse, entonces, que las políticas monetarias del BCE también ayudan a fortalecer la estructura primaria de estos países.

### **Reflexiones finales: ¿Necesidad de nuevos paradigmas?**

Pareciera existir un consenso entre intelectuales y políticos en torno a que “la Unión Europea atraviesa la crisis más grave desde su fundación”, originada en “la construcción neoliberal del Tratado de

<sup>9</sup> Ver página web de la Unión Europea.

Maastricht (una unión monetaria sin unión política)” (Busch y Hirschel, 2011: 50). Tampoco hay una Constitución Social Europea. De allí que en opinión de estos autores, “el rumbo de la integración europea desde comienzos de los años 90 y la profunda crisis actual de la zona euro muestran que el proyecto de Maastricht significó un camino erróneo que hoy pone en riesgo todo el proceso de integración europea” (op.cit. 51).

Por cierto, dentro de ese consenso general hay diferencias en cuanto a la valoración de la gravedad de la crisis europea. Para algunos, se trata de un simple desequilibrio del proceso de integración y, para otros, del fin de una era. En el primer caso, se postula que “para reestabilizar el proceso de integración europea, es necesario un cambio de paradigma que involucre cuatro aspectos: Europa necesita una nueva estrategia de crecimiento, un gobierno económico controlado democráticamente, una coordinación continental de la política salarial, social e impositiva, y reglas para la financiación de las deudas” (op. cit. 50). En pocas palabras, se dice que “necesitamos un cambio de paradigma cuádruple”.

En el segundo caso, que va más allá de la necesidad de un simple reequilibrio ‘interno’ en el bloque europeo, se plantea que es urgente revisar las formas de administración de las interdependencias no solo europeas, sino también globales. La crisis actual del continente (su impacto, dimensión y amenaza) es mucho más grande que la del año 2008, pues la crisis de los mercados bancarios y financieros de ese año ha provocado ahora una crisis de la deuda soberana (Röttgen, 2012: 62). Por lo cual, “los europeos necesitan repensar su modelo de desarrollo económico, redefiniendo la relación entre las democracias y los mercados financieros”. Esta profunda crisis coincide con los cambios que estaríamos viviendo a nivel mundial, marcando así un punto de inflexión, que “podría decirse que es el fin de una era” (Tsoukalis, 2012: 42).

En este escenario de grandes transformaciones mundiales, así como de profundización de la crisis europea y de su creciente debilitamiento en todos los planos, las relaciones entre la UE y América Latina están viéndose fuertemente afectadas, sobre todo las de tipo económico. En términos más precisos podría decirse que, según Susanne Gratius “la

actual lógica de las relaciones, basadas en el paradigma norte-sur, el interregionalismo y la experiencia europea, refleja el mundo de los años noventa y no el nuevo contexto internacional” (Gratius, 2013: 2). Al respecto, la autora afirma que “si los pronósticos se cumplen, el centro de poder se desplaza de Occidente a Oriente. En el ‘siglo de Asia’, no sólo América Latina sino también la UE representarán zonas más periféricas y/o formarán parte de uno de los bloques que podrían conformarse en el futuro (espacio Atlántico o Pacífico). Sin embargo, se pronostica un panorama menos favorable para Europa y más prometedor para América Latina” (op. cit. 12).

Aparece como ilógico que de tal diagnóstico pueda concluirse que “la relación entre América Latina y la Unión Europea necesita un nuevo paradigma con instrumentos y estrategias que sirvan para afrontar los retos actuales y futuros” (op. cit. 1). Con actores tan distintos, uno en ‘auge relativo’ y el otro en ‘declive paulatino’, sería más adecuado postular la necesidad de dos paradigmas que eventualmente podrían tener algunos puntos de encuentro. Tal vez el eurocentrismo dominante en los *Think Tanks* europeos, para quienes “la cultura iberoamericana es en esencia un reflejo de la europea” (Grevi, 2012: 4), no puede aceptar que los latinoamericanos construyan su propio paradigma de integración, como de hecho lo han venido haciendo desde hace algunos años. Se trata de un paradigma que, a diferencia del europeo, tiene como eje articulador ‘lo político’ y no la moneda única; que prioriza el ‘resguardo de la soberanía’ de sus Estados miembros por sobre la persecución de la ‘soberanía invasiva’ a costa de la contracción de la soberanía de otros países, y que coloca el acento en la cooperación regional y no en la conquista de mercados internacionales, ya sea a través del ‘poder blando o duro’, de la competitividad o la fuerza de las armas (Libia, Siria, etc.).

Las diferencias de los paradigmas de ambas regiones quedaron de manifiesto en la Cumbre CELAC-Unión Europea que tuvo lugar los días 26 y 27 de enero de 2013 en Santiago de Chile. Era la primera vez que los países de América Latina y el Caribe se enfrentaban de manera conjunta a través de la CELAC ante la UE. Como era de esperar, no hubo acuerdos significativos, sino declaraciones de buenas intenciones. En este sentido, esta cumbre marcó el fin de una era en las relaciones entre ambas regiones.

El viejo y desgastado discurso europeo, que es parte de la crisis al igual que los representantes de sus instituciones, no encontró eco en este continente, salvo en un par de gobiernos neoliberales. Mientras la Alta Representante de la UE, Catherine Ashton, dijo promover un “proceso de sociedad birregional”<sup>10</sup>, al mismo tiempo los presidentes del Consejo y de la Comisión Europea, Herman Van Rompuy y José Manuel Durao Barroso, respectivamente, ‘exigieron’ a los presidentes latinoamericanos “más garantías a las inversiones europeas, para poner fin al clima de desconfianza generado con las expropiaciones realizadas el pasado año por Bolivia y Argentina”, así como a “que preserven la apertura comercial y eviten tomar medidas proteccionistas en sus países”<sup>11</sup>. Este discurso ‘neomercantilista’ y opaco se corresponde con las prácticas típicas del nuevo ‘proteccionismo de rescate’, que imperan en el bloque europeo<sup>12</sup>.

Estas ‘exigencias’ contrastan abiertamente con las recientes iniciativas de integración regional surgidas en América Latina (Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA; Unión de Naciones Suramericana, UNASUR y ahora la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC), que con todas sus imperfecciones y retrasos, han logrado establecer nuevas prioridades y abandonar otras, como el progresivo y difícil desplazamiento del énfasis mercantilista que había predominado en todos los esquemas; la mayor atención hacia las asimetrías económicas y sociales estructurales entre los participantes; la incorporación de objetivos vinculados al desarrollo social; la inclusión de temas ambientales; los intereses por construir una identidad comunitaria; los énfasis en la democracia como contexto y como práctica interna del funcionamiento de los esquemas; la apertura hacia la participación de la sociedad civil en la definición de los rumbos y contenidos de la integración; y el avance hacia proyectos de cooperación de apoyo a la integración en áreas clave, como son la cooperación monetaria y financiera, seguridad alimentaria y cooperación energética, entre otras.

---

<sup>10</sup> Ver: Diario *El Mercurio*, Suplemento Especial, 20 de enero de 2013.

<sup>11</sup> Ver: Diario *El Mercurio*, Suplemento Especial, 24 de enero de 2013.

<sup>12</sup> Ver: Informe anual de Global Trade Alert. [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org)



Ello no significa, por cierto, negarse a la negociación y firma de acuerdos comerciales distintos a los TLC con otros países en desarrollo o incluso industrializados. Claro que ellos deben inscribirse en “la búsqueda de la inserción inteligente y soberana en el escenario mundial”. Es decir, por un lado, estaría el desafío de identificar las potencialidades del comercio mundial (economías dinámicas/principios y valores similares a los del continente), pero también sus amenazas (crisis recurrentes, ‘guerra de divisas’, choques externos, etc.). Por otro, no solo se trata de reconocer en los acuerdos el ‘Trato Especial y Diferenciado’ o el llamado ‘espacio de política’ que permita a los gobiernos latinoamericanos tener soberanía sobre la economía (especialmente sobre los flujos financieros y de inversión extranjera directa); sino además respetar la soberanía democrática. Ya no puede haber negociaciones secretas, sin participación ciudadana y sus organizaciones, que impiden la futura rendición de cuentas. Los acuerdos comerciales y de integración se construyen democráticamente desde las reivindicaciones de los actores sociales.

En términos más precisos, la búsqueda de diversificación y nuevos mercados debe orientarse hacia las actuales zonas dinámicas del comercio mundial, tales como China y Asia, pero también hacia América Latina. En el primer caso puede optarse por acuerdos Sur-Sur que tengan como propósito fundamental la cooperación y la complementación económica, tratando de evitar la reproducción del esquema centro-periferia. Mientras que los acuerdos Sur-Sur a nivel regional/subregional deben entenderse como pactos de integración y como la consolidación de la UNASUR, el ALBA y la propia CELAC. Asimismo debe respaldarse la agenda de los países que buscan nuevas reglas para establecer un ‘equilibrio mundial multipolar’.

Por último, los países latinoamericanos que son fundamentalmente exportadores de materias primas, deben una vez por todas tomar conciencia que estos mercados están perdiendo participación de manera progresiva en el total de los flujos comerciales y que arrastran una serie de graves problemas. A los tradicionales (alta concentración de mercados, escaso grado de elaboración, precios inestables, deterioro de los términos de intercambio en el largo plazo, etc.), se agregan hoy el cambio climático, la creciente especulación financiera (derivados) y

el rol cada vez más decisivo de las ‘cadenas globales de valor’ (evidenciadas por la crisis). Todo este modelo primario-exportador ha estado sustentado en una creciente precariedad laboral y medioambiental. En toda América Latina debería desarrollarse un conjunto de políticas directas, explícitas y transparentes que asuman como base vinculante los imperativos del desarrollo sostenible, en lugar de la actual estructura de instrumentos opacos (como en la UE), que se supone actúan indirectamente a través de los mecanismos de mercado.

### Referencias bibliográficas

- BBVA RESEARCH (12 de febrero de 2013): *Situación Europa. Primer trimestre, análisis económico unidad de Europa*, Madrid, España [En línea] disponible en <[http://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/1302\\_Situacioneuropa\\_tcm346-373401.pdf?ts=142013](http://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/1302_Situacioneuropa_tcm346-373401.pdf?ts=142013)>
- BLANCHARD, O. AND LEIGH, D. (january, 2013): “Growth forecast errors and fiscal multipliers”, en *International Monetary Fund*, Working Paper N° 13/1 [En línea] disponible en <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40200.0>>
- BUSCH, K. AND HIRSCHHEL, D. (2011): “Europa en la encrucijada. Propuestas para salir de la crisis”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 235, Venezuela.
- CIURO, M. A. (2000): “La Unión Europea y América Latina (entre la globalización y la universalización)”, *Ponencia presentada en el panel “Enlargement and the World” de la Fifth ECSCA – World Conference “Enlarging the European Union”*, Bruselas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2012): *Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012*, Santiago, Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2012a): *La inversión extranjera directa de América Latina y el Caribe 2011*, Santiago, Chile.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD) (2012): *Handbook of statistics*, Geneva, Switzerland [En línea] disponible en <[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat37\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat37_en.pdf)>

- DE GUCHT, K. (2012): “EU-Latin America/Caribbean Trade: A partnership for the future”, en *IRELAC Conference*, Brussels Management School-ICHEC, Brussels.
- DE GUCHT, K. (2012a): *Press Release*, april, European Commission, European Union.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC) (2012): *European Union and Latin America and the Caribbean: Investments for growth, social inclusion and environmental sustainability*, CEPAL, Santiago, Chile.
- EL MERCURIO (20 de enero de 2013). Entrevista a Catherine Ashton, Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad: Ahora la relación entre la Unión Europea y América Latina es más simétrica, *Cuerpo A*, página 4, Internacional, Santiago, Chile.
- EUROPEAN COMMISSION (2012): *Annual macroeconomic database (AMECO)* [En línea] disponible en <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/)>
- EUROPEAN STATISTICS (EUROSTAT) (2013): *News release. Euroindicators* N° 64, Eurostat Press Office [En línea] disponible en <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>>
- GLOBAL TRADE ALERT (2012): *Débauche: The 11th GTA Report on Protectionism*, Edited by Simon Evenett, Centre for Economic Policy Research, CEPR.
- GRATIUS, S. (27 de febrero de 2013): “Europa y América Latina: la necesidad de un nuevo paradigma”, en *Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior* (FRIDE), Madrid, España.
- GREVI, G. (16 de noviembre de 2012): “Una estrategia global europea para el cambio”, en *Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior* (FRIDE), Madrid, España.
- GREVI, G. (2012): “A progressive European global strategy”, en *Policy Brief* N° 140, FRIDE A European Think Tank for Global Action, November, Madrid, Spain.
- LAPAVITSAS, C. (18 de octubre de 2012): “The ECB can provide liquidity, but not solvency”, en *The Guardian*, Great Britain [En línea] disponible en <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/oct/18/is-eurozone-crisis-nearly-over>>
- LAPAVITSAS, C. y otros (2011): “Breaking Up? A route out of the eurozone crisis”, en *Occasional Report* N° 3, Research on Money and Finance, November, England.

- LARA, C. (2013): “El desarrollo de la crisis global y el futuro de la moneda mundial”, en *Red de Estudios de Economía Mundial (REDEM)*, Santiago, Chile.
- LARA, C. Y SILVA, C. (2009): *Las relaciones económicas entre Unión Europea y América Latina. Sus aspectos laborales (1990-2007)*, Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), São Paulo, Brasil.
- RADICE, H. (february, 2013): “Reshaping fiscal policies in Europe: Enforcing austerity, attacking democracy. The fiscal compact of december 2011”, en *Social Europe Journal* [En línea] disponible en <<http://www.social-europe.eu/2013/02/reshaping-fiscal-policies-in-europe-enforcing-austerity-attacking-democracy/>>
- ROTTGEN, N. (december, 2012): “Changing the debate on Europe”, 2011 Dahrendorf Symposium in Berlin: Towards a European Political Imperative”, en *Global Policy* Vol.3, Supplement 1, Londres.
- ROUBINI, N. (21 january, 2013): “The global economy’s rising risk”, en *The Project Syndicate. A World of Ideas* [En línea] disponible en <<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-global-economy-s-rising-risks-in-2013-by-nouriel-roubini>>
- RUEDA-JUNQUERA, F. (2009): “¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 219, Venezuela.
- SOROS, G. (10 de enero de 2013): “La crisis de valores de Europa”, en *Financial Times*, New York.
- SOROS, G. (2012): Entrevista realizada a George Soros en *Financial Times* y traducida al español en *Expansión: La crisis del euro acaba de entrar en una fase menos volátil pero más letal* [En línea] disponible en <<http://www.expansion.com/2012/04/12/economia/1334214369.html>>
- SPRINGFORD, J. AND YOUNGS, R. (2013): “La estrategia comercial europea: ¿oportunidad o riesgo?”, en *Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior (FRIDE)*, Madrid, España.
- STIGLITZ, J. (27 de diciembre de 2012): “Un año al límite”, en *Financial Times*, New York.
- STOCKHAMMER, E. (2013): “Internal devaluation and the crisis in Europe”, en *Social Europe Journal* [En línea] disponible en <[http://](http://www.social-europe.eu/2013/02/reshaping-fiscal-policies-in-europe-enforcing-austerity-attacking-democracy/)

[www.social-europe.eu/2013/01/internal-devaluation-and-the-crisis-in-europe/](http://www.social-europe.eu/2013/01/internal-devaluation-and-the-crisis-in-europe/)>

THE ECONOMIST (17 de diciembre de 2012): “La crisis de la zona euro. El problema del crecimiento”, Londres.

TSOUKALIS, L. (december, 2012): “The political economy of the crisis: The end o fan era?”, en *Global Policy Journal* Vol.3, Supplement 1, Londres.

WEEKS, J. (2012): *Greece: Chronicle of a default foretold* [En línea] disponible en <<http://jweeks.org/47%20Greek%20default.html>>



---

# A geopolítica mundial e a economia política no século XXI: Hegemonia, BRICS e América Latina

Carlos Eduardo Martins<sup>1</sup>

## Introdução

Desde 1994, a economia mundial vive um período de ascensão de longo prazo, ainda que intermediado por crises importantes, que se articula ao declínio de hegemonia dos Estados Unidos e da civilização capitalista. Esta conjuntura desloca o dinamismo econômico mundial para outras regiões, em particular para a China e o Leste asiático, abrindo o espaço ao surgimento de uma nova economia política da globalização, em que se projetam os *hinterlands* e os processos de integração regional. Trata-se de um movimento histórico de vocação multipolar, que se insinua no século XXI, em função do grau de socialização de forças produtivas do mundo contemporâneo. Tal processo se desenvolve lentamente no contexto do Kondratiev<sup>2</sup> de expansão vigente, redesenhando de forma molecular as forças político-sociais nos espaços nacionais e internacionais da economia mundial, propiciando novas articulações e blocos históricos de poder que se projetam como alternativa geopolítica para o século XXI. Se se desenvolve esta tendência estrutural para redesenhar a economia mundial rumo a multipolaridade, são muitos, entretanto, os obstáculos para que se realize e ofereça alternativa à geopolítica da civilização capitalista e do longo século XX.

Neste contexto, se projetam os BRICS e os processos de integração

---

<sup>1</sup> Professor adjunto Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), coordenador do GT Integração e unidade latino-americana e caribenha (CLACSO).

<sup>2</sup> Ciclos de 50-60 anos divididos em fase A ou B de expansão ou recessão econômica, e que tomaram o nome de um dos seus estudiosos, o soviético Nicolai Kondratiev. Para uma análise mais detalhada veja-se C. Martins, 2011, em particular, o capítulo 2.

regional na América Latina como forças sociais que impactam as relações internacionais e contribuem para produzir mudanças importantes na geopolítica da globalização. Na primeira parte de nosso texto, destacamos as principais características da crise nos países centrais e o seu caráter estrutural para o capitalismo contemporâneo; na segunda parte analisamos as trajetórias de projeção da China na economia mundial e as potencialidades e limitações históricas para articulação dos BRICS como sujeito histórico. Finalmente, na terceira parte, apontamos como a emergência da China e dos BRICS se relacionam com os processos de integração na América Latina. Indicamos possíveis cenários que se apresentam para a região com as a extrapolação de tendências que se hoje vislumbram no mundo contemporâneo.

### **A crise estrutural do capitalismo e os centros**

A crise estrutural do capitalismo, como vimos apresentando (Martins, 2008, 2010, 2011a e 2011b), está ligada ao desenvolvimento da revolução científico-técnica e sua incidência sobre a estrutura produtiva capitalista, os processos de acumulação de capital e as relações de trabalho assalariadas. A mundialização da revolução científico-técnica se estabelece a partir dos anos setenta.

Na revolução científico-técnica, a expansão da produtividade se vincula ao aumento do valor da força de trabalho e não à sua desvalorização, que é inerente à mais-valia relativa. A principal razão para isso é a de que a ciência e o conhecimento se tornam as principais forças produtivas, transformando a subjetividade num ativo mais importante que a máquina e os instrumentos de trabalho. Estes se apropriavam dos saberes do trabalhador, durante a revolução industrial, intensificando e desqualificando relativamente a sua força de trabalho frente à tecnologia utilizada. Para se apropriar do novo perfil de força de trabalho, o capital reduz a taxa de investimento gerando altos níveis de desemprego que pressionam os preços da força de trabalho por debaixo de seu valor, estendendo para os grandes centros da economia



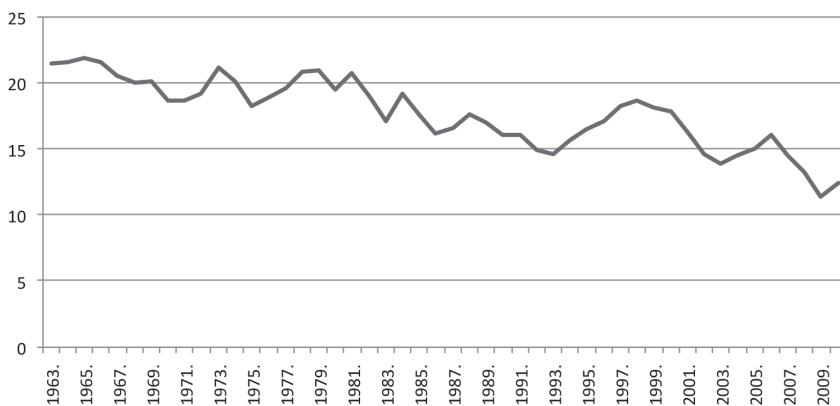
capitalista mundial a superexploração do trabalho, característica secular do capitalismo na periferia. Isso lhe permite conservar e ampliar as taxas de mais-valia e ao mesmo tempo aumentar o valor da força de trabalho. Tal processo coloca em crise o assalariamento como fundamento das relações de trabalho da economia mundial estendendo o desemprego massivo, sobretudo, para a população jovem, que é a mais qualificada.

A queda da taxa de investimento no interior dos centros capitalistas se faz em favor da expansão da dívida pública, ou da migração dos fluxos de capitais para regiões que ofereçam uma força de trabalho com qualificação próxima e mais barata que a dos países centrais. Neste processo, o neoliberalismo que impulsiona a liberação dos fluxos de mercadorias e de capitais se torna uma ideologia chave. A combinação de tais procedimentos vem implicando o deslocamento do eixo de crescimento econômico para o Leste asiático e principalmente para a China, e propiciando uma crise na divisão internacional do trabalho, não apenas pela emergência de um país que comporta 20 por cento da população do mundo, mas pelos impactos e externalidades que esta ascensão gera no conjunto da economia mundial.

Podemos observar, no caso dos Estados Unidos, a combinação entre a queda das taxas de investimento doméstica, o aumento do desemprego, a contenção salarial e o aumento dos investimentos no exterior. Desde 1981, marco do início da ofensiva neoliberal, a taxa de investimento doméstica cai sistematicamente do patamar dos 20 por cento do Produto Interno Bruto (PIB), aproximando-se de 15 por cento, elevando-se novamente no governo Bill Clinton até o pico de 18,6 por cento, mas sem alcançar os níveis da década de 1960, para desabar e aproximar-se dos 10 por cento nos Governos de George W. Bush e de Barack Obama (veja gráfico N° 1). Os lucros das corporações não financeiras aumentaram significativamente sua parcela oriunda do exterior (veja gráfico N° 2). Este processo inicia-se no final dos anos sesenta, saltando durante a crise de 1973-1974, mas recua provisoriamente nos anos seguintes até assumir novo patamar durante a ofensiva financeirizadora nos Estados Unidos promovida nos anos Reagan e Bush pai. A retomada do Kondratiev de expansão, a partir de 1994, que restabelece a primazia da taxa de lucro sobre a taxa de juros

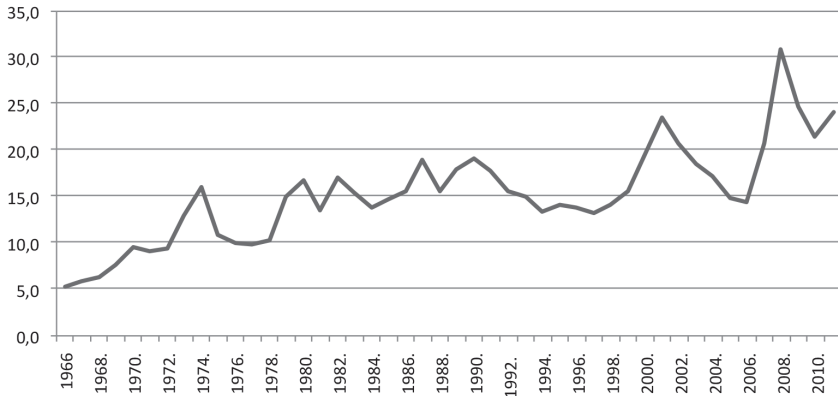
reduz levemente o percentual dos lucros obtidos no exterior, todavia, as crises de 2000 e 2008-2009, o alto nível de endividamento público e a diminuição do dinamismo da economia estadunidense a elevam fortemente, situando-a em 5-6 vezes àquela dos anos 1960. Trata-se de um processo que se agudiza, portanto, com o desenvolvimento da trajetória do ciclo longo de expansão da economia mundial iniciado em 1994.

**Gráfico N° 1**  
**Taxa de investimento nos Estados Unidos, 1963-2008**  
**(porcentagem)**



Fonte: Economic Report of the President, 2012. Elaboração do autor.

**Gráfico N° 2**  
**Massa de lucros geradas no exterior das corporações não-financeiras dos Estados Unidos, 1966-2010**  
**(porcentagem)**

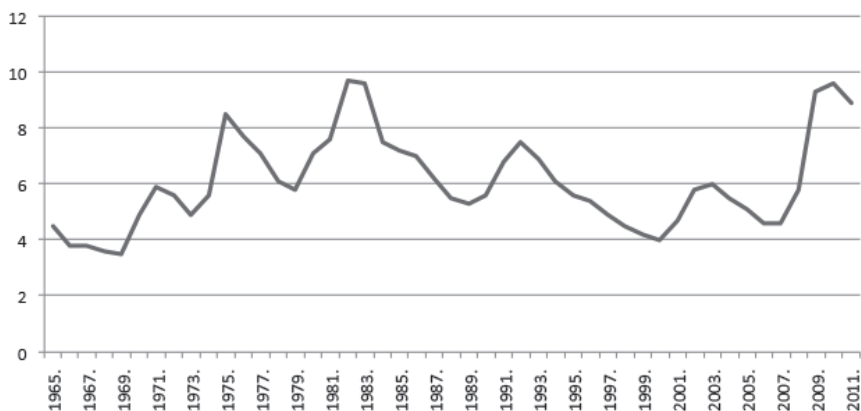


Fonte: Economic Report of the President, 2012. Elaboração do autor.

Neste contexto, as taxas de desemprego aberto se elevam fortemente dos patamares que alcançavam entre 1955-1969, cuja média foi 4,6 por cento. Entre 1973-1987, 1991-1994 e 2009-2011 ultrapassam os 6 por cento (veja gráfico N° 3). Obteve-se melhor desempenho entre 1995-2007, quando oscilaram entre 4-6 por cento, alcançando a média de 5,5 por cento, mas este resultado não apresentou estabilidade, como demonstrou a crise de 2008-2009, nem foi suficiente para reverter a contração salarial iniciada em 1973 e aprofundada a partir de 1979. Esta realidade é ainda mais evidente se tomarmos em consideração o salário semanal do setor privado (deflacionado de 1982-1984), e observarmos que em 2010, US\$297,67 de dólares, este é inferior ao de 1979, US\$308,76 de dólares, e ao de 1973, US\$341,83 de dólares, não se mantendo para os anos de 2011 e 2012, quando apresentou queda para US\$295,49 de dólares e US\$294,83 de dólares (veja gráfico N° 4). Internamente se elevam também drasticamente os índices de desigualdade, cenário

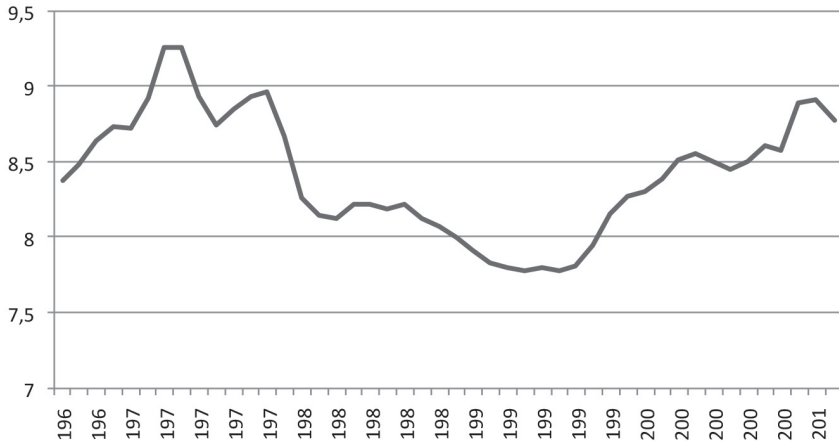
típico de crise de hegemonia. Segundo o *The Economic Report of The President* (2012), a parcela da renda apropriada pelo um por cento mais ricos se elevou dos 8 por cento em 1979 para atingir 18 por cento em 2010. Estes ampliaram em 278 por cento sua renda familiar per capita no período enquanto os 20 por cento mais pobres o fizeram em apenas 18 por cento.

**Gráfico N° 3**  
**Taxa de desemprego aberto nos Estados Unidos, 1965-2011**  
**(porcentagem)**



Fonte: Economic Report of The President (2012). Elaboração do autor.

**Gráfico N° 4**  
**Salários-Hora nos Estados Unidos do setor privado, 1966-2010**



Fonte: Economic Report of The President (2012). Elaboração do autor.

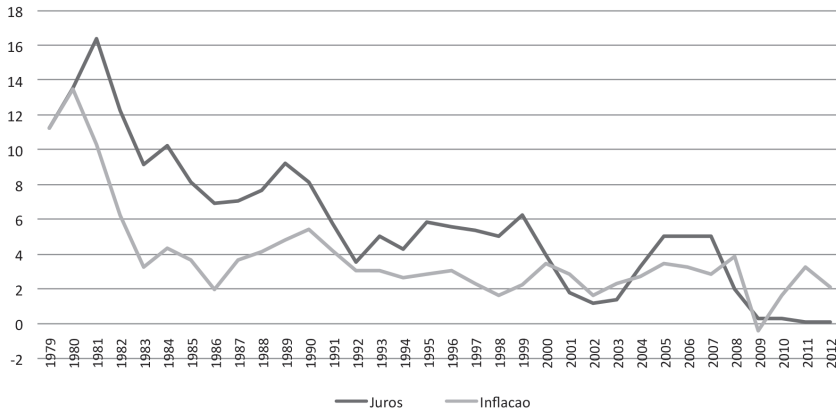
Em relação ao dinamismo econômico dos Estados Unidos, este cai acentuadamente na primeira década de 2000, durante a trajetória do ciclo longo mencionado. Entre 1994-2000, a taxa de crescimento econômico per capita dos Estados Unidos se expande em 2,7 por cento a.a face à expansão de 2,2 por cento a.a da economia mundial, enquanto, entre 2001-2008, o faz em apenas 1,1 por cento a.a, face à dinâmica vigorosa da economia mundial de 2,9 por cento a.a.

A financeirização como recurso alternativo para a apropriação de riquezas apresenta limites crescentes com a expansão do estoque de dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), restringindo a liberdade do Estado para impulsionar este processo. Durante o período Reagan e Bush pai, os Estados Unidos constituíram sua *belle époque* ao apostarem fortemente na financeirização como forma de compensar a perda de competitividade no setor real da economia. Tais períodos foram designados por Giovanni Arrighi (1998), como aqueles em que a potência hegemônica recorre ao seu poder coercitivo no âmbito do sistema inter-estatal para sobrevalorizar sua moeda

evitando crises de sobreacumulação. Os Estados Unidos romperam com a paridade do dólar ao ouro e ancoraram a financeirização na expansão da dívida pública, lastreada em altas taxas de juros e movimentos de zig-zag do valor da sua moeda. Por meio da súbita desvalorização do dólar liquidavam parte das dívidas acumuladas na própria moeda, retomando-se posteriormente o movimento de valorização da mesma. O zig-zag funcionou bem e com grande amplitude enquanto o estoque de dívida pública permaneceu em níveis relativamente baixos, pois seus movimentos intensos não produziam grandes desequilíbrios econômicos imediatos e tampouco os ajustes punham em risco o valor da moeda. Entretanto, quando o estoque da dívida aumenta os riscos se multiplicam: a desvalorização não pode ser suficientemente ampla a ponto de a moeda perder atratividade como reserva de valor do capital financeiro mundial, nem a valorização gerar desequilíbrios macroeconômicos insustentáveis no balanço de pagamentos estadunidense, particularmente através da balança comercial, ou transferências fiscais por meio de pagamentos de juros e amortizações da dívida pública que comprometam os gastos sociais no orçamento público e a estabilidade política interna.

A intensa elevação do estoque da dívida pública, a partir de 1980, restringiu drasticamente a autonomia da política monetária dos Estados Unidos. Se tomarmos em consideração as taxas do FED, os movimentos de elevação dos juros reais perdem força a partir de 1979, tornando-se cada vez menos intensos e menos prolongados (veja gráfico N° 5). Podemos distinguir três movimentos de elevação dos juros: há um inicial entre 1980-1992, que mantém os juros reais em 5 a 6 por cento, mas que perde força a partir de 1989, levando-os a zero em 1993; outro entre 1994-2001, quando os juros reais alcançam 3 a 3,5 por cento, mas têm seu ponto de inflexão em 2000, se tornando negativos entre 2003-2005; e finalmente o de 2006-2007, quando os juros reais alcançam 2 por cento, mas tornam-se predominantemente negativos a partir de 2008.

**Gráfico N° 5**  
**Juros nominais versus inflação nos Estados Unidos**  
**(porcentagem)**

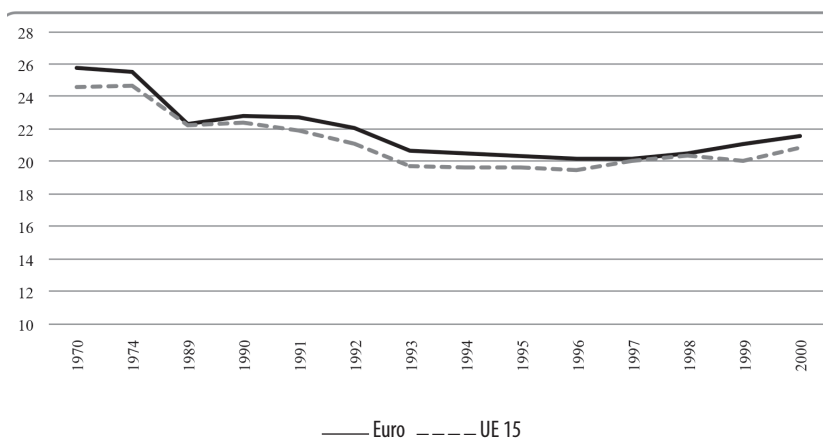


Fonte: Economic Report of The President (2012). Elaboração do autor.

Num contexto onde a dívida pública representa aproximadamente 100 por cento do PIB passa a ser extremamente difícil realizar políticas de altas taxas de juros e sobrevalorização do dólar. Os efeitos internos sobre a distribuição de renda nos Estados Unidos passam a ser muito mais drásticos que aqueles introduzidos pelo governo Reagan quando a dívida pública era de cerca de 30 por cento do PIB. Tal fator restringe os efeitos recessivos dirigidos pelo *hegemón* decadente sobre a economia mundial em seu próprio benefício, quando, entre 1979-2000, seu PIB per capita cresceu a expensas do da economia mundial (2 por cento a.a x 1,4 por cento a.a) e desarticularam-se os projetos de modernização na periferia do capitalismo. Neste período a América Latina tem um dos desempenhos mais medíocres de sua história, com seu PIB per capita se expandindo em 0,5 por cento a.a. A partir de 2001, a situação se inverte, o desempenho dos Estados Unidos se situa por debaixo da média da economia mundial e a América Latina é arrastada inicialmente pela articulação com a economia chinesa, cuja expansão do mercado interno se articula com a exportação de suas commodities, invertendo a relação tradicional de preços entre produtos primários e manufaturados.

O cenário da Europa Ocidental é semelhante, ainda que com variações e especificidades. A queda do dinamismo econômico entre os 12 países de maior renda per capita da Europa Ocidental (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Itália, Holanda, Noruega, Suécia e Suíça) é notável:

**Gráfico N° 6**  
**Taxa de poupança bruta/PIB, 1970-2000**  
**(porcentagem)**



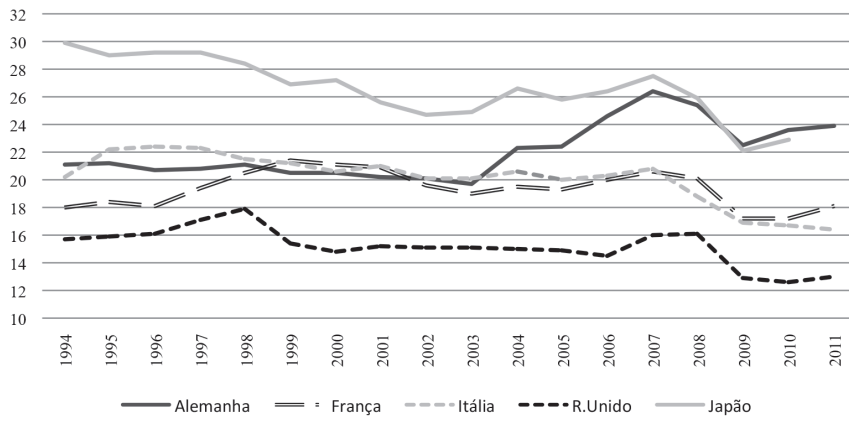
Fonte: OCDE, Historical Statistics, 1970-2000. Elaboração do autor.

Entre 1950-1973 apresentaram crescimento extraordinário do PIB per capita de 4,0 por cento a.a, acima da média da economia mundial que foi de 2,9 por cento a.a no período. Para isso certamente contribuiu a reconstrução destas economias no pós-guerra e a ajuda estadunidense através do Plano Marshall e do financiamento de suas bases militares em solo europeu. Entre 1973-1993, o desempenho caiu significativamente para 18 por cento a.a, durante o ciclo longo



recessivo da economia mundial, mas bem acima do desempenho desta que se reduziu para 1,3 por cento a.a. Entre 1994-2008, o desempenho europeu se inverteu em relação ao da economia mundial: enquanto esta atingiu uma taxa de expansão de 2,6 por cento a.a., o desempenho europeu manteve-se em 1,8 por cento a.a., caindo para 1,6 por cento a.a., se contarmos o período que se inicia em 1999 com a introdução do euro como moeda escritural. Articula-se a este processo a queda expressiva da taxa de poupança, seja nos países de maior renda per capita europeus, seja na zona do euro. Esta é particularmente expressiva se tomarmos seus níveis nos anos 1970 (veja gráfico N° 6). Durante o Kondratiev iniciado em 1994, tampouco apresenta expressiva recuperação, exceto na Alemanha, aprofundando sua queda em outras economias europeias. Um caso típico de queda persistente durante o ciclo expansivo é o do Japão (veja gráfico N° 7).

**Gráfico N° 7**  
**Taxa de Poupança Bruta/PIB, 1994-2011**  
**(porcentagem)**

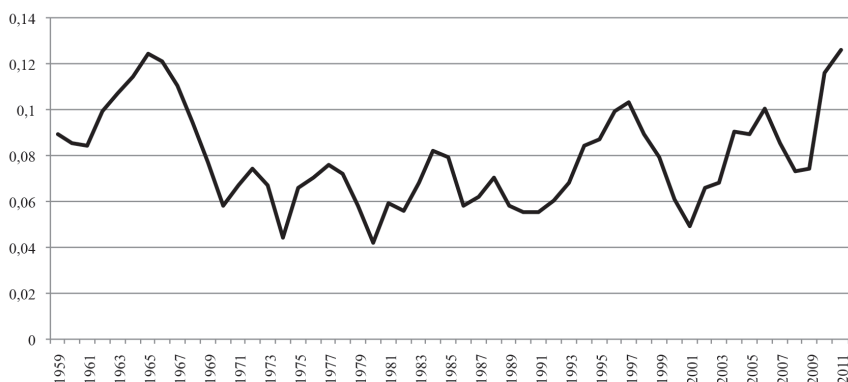


Fonte: Economic Outlook (2012/2). Elaboração do autor.

Tais cenários se associam à significativa perda do dinamismo econômico, forte elevação do desemprego, aumento dos gastos

públicos e à financeirização da economia, Esta se manifesta na brutal elevação da dívida pública e sua baixa articulação ao circuito produtivo do capital, diferentemente do período keynesiano clássico do pós-guerra. Importante mencionar que este cenário que se generaliza nos países centrais se vincula a altas taxas de lucro e não a conjunturas de recessão prolongadas, onde ciclicamente as taxas de juros assumem papel protagônico. Uma análise da taxa de lucro nos Estados Unidos evidencia esta realidade: à sua queda expressiva em 2008-2009, se segue uma forte elevação que se combina com os altos níveis de desemprego, perda do dinamismo interno, contenção salarial e aumento das fontes externas de lucro (veja gráfico N° 8).

**Gráfico N° 8**  
**Taxa de lucro nos Estados Unidos, 1959-2011**  
**(porcentagem)**



Fonte: Economic Report of The President 2012. Elaboração do autor

Trata-se de uma conjuntura em que se desenvolve o deslocamento do eixo de expansão da economia mundial, pois se dá em seu período dinâmico, não estando sujeita a inversões cíclicas nos países centrais. A perda de dinamismo do protagonismo anglo-saxão e europeu ocidental na economia mundial parece ser também o das hegemonias em sua direção. Trata-se de uma crise de dominação das potências marítimas sobre os regionalismos e os *hinterlands* e do lucro extraordinário (que exige para sua sustentação um dinamismo muito superior dos

mercados internacionais em relação aos internos) sobre os grandes mercados continentais.

### **A China e os BRICS: Entre o G-2 e a ascensão das periferias**

A projeção da China na economia mundial articula-se a processos históricos sucessivos. O primeiro, a revolução socialista maoista e seus investimentos em educação, saúde que estancou o seu descenso relativo na economia mundial, iniciando levemente uma recuperação. O segundo relaciona-se à forma específica que assumiu o processo de desburocratização da revolução socialista chinesa, direcionado ao plano empresarial, promovendo as *towership and village enterprises*, empresas nem privadas nem estatais, mas comunais, urbanas e rurais, e que foram responsáveis pelo enorme avanço na produtividade e no dinamismo econômico chinês, elevando a parcela da China no produto bruto mundial de 4,9 por cento em 1978 a 11,5 por cento em 1998. O terceiro, os investimentos “estrangeiros” oriundos da diáspora chinesa (beneficiada pela transferência de tecnologia e de crédito subsidiado por parte da gestão política do capitalismo asiático pelos Estados Unidos) que atraídos pelo dinamismo econômico interno da China, trazem novo impulso a este. Finalmente, por último, a entrada dos investimentos estrangeiros ocidentais que se vincula aos processos anteriores.

A articulação da economia chinesa ao mercado mundial e ao investimento estrangeiro se faz com a forte presença do Estado na direção de sua reestruturação. O setor empresarial chinês divide-se em três tipos de perfis: o setor estatal, concentrado em segmentos estratégicos com alta composição técnica do capital, representava 31 por cento do produto bruto industrial e 6 por cento das empresas em 2007, impulsionando firmas gigantescas com crescente grau de internacionalização<sup>3</sup>. Há um setor empresarial híbrido que articula

<sup>3</sup> Em relação à presença do Estado no setor produtivo, esta se divide da seguinte forma: setores onde o controle é absoluto e se aproxima de 100 por cento (telecomunicações, petróleo e gás, geração e distribuição de energia, aviação civil, construção naval e defesa), aqueles em que o controle é relativo e se associa à formação de joint-ventures e combina participação acionária substantiva mas não majoritária e formas de pressão ligadas ao manejo de políticas públicas e presença em conselhos empresariais e instrumentos decisórios

a presença do capital estrangeiro e do capital nacional por meio de joint-ventures com a forte presença do Estado, que participa de forma intensa nos processos decisórios através da combinação de vários instrumentos: a participação acionária, a presença em conselhos, o controle crédito, encadeamentos tecnológicos ou produtivos e exigências legais. Finalmente há um terceiro segmento, de pequenas e médias empresas privadas, onde se encontram grande parte das *towership and village enterprises*, base do crescimento econômico chinês nos anos 1980, mas a partir de meados dos anos 1990 foram quase completamente privatizadas. Tais empresas, entretanto, sofreram processos de privatização *sui generis* para os padrões ocidentais e foram na sua grande maioria compradas por seus gestores, através de apoio governamental, mantendo alto nível de socialização do produto entre os trabalhadores<sup>4</sup>. O controle estatal do sistema financeiro pelo Estado que detém mais da metade dos ativos bancários do país completa a articulação com o setor empresarial e mantém os altos níveis de intervenção e planejamento sobre a cadeia produtiva. Esta intervenção se dirige para a montagem de um poderoso sistema de inovação baseado em gigantescas estatais, formação de joint-ventures com o capital estrangeiro - em contrapartida de exigências de investimento em P&D e transferência de tecnologia -, criação de redes de pequenas e médias empresas altamente dinâmicas e vinculadas a laços comunais; e universidades públicas que constituem centros de inovação com forte desdobramento empresarial.

O gasto público entre 2003-2007 alcançou em média 24,6 por cento e elevou os níveis de pagamentos com a seguridade social que saltaram de 1,4 por cento do PIB entre 1993-1997 para 3 por cento. Somando-se a presença do Estado no setor produtivo e financeiro

---

(maquinaria, automóveis, tecnologias de informação, P&D, química, metais básicos, aço, exploração geológica) e os demais setores onde a participação estatal é baixa (OECD, 2010).

<sup>4</sup> Calcula-se que quase 90 por cento dos casos de privatização das TVEs ocorreram através de management buy-outs (MBO's), também chamados de *insider privatization*, fortemente estimulados por créditos governamentais, e que deram lugar a altos níveis de participação dos trabalhadores no produto. A participação dos trabalhadores no produto das empresas privatizadas atinge 78 por cento e a margem de lucro 5,78 por cento, enquanto que nas empresas coletivas alcança 71 por cento e 6,3 por cento, respectivamente (Yongqiang Li, 2009).

configura mais de 50 por cento do produto diretamente nas mãos do Estado. Estudo sobre os níveis de intervenção do Estado na economia chinesa em comparação com os países da OECD informa seus altos níveis relativos: comparando-se com a zona do euro, indicava um índice médio de 4,6 para a China contra 2,0, sendo que 5,3 para propriedade pública e 3,94 para envolvimento nos negócios, contra 3,2 e 1,3, respectivamente, para a zona do euro. A manutenção de um alto nível de controle do Estado sobre a atividade econômica conjugou-se, entretanto, com o forte avanço da privatização sobre a estrutura do emprego e não impediu a significativa elevação do coeficiente de Gini. A trajetória do Gini apresenta três fases: a primeira, com o avanço das TVEs, a segunda, com a forte incorporação das relações de trabalho ao setor privado, e a terceira com a melhoria das relações de troca para os produtos primários, diminuição da migração para a costa Leste e aumento dos gastos sociais por parte do governo.

Na década de 1980, em função do avanço das TVEs, há um aumento significativo do coeficiente de Gini que se incrementa de 0,30 em 1978 a 0,33 em 1990, chegando a alcançar 0,40 em 1994, para baixar posteriormente a 0,37 em 1997. Este aumento do Gini é função, entretanto, do incremento das disparidades entre a renda urbana e a rural, de um lado, e no interior do ambiente urbano, de outro, havendo a disparidade no âmbito rural diminuído significativamente. O impacto das privatizações sobre o processo de trabalho e sobre os serviços contribuiu para o aumento do Gini. Os empregos urbanos vinculados ao Estado se reduzem de 41 por cento a 21,3 por cento entre 1998-2007. No setor industrial a redução é mais drástica, de 60,5 por cento a 22,1 por cento no mesmo período. Por outro lado, a privatização dos serviços de saúde e a cobrança de matrículas nas escolas e universidades aumentam os gastos pessoais das famílias com saúde e educação. Em 1980, 21 por cento dos gastos com saúde eram pessoais, em 2003 são 59 por cento e em 2006 são 46 por cento (UNDP, 2008). O coeficiente de Gini se expande de 0,40 a 0,46 entre 1998-2006, impulsionado pelo intenso aumento das disparidades no ambiente urbano, enquanto que as disparidades entre cidade-campo estabilizam-se e no interior do ambiente rural diminuem ainda mais (Chen, et alli, 2010). A crise de 2008 impulsionou o coeficiente de Gini que atinge o seu pico de 0,49 e desde então tem se reduzido, alcançando 0,47 em 2012. Entre as razões

para sua redução estão a expansão dos gastos sociais do governo, as políticas anticrise, que priorizaram o mercado interno como motor do crescimento, e a alteração nos termos do intercâmbio entre produtos manufaturados e primários, que reduziu o gap entre áreas urbanas e rurais, diminuiu a migração interna e elevou os salários na costa leste, reduzindo as disparidades urbanas.

A expansão dos gastos sociais do governo foi impulsionada pelo estabelecimento ou expansão de programas de salários-indiretos, como o seguro-saúde (a cobertura foi universalizada entre a população rural), a seguridade social, a educação pública (aboliram-se as taxas de matrícula nos nove anos iniciais de escolaridade para a população rural), e a construção de moradias públicas e populares. Os gastos sociais expandiram-se de aproximadamente 6 por cento para cerca 8,5 por cento do PIB, entre 2007-2011. Para isso contribuiu o programa de gastos públicos estabelecido pelo governo como resposta aos impactos da crise internacional de 2008-2009 sobre as exportações e o crescimento do PIB. O programa que incluiu gastos públicos, isenções fiscais, e apoio creditício representou aproximadamente 700 bilhões de dólares e 9 por cento do PIB, concentrando-se em infraestrutura, inovação, habitação, apoio à agricultura, saúde e seguridade social<sup>5</sup>.

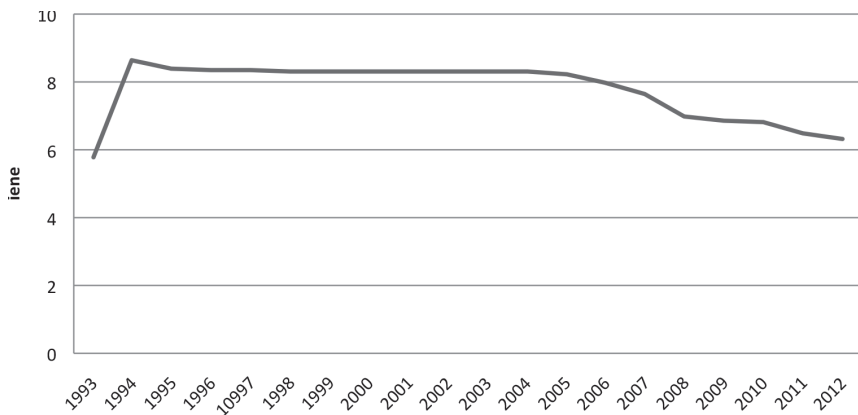
Esta iniciativa governamental aponta para uma mudança no dinamismo da economia chinesa que, fortemente vinculado ao crescimento das exportações, em particular de 1987-2007, passa a priorizar a expansão do mercado interno. As exportações que saltaram de 10 por cento a 22 por cento do PIB, entre 1986-97, e de 20 por cento para 39 por cento entre 1998-2006, reduzem-se a 31 por cento em 2012 (Banco Mundial, 2013). Tal processo impulsionou os preços dos produtos primários e das commodities reduzindo o gap de renda per capita entre setores urbanos e rurais na China, que subiu de 2,4 para 3,3 entre 1997-2009 em favor do setor urbano, reduzindo-se suavemente desde então.

A mudança de inserção da economia chinesa, caso se aprofunde e sustente como orientação para uma nova trajetória, tem fortes

<sup>5</sup> O pacote anti- crise correspondeu a gastos públicos de 6,7 por cento do PIB, distribuídos em 3 por cento sustentados pelos governos central e local e 3,7 por cento pelas empresas estatais (OECD, 2010).

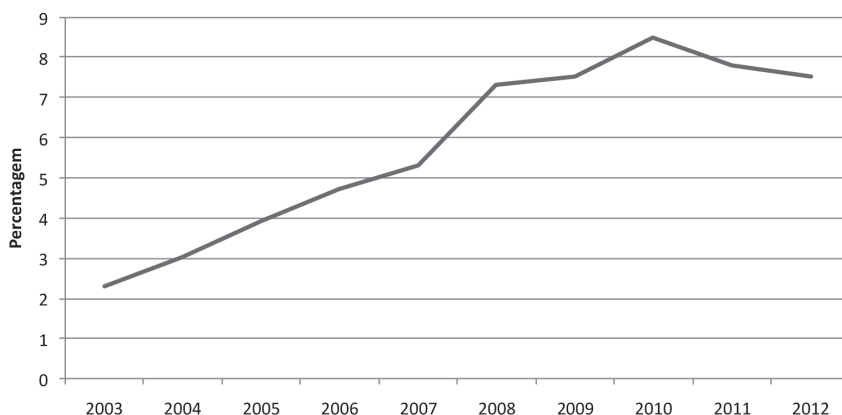
implicações geopolíticas. Representa um afastamento da gravitação em torno da economia estadunidense para o desenvolvimento de um estilo próprio de liderança internacional, que projeta a condição de *hinterland* e os regionalismos em aliança com países periféricos ou semiperiféricos de forte vocação continental. Esse afastamento se manifesta na mudança da política cambial que passa a valorizar o yuan desde 2006 (veja gráfico N° 9); na contenção da expansão dos saldos comerciais; na busca de uma alternativa monetária ao dólar; na redução da exposição financeira nos Estados Unidos, em particular, em seus títulos de sua dívida pública (veja gráfico N° 10); e na construção de uma nova arquitetura financeira respaldada nos BRICS, voltada para investimentos no setor produtivo, em particular, em infraestrutura, que se constitua em alternativa aos organismos financeiros internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), onde a presença dos Estados Unidos e das potências europeias é predominante.

**Gráfico N° 9**  
**Yuan/Dólar, 1993-2012**



Fonte: Economic Report of The President 2012. Elaboração do autor.

**Gráfico N° 10**  
**Títulos da dívida pública dos Estados Unidos sob controle da**  
**China,**  
**2003-2012**  
**(porcentagem)**



Fonte: Elaboração do autor. [www.treasury.gov](http://www.treasury.gov)

A alternativa de um G-2 entre Estados Unidos e China como pilares de uma hegemonia compartilhada durável (que incluiria a Alemanha e França enquanto sócios menores) vai se tornando menos provável. A articulação com os Estados Unidos é cada vez mais fonte de incertezas macroeconômicas e de propagação de crises na medida do seu crescente endividamento, instabilidade monetária, estagnação relativa e perda de importância do seu mercado interno para as exportações mundiais<sup>6</sup>. Não é interesse da direção do Partido Comunista Chinês aprofundar a relação com um Estado hegemônico decadente, se isto significar importar crises que ameacem sua liderança política interna e sua condução do Estado. A experiência da crise de 2008-2009 foi decisiva para que consolidar a formação dos BRICS, como organização formalmente constituída, e impulsionar seus projetos institucionais. Desde então a presença dos BRICS apresenta outro grau de importância e velocidade.

<sup>6</sup> Em 2000, o mercado interno estadunidense representava 18 por cento das importações mundiais e em 2012 havia caído para 12,6 por cento das mesmas (OECD, 2012: 251).



Os países que fazem parte dos BRICS, apesar de suas diferenças culturais e históricas, possuem identidades históricas e estruturais que facilitam sua aproximação e aliança no sistema mundial: sofreram em maior ou menor grau a intervenção do imperialismo estadunidense e das potências europeias na destruição e reconfiguração de suas formações sociais; possuem alto nível de convergência nas votações da Organização das Nações Unidas (ONU), exigem a ampliação do seu Conselho de Segurança, se opõem ou não endossam a intervenção imperialista no Oriente Médio e pressionam pela reforma do sistema de cotas nos organismos financeiros internacionais; têm níveis de renda per capita que oscilam entre a franja inferior da semiperiferia e a periferia, e próximos a média da economia mundial; e são dotados de mercados internos com enorme potencial de expansão, grandes populações e forte vocação continental e regional.

Um indicador de proximidade das políticas externas dos BRICS é o seu grau de convergência nas votações na ONU. Entre 1974-2008 em 3.398 votações o grau de convergência entre os BRICS foi de 80 por cento e entre os BRICS e México de 82 por cento. Tais países tendem a ter políticas de promoção do multilateralismo, ampliação do nível de representatividade e democratização dos poderes internacionais e de defesa da soberania nacional e dos direitos de autodeterminação. O grau de convergência entre os países que compõem os BRICS e os Estados Unidos é muito mais baixo: 18,7 por cento para o Brasil, 18,5 por cento Rússia, 17,7 por cento África do Sul, 14,8 por cento Índia e 14,4 por cento China<sup>7</sup>. Tal situação reflete em grande parte a posição objetiva destes países no sistema mundial. As divergências nas votações entre os BRICS se estabeleceram em torno de temas como o domínio da tecnologia nuclear/desarmamento e sanções para violações de direitos humanos, mas dificilmente deram lugar a confrontações extremas.

Suas identidades históricas e estruturais são fonte de interesses comuns que de predominarem poderão estabelecer laços de cooperação financeiros e produtivos estratégicos visando à criação

---

<sup>7</sup> Veja-se o artigo de Ferdinand Peter, *Rising Powers at the UN: An analysis of the voting behavior of BRICSAM States in the General Assembly: 1974-2008*. Disponível em <http://www.southgov.net>

de sistemas de inovação articulados que contribuam para quebrar os monopólios tecnológicos internacionais e financeiros sob controle dos Estados Unidos, das potências da Europa Ocidental e do Japão. Entretanto esta possibilidade depende da mediação de forças sociais e políticas específicas no interior dos países que compõem os BRICS. Isto implicaria em rever o padrão de especialização produtiva que se estabelece na relação comercial entre estes países, em particular da China com a América Latina e África.

Há também varias limitações para que os BRICS se articulem como ator influente de uma nova geopolítica mundial. Podemos destacar:

- i) O predomínio de interesses e estratégias privadas pelos Estados nacionais, associados seja às suas burocracias e sua associação com o grande capital;
- ii) O controle do Estado por burguesias dependentes, em particular na América Latina e África, sem pretensões de que este ascenda nas esferas de influência dos poderes internacionais;
- iii) E as pretensões subimperialistas da burguesia brasileira que conspiram contra o processo de integração regional, ao submetê-lo à busca de lucros extraordinários mediante processos de liberalização comercial/financeira e uso de instrumentos de alavancagem nacional (BNDES), o que limita a liderança do Estado brasileiro na articulação de instrumentos supranacionais de integração.

### **A América Latina, o Brasil e os BRICS**

A projeção da China, a partir de 2000, como importante parceira comercial da América Latina implicou em forte reprimarização da pauta exportadora latinoamericana. No curto e médio prazo este movimento contribuiu para inverter as tradicionais relações de preços entre produtos manufaturados e primários (impulsionada pelos mercados futuros de commodities) transferindo, por consequência, renda para as periferias. Tal processo permitiu lucros extraordinários

no setor agro e primário exportador abrindo o espaço para políticas de redistribuição de renda ou de nacionalização dos recursos naturais/estratégicos que se combinaram à ascensão da centro-esquerda ou da esquerda nacionalista. Entretanto, esta estratégia de inserção internacional dos países periféricos apresenta fortes riscos, uma vez que dificilmente os preços dos produtos primários manterão esta tendência nos próximos 10-20 anos, sendo altamente provável a deterioração dos seus preços. A deterioração seria determinada pela: emergência de uma fase depressiva do ciclo de Kondratiev a partir de 2020; elevação dos níveis de renda e mudança nos padrões de consumo chineses; e economia de matérias-primas provocada pelo maior nível de sofisticação tecnológica destas indústrias (Martins, 2011).

A redefinição da inserção latinoamericana na divisão internacional do trabalho deve se fazer priorizando: a apropriação científico-tecnológica dos recursos naturais para gerar inovações capazes de promover novos ciclos de produtos cada vez mais intensivos em tecnologia e em posição ascendente na cadeira hierárquica de valor<sup>8</sup>; e o desenvolvimento de segmentos de média e alta tecnologia no setor industrial, promovendo o setor de bens de capital e segmentos chaves da indústria eletroeletrônica que não se estabeleceram ou apresentaram-se historicamente atrofiados em função do caráter truncado e dependente de nossa indústria, cujo processo de retração em relação ao PIB iniciou-se desde os anos 1980, em função do protagonismo do setor financeiro. Este projeto de inserção internacional pode encontrar apoio na reorientação da economia chinesa para um setor de serviços fortemente relacionado à ciência e tecnologia.

O setor industrial já responde por aproximadamente 47 por cento do PIB chinês e concentra-se mundialmente cada vez mais neste país. Entre 1997-2013 a parcela da China no produto industrial mundial saltou de pouco mais de 5 por cento para quase 20 por cento e as previsões são de que atinja 25 por cento no final da década, ultrapassando os Estados Unidos (OECD, 2010). Essa expansão produz crescente dependência em matérias-primas e alto nível de poluição local. A descentralização da indústria chinesa para países

<sup>8</sup> Esta orientação deve se articular com a nacionalização dos recursos naturais que permitindo a extração da renda mineira sobre a apropriação por empresas estrangeiras.

periféricos e a América Latina, atenderia às demandas que na China propõem sua orientação rumo ao desenvolvimento sustentável e à alta tecnologia, de um lado, e ao desafio de a América Latina superar o subdesenvolvimento de sua estrutura industrial abandonado precocemente pela ofensiva neoliberal. Em 2010, cerca de 70 por cento da pauta de importação da China era oriunda de produtos manufaturados, constituindo a especialização da América Latina na exportação de produtos primários a disputa pela menor fração desta pauta (China Statistical Yearbook, 2011). A apropriação científico-tecnológica e industrial dos extraordinários recursos naturais latino-americanos: hidrocarbonetos e seus derivados para a economia do petróleo; o lítio, cujas reservas estão em 85 por cento na região<sup>9</sup>, base para as baterias de eletroeletrônicos e fundamento provável do carro movido à eletricidade; e sua extensa biodiversidade para a medicina - pode ser fonte de inserção internacional sustentável que projete a região com um dos centros de um mundo multipolar.

Entretanto, esta complementaridade requer da parte da América Latina a capacidade de se estabelecer como parceiro estratégico de sistema de inovação articulado, que permita aos demais parceiros, China ou outros países dos BRICS, obter ganhos coletivos de progresso técnico. Para isso deve elevar suas taxas de investimento, romper com a superexploração do trabalho (que restringe os gastos em educação e com incremento do valor da força de trabalho, ao situar seus preços por debaixo do valor), e aumentar fortemente o papel do Estado e das empresas públicas na articulação do setor produtivo, hoje muito associado ao capital estrangeiro e transnacionalizado, cujo grau de internacionalização da P&D é baixíssimo, já que apenas aproximadamente 16 por cento P&D era feita fora das matrizes das transnacionais em 2002, priorizando centros intensivos em tecnologia (UNCTAD, 2005). Da mesma forma são o Estado e a empresa estatal, historicamente, os grandes responsáveis, desde os anos 1970, pelos investimentos em infraestrutura na região, correspondendo à sua

---

<sup>9</sup> Os cálculos sobre as reservas mundiais de lítio variam, mas todos apontam concentração majoritária na América Latina no chamado triângulo do lítio (Bolívia, Chile e Argentina). Alguns cálculos chegam a apontar que este concentra 85 por cento das reservas mundiais, distribuídas na Bolívia (50,5 por cento), Chile (28 por cento) e Argentina (6,5 por cento). Veja <[www.fundamin.com.ar](http://www.fundamin.com.ar)> e <[www.triangulodellitio.com](http://www.triangulodellitio.com)>

retirada nesta rubrica, a queda substantiva na taxa de investimento em infraestrutura<sup>10</sup>. Isso recoloca o tema da socialização e nacionalização dos processos produtivos e do socialismo para o século XXI. Este socialismo deverá enfrentar durante longo tempo a articulação entre Estado e mercado e democracia; e a dialética entre propriedade estatal, propriedade privada e processos de socialização (como seu elemento mais dinâmico) atendendo às necessidades da produtividade e eficiência, mas também da efetividade, da orientação para valores de uso e sustentabilidade, bem como priorização dos objetivos coletivos sobre os privados.

Na articulação da América Latina com os BRICS, o Brasil deverá ter papel chave. Caso se vincule individualmente sem o respaldo de processos de integração regionais avançados, seu peso político se reduzirá, bem como a pressão interna para que os BRICS venham a ser instrumento de redução de assimetrias internacionais. Para isso deverá romper com suas pretensões subimperialistas que restringem o grau de supranacionalidade dos processos de integração regionais, e o alcance e a força de seus instrumentos, como o Banco do Sul. Será respaldado em um processo de integração regional que promova a equidade, a supranacionalidade e a democratização dos instrumentos de gestão, que o Brasil poderá ter o peso político necessário para postular processos de institucionalização que promovam a redução das assimetrias e desigualdades como uma das metas da arquitetura financeira que está por se construir nos BRICS.

Caso a ascensão da China, que ora se vislumbra no sistema mundial, não venha a ser parte de um redesenho do sistema no sentido de sua multipolaridade (apontando para um mundo pós-hegemônico e plural a ser construído a partir do século XXI) atuando, inversamente, no sentido de restituir de forma ampliada o processo de geração

<sup>10</sup> Segundo o informe da CEPAL (2011), *La brecha de infraestructura en America Latina y el Caribe*, entre 1980-85 o investimento do setor público em infraestrutura alcançou 3,1 por cento do PIB regional e o privado foi de apenas 0,6 por cento, levando a taxa de investimento global na América Latina a 3,7 por cento. A crise das dívidas externa e interna reduziu drasticamente a disponibilidade de recursos públicos, derrubando a taxa de investimento em infraestrutura. Entre 1996-2001, 2002-2006 e 2007-2008, o investimento público caiu para 0,8 por cento, 0,6 por cento e 0,7 por cento, ao passo que o investimento privado alcançou apenas 1,4 por cento, 0,9 por cento e 1,3 por cento, respectivamente, não compensando sua queda.

e reprodução da riqueza oligárquica do capitalismo histórico, os resultados podem ser extremamente negativos para a periferia e para a América Latina. Como aponta Giovanni Arrighi em *A ilusão do desenvolvimento* (1998), o que caracteriza os processos de ascensão de países na hierarquia do moderno sistema mundial que constitui o capitalismo histórico, é um jogo de soma zero, onde a subida de alguns países corresponde ao descenso de outros, mantendo-se no centro do sistema uma parte limitada da população mundial de cerca de 20-25 por cento. A possível subida de um país que possui 20 por cento da população mundial para o centro do sistema-mundo é por si só um problema drástico para o equilíbrio de poderes do capitalismo histórico. Para viabilizar-se, sem romper as regras do sistema, torna-se necessário que parte expressiva da semiperiferia caia na periferia e que esta aprofunde esta sua condição e distância das outras zonas. Neste caso, a China se apresentaria para a América Latina como uma reedição ampliada da economia britânica de fins do século XIX à primeira metade do século XX.

Caso a economia chinesa aprofunde sua condição industrial, a reprimarização da pauta exportadora avance na América Latina, fracassem os processos de integração regional bloqueados pelas pretensões competitivas do subimperialismo brasileiro, a arquitetura financeira a ser construída pelo BRICS não priorize a redução de assimetrias, e a deterioração dos termos da troca se reestabeleça numa fase longa recessiva do Kondratiev, estarão dados os elementos para uma inserção internacional negativa da América Latina com fortes efeitos sobre os ganhos em distribuição de renda acumulados desde 2003. Neste contexto, pouco espaço sobraria para um projeto subimperialista brasileiro cujas pretensões industrialistas seriam fortemente atingidas pela concentração industrial na China.

Este cenário se vincularia à ascensão da China como parceira de uma hegemonia compartilhada, cabendo aos Estados Unidos cada vez mais o papel de sócio menor. A crescente concentração do PIB industrial mundial na China se faria a expensas da indústria norte-americana, cuja economia assumiria uma dimensão cada vez mais financeira e rentista, comprometendo parte significativa dos excedentes comerciais chineses em sua manutenção. A retomada da orientação exportadora

da economia chinesa e o deslocamento mundial da indústria que supõe, sustentariam os altos níveis de desigualdade internos e internacionais e provavelmente os ampliariam, atingindo países centrais, semiperiferias e periferias. Esta situação se torna mais explosiva com a possibilidade de diminuição drástica das taxas de crescimento econômico em função do fim da fase expansiva do Kondratiev. Entretanto, um cenário deste tipo é de difícil concretização pelo grau de destruição que deverá impingir e pela reação dos povos atingidos à passividade e inutilidade social de suas classes dominantes. A inflexão das consciências com a crise do neoliberalismo e o grau crescente de organização popular que lastreia o avanço das esquerdas na América Latina são evidências dos seus limites e de que outro mundo é possível e está se construindo.

### Referências bibliográficas

- ARRIGHI, G. (1998). *A ilusão do desenvolvimento*, Vozes, Petrópolis.
- CASSIOLATO, J.E. e VITORINO, V. (2011). *BRICS and Development Alternatives*, Anthen Press, London.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2011). *Labre chade infraestructura en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, Chile.
- CHEN JIADONG (et ali) (2010): *The trend of the gini coeficient em China*, BWPI Working Paper Center, Manchester.
- FERDINAND, P. (2012). *Rising Powers at the un: An analysis of the voting behavior of BRICSAM States in the General Assembly, 1974-2008* [Em línea] disponível em <<http://www.southgov.net>>
- JABBOUR, E. (2012): *China hoje: projeto nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado*, EDUEB, Campina Grande.
- KUNG, J. E LIN Y. (2007): "The decline of towership and village enterprise in China`s economic transition" in *World Development* V. 35, N° 4, Elsevier ltd.
- LI YONGQIANG (2009): *An Overview of Township and Village Enterprises in China during 1949. Proceedings of the 2nd International*

*Conference on Corporate Governance* [Em línea] disponível em <<http://www.une.edu.au/business-school/research/corp-gov-conf/papers/li-tves.pdf>>

- MARTINS, C. E. (2012): “A América Latina e a conjuntura mundial: conjuntura, desenvolvimento e prospectiva”, in Viana, A.; Barros, P; e Calixtre, A. (org.) *Governança global e integração na América do Sul*, IPEA, Brasília.
- MARTINS, C. E. (2011a): *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*, Boitempo, São Paulo.
- MARTINS, C. E. (2001b): “La crisis del sistema-mundo capitalista: la coyuntura contemporánea”, en Gandásegui, M. y Castillo, D. (Org.) *Estados Unidos: la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*, CLACSO/SigloXXI editores, Buenos Aires/México D.F.
- MARTINS, C. E. (2008): “A conjuntura contemporânea e o sistema mundial: os desafios da América Latina no século XXI”, em Dos Santos, T; Martins, C. E; e Bruckmann, M (org.) *Países emergentes e os novos caminhos da modernidade*, UNESCO, Brasília.
- MCNALLY, C. (org.) (2008): *China’s emergente political economy: capitalism in the dragon’s Lair*, Routledge, New York.
- MORAES, I. N. (2011): *Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China Contemporânea*, Tese de Doutorado apresentada ao IE/UFRJ.
- ORGANIZAÇÃO PARAA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE) (2013): *Economic Surveys: China*, Paris.
- ORGANIZAÇÃO PARAA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE) (2012): *Economic Outlook 2012/2*, Paris.
- ORGANIZAÇÃO PARAA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE) (2010): *Economic Surveys: China*, Paris.
- ORGANIZAÇÃO PARAA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE) (2001): *Historical Statistics: 1970-2000*, Paris.
- ORGANIZAÇÃO PARAA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE) (1998): *Historical Statistics: 1960-1997*, Paris.



---

# China y América Latina: Perspectivas globales en el uso de recursos geoestratégicos

*Pablo Rossell Arce<sup>1</sup>*

## **Introducción**

A medida que China se convierte, por esfuerzo propio, en un jugador cada vez más importante en la economía-mundo, sus necesidades y requerimientos de recursos también se aceleran, y asumen dimensiones de escala planetaria.

Este trabajo se enfocará en el análisis de las implicaciones geopolíticas del desempeño económico de China y de su concomitante hambre de recursos, a partir de referencias relacionadas con los recursos petroleros y mineros, esencialmente.

Desde el punto de vista conceptual, adherimos a la perspectiva teórica del sistema-mundo, especialmente al trabajo desarrollado por Immanuel Wallerstein (2010), Giovanni Arrighi (1994; 2007) André Gunder Frank (2005). Todos estos análisis se fundamentan en una serie de argumentos que señalan a Estados Unidos como una potencia mundial en decadencia y describen el contexto actual como un escenario que se prepara para una transición. Por ello es pertinente preguntarse, ¿una transición hacia dónde?

No existe consenso sobre si la transición se dirigirá hacia la entronización de un nuevo hegemon mundial o si, en cambio, nos acercamos al fin de una era que marcará la destrucción del sistema-mundo actual, para entrar en una etapa de caos (Wallerstein, 2013) o si, por otro lado, la gobernanza mundial se basará en alguna combinación de alianzas de naciones muy poderosas, pero ninguna con la capacidad individual de reemplazar a Estados Unidos (Brzezinski, 2012).

---

<sup>1</sup> Investigador del CIDES, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia.

## **Evolución económica y demanda de recursos**

Realizar proyecciones económicas a mediano y largo plazo es, en sí, una tarea riesgosa. Usualmente, las entidades multilaterales las desarrollan a tres o, como máximo, cinco años, como en el caso de las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>2</sup>.

Sin embargo, las entidades especializadas en el análisis de los mercados energéticos mundiales, como la agencia gubernamental estadounidense Administración de la Información de Energía (EIA, según su sigla en inglés) y la Agencia Internacional de la Energía (IEA), publican regularmente proyecciones de mediano y largo plazo, las que comúnmente tienen un horizonte de varias décadas hacia adelante. Esta inusual anticipación es consistente con los largos períodos de maduración de las inversiones en generación de energía (principalmente hidrocarburos).

Con las reservas que merecen ser anotadas para cualquier proyección a tan largo plazo, los datos parecen ser contundentes. El escenario base de la EIA (2011: 9-10), muestra lo siguiente, como proyección para el año 2035:

- (i) China e India concentran el 31 por ciento del consumo mundial de energía.
- (ii) La demanda de energía de China es 68 por ciento superior a la de Estados Unidos.
- (iii) Los combustibles fósiles representan el 80 por ciento del total de la oferta energética.
- (iv) Los combustibles líquidos se mantienen como la principal fuente de energía, pero el petróleo representa solo el 28 por ciento del total de las fuentes de energía.
- (v) Los “crecientes suministros” de gas natural no convencional mantienen a los mercados bien abastecidos, con un precio del gas natural “más competitivo” que el del petróleo.

---

<sup>2</sup> Ver: World Economic Outlook. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weo-data/download.aspx>

(vi) China es responsable del 76 por ciento del incremento de consumo de carbón hasta 2035.

Un cuadro sintético de las proyecciones del citado estudio, muestra lo siguiente:

**Cuadro N° 1**  
**Proyecciones de consumo, 2008-2035**

	Consumo primario de energía (cuatrillones de Btu)		Consumo de combustibles líquidos (millones de barriles/día)		Consumo de Gas Natural (trillones de pies cúbicos)		Consumo de Carbón (Cuatrillones de BTU)	
	2008	2035	2008	2035	2008	2035	2008	2035
China	86.2	191.4	7.8	16.9	23.2	26.5	60.4	113.6
Estados Unidos	100.1	114.2	19.5	21.9	2.7	11.5	22.4	24.3
Mundo	504.7	769.8	85.7	112.2	110.7	168.7	139.0	209.1

Fuente: Energy Information Administration (EIA) (2011), apéndice A.

Según esta información, Estados Unidos disminuye su participación en el consumo mundial de energía, del 20 al 15 por ciento, con un descenso del 23 al 20 por ciento en combustibles líquidos; del 21 al 16 por ciento en gas natural, y del 16 al 12 por ciento en carbón; China incrementa su participación del 17 al 25 por ciento, con un incremento de su peso global del 9 al 15 por ciento en combustibles líquidos, y del 43 al 54 por ciento en carbón.

Durante el año 2012, la Agencia Internacional de Energía publicó un informe en el que refrenda las tendencias del informe de la EIA, pero además enfatiza que sus propias proyecciones dan como resultado un incremento significativo de la producción de combustibles de Estados Unidos hacia el año 2035 que llegarán, según se indica, a superar los 20 millones de barriles diarios (sobre la producción de Arabia Saudita). Este resultado implica que Estados Unidos podría llegar a ser autosuficiente, lo cual se atribuye, por un lado, al desarrollo de yacimientos de gas y petróleo de fuentes no convencionales (gas

de esquisto, etc.) y, por otro, las exportaciones de hidrocarburos desde Medio Oriente hacia este país disminuirían, mientras que las exportaciones de esa región al Asia, se incrementarían. Como resultado, son los países asiáticos (China e India) los que tendrán como prioridad la seguridad de las rutas de hidrocarburos (IEA, 2012: 1-2).

El mensaje parece muy claro, y sin duda podemos inferir implicaciones importantes en las expectativas de los actores económicos y políticos que tienen intereses en Medio Oriente: por un lado, que Estados Unidos dejará de ser el mercado más importante de la región y, por otro, que de acuerdo al esperado declive de este país, que iría en simultáneo con el ascenso de China (e India), el problema de la seguridad y estabilidad política del Medio Oriente será un problema netamente asiático (o Chino, para el caso).

Por supuesto, el reporte de la IEA (y sus implicaciones políticas) no ha sido recibido con la misma credulidad y perplejidad por todos los observadores. Una de las críticas más agudas del informe, es la publicada por Kjell Aleklett (2012), quien señala, entre otras cosas, lo siguiente: (i) La disminución de la demanda de Estados Unidos se basa en un supuesto de incrementos extraordinarios en la eficiencia del uso de combustibles líquidos, de un nivel tan elevado, que es poco realista que se alcance; (ii) Existe una severa inconsistencia entre los escenarios construidos por la IEA a lo largo de los años. En 2004, el reporte de la IEA indicaba que la producción de crudo del año 2030 sería de 108 Mb/d. Ocho años más tarde, esa proyección ha disminuido en 40 por ciento; (iii) Una gran parte del incremento de producción previsto por la IEA se encuentra en la producción de petróleo no convencional. Aleklett cuestiona el supuesto indicando que no existen proyectos importantes de refinerías para tal tipo de petróleo.

Cabe destacar que los recursos energéticos no son la única demanda de un mundo en constante crecimiento. Por un lado, el desarrollo de los rubros tradicionales de la producción industrial (especialmente en los países emergentes de Asia) y, por otro, los requerimientos de materiales específicos para la producción de bienes de alta tecnología, revitalizan selectivamente la actividad minera. Mónica Bruckmann (2012) construye una lista de decenas de minerales estratégicos para

Estados Unidos, entre los que se encuentran el estaño, el renio, el niobio, el zinc, el tungsteno y la plata, entre los minerales importados desde América Latina.

Es notable destacar que, en la lista de referencia, se encuentra China como el principal exportador de tierras raras, arsénico, fluorspat, grafito, cuarzo e itrio, minerales que no existen en tierras estadounidenses y cuyo abastecimiento depende en un 100 por ciento de las importaciones. Por lo tanto, la importancia estratégica (en relación a la dependencia de importaciones) es, para China, cualitativamente distinta a la de Estados Unidos.

China, por su parte, tiene el 11 por ciento de sus importaciones concentradas en productos minerales y combustibles y otro 11 por ciento en materias primas, y ya es un hecho que el volumen de su demanda tiene la fuerza suficiente como para incidir en los precios del cobre y el hierro, minerales en los que la demanda china representa el 37,6 por ciento y el 65,3 por ciento del total mundial, respectivamente. Además, China es importadora del 56,1 por ciento del total mundial de Soya, otro producto cuyo precio se ve significativamente afectado por la demanda de este país (CEPAL 2012: 64). Para América Latina, los productos descritos son determinantes para la relación bilateral de China con Chile (cobre), Brasil (hierro) y Argentina (soya) (CEPAL 2012: 77).

Una conclusión preliminar, indica que la evolución del desempeño económico chino hace prever que el país asiático asuma una importancia cada vez mayor en el consumo de combustibles, hierro, cobre y soya, por lo menos en un horizonte temporal de tres a cinco años. Estos tres *commodities* están dentro del espectro de especialización exportadora de América Latina y, por lo tanto, es de esperar que las relaciones sino-latinoamericanas tengan como eje el comercio de estos tres productos<sup>3</sup>.

En términos geopolíticos, por supuesto, es de esperar que una de las prioridades de China sea la seguridad de sus provisiones de combustibles y minerales, incluso si no se cumple el supuesto de

---

<sup>3</sup> No es la intención de este trabajo profundizar una visión determinista sobre la especialización en el comercio internacional de América Latina. Más adelante, enriqueceremos esta perspectiva con la reseña de otras experiencias.

la EIA sobre incremento de producción y eficiencia energética que disminuiría la demanda de hidrocarburos de Estados Unidos.

Dicho país, es uno de los principales proveedores de recursos que han sido destinados a mantener una cada vez más dudosa estabilidad política en Medio Oriente. En cualquier escenario, es de esperar que: Estados Unidos disminuya su capacidad de gasto militar para (intentar) controlar Medio Oriente; China crezca como importador de hidrocarburos del Medio Oriente. El volumen de las operaciones es elocuente: Arabia Saudita exporta, actualmente, la misma cantidad de crudo a China que a Estados Unidos. Es decir, este país asiático asumirá cada vez mayor interés por mantener esa región con un mínimo nivel de armonía política.

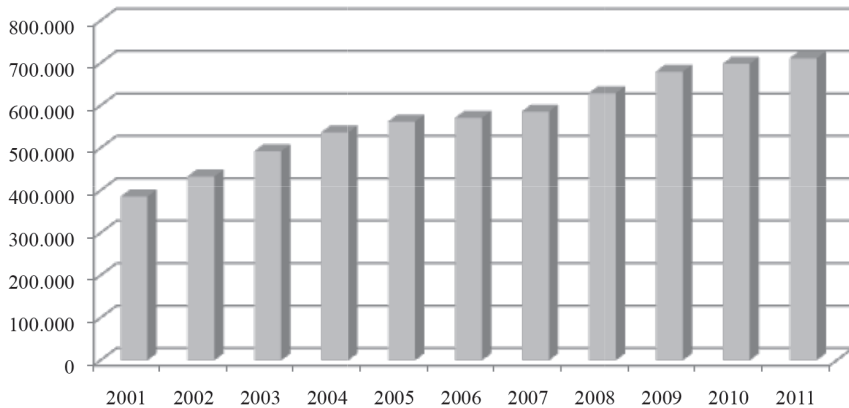
### **Las opciones de China**

China se perfila como un importador neto de combustibles, materias primas y minerales, debido a que su demanda por estos insumos tiene una tendencia al incremento. En este escenario, un tema de interés creciente para este país, es asegurar la estabilidad en las fuentes de provisión y en las rutas de transporte.

Es previsible que Estados Unidos pierda importancia como actor regente de la estabilidad política en Medio Oriente, debido a que su capacidad de gasto público está seriamente amenazada. Adicionalmente se prevé (con mucha reserva) que su importancia como mercado del crudo de esa zona, irá disminuyendo paulatinamente.

Pero, más importante aún es el hecho de que en la actualidad, en el momento en el que el gasto militar de Estados Unidos es el más alto de toda su historia y en el que más capacidad militar ha desplazado hacia Medio Oriente, es cuando más inestable es la situación política en esa región: la primavera árabe, la interminable guerra civil en Siria, y la incontrolable volatilidad en Irak y Afganistán, donde se concentra el grueso de las tropas estadounidenses.

**Gráfico N° 1**  
**Gasto militar de Estados Unidos, 2001-2011**  
**(millones de dólares)**



Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

En resumen, la creciente importancia de China como mercado global para el petróleo de Medio Oriente, junto con la menguante capacidad de Estados Unidos para mantener la estabilidad política en esa región, confluyen en la tendencia de hacer de China un actor de creciente importancia en el equilibrio de poder. ¿Cómo encarará ese rol en el futuro? La manera en la que actualmente China se relaciona con sus actuales proveedores de materias primas estratégicas, forma parte de la respuesta. En ese sentido, la relación China-África ha sido vastamente estudiada, y contiene pautas que muestran la actual configuración de las relaciones que intentamos aquí explorar.

Los principales canales de vinculación entre ambos países son: (i) Comercio internacional, estimado, para 2008, en 50 mil millones de dólares de exportaciones africanas (principalmente de minerales) a China y 52 mil millones de dólares de exportaciones chinas hacia África (principalmente productos eléctricos y mecánicos)<sup>4</sup>; (ii) para 2011, las empresas chinas invirtieron más de 12 mil millones de

<sup>4</sup> Ver: <http://www.eastasiaforum.org/2010/02/17/china-and-africa-friends-with-benefits/>

dólares en África (22 por ciento del total de la inversión privada china en el mundo)<sup>5</sup>; (iii) China está destinando, este año, 20 mil millones de dólares para ayudar a África.

Para realizar el análisis de esta relación, interesa primero revisar la base ideológica, como parámetro de emisión de valores que China desea internacionalizar. Se comparará la base ideológica China con la estadounidense (en África) y se evaluarán las diferencias. En segundo lugar, se examinarán los mecanismos puestos en práctica por China para relacionarse con los países proveedores de materia prima. Finalmente, se elaborarán algunas conclusiones preliminares sobre la pertinencia de tomar la experiencia africana con China para proyectar las relaciones entre América Latina y China.

La política exterior de China, tanto en el aspecto comercial como en el de cooperación, se basa en una relación “sin ataduras” (Meyer, 2013; Mohan and Power, 2008), vale decir, sin los tradicionales condicionamientos que son propios de la cooperación de los países desarrollados, que usualmente incorporan condiciones relativas a nivel de democracia, lucha contra las drogas, derechos humanos y otras. El principio que discursivamente China quiere dejar en claro, es que no interfiere con los asuntos internos de ningún país. A cambio, demanda que los países con los que se relaciona reconozcan internacionalmente que existe “una sola China”.

Esta política ha sido ampliamente criticada en los países desarrollados, particularmente en Estados Unidos, donde se ha calificado a China como un “prestamista rudo” (*rouge creditor*), porque no se alinea a las prioridades políticas de los países desarrollados. No obstante, sin entrar en consideraciones sobre las implicaciones morales de la política china de no interferencia y no condicionalidad, los intereses de China en África (igual que en el resto del mundo) no son distintos a los de cualquier otra potencia que busca recursos naturales en el continente. La crítica de los países desarrollados a la manera en que China materializa la satisfacción de sus intereses, puede ser interpretada como un reflejo de las preocupaciones que éstos tienen sobre la competencia de este país en África (op. cit. 2-3).

---

<sup>5</sup> Ver. [http://www.chinadaily.com.cn/world/2011-04/27/content\\_12407987.htm](http://www.chinadaily.com.cn/world/2011-04/27/content_12407987.htm)



De cualquier manera, los parámetros de condicionalidades que Estados Unidos impone para sus políticas de cooperación, se cumplen de acuerdo a las consideraciones estratégicas definidas por su Presidente (Rossell and Montero, 2008: 105). El ejemplo más inmediato es el de las preferencias arancelarias otorgadas para el ingreso a Estados Unidos de un amplio listado de productos procedentes de Angola, Camerún, Chad y Gabón, bajo la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA), que estipula entre sus “criterios de elegibilidad”, requisitos relativos al cumplimiento de normas democráticas, respeto a los derechos humanos, erradicación del trabajo infantil, imperio de la Ley y otros (op. cit. 96-99). Los propios reportes del gobierno estadounidense, en relación al cumplimiento de los estándares de derechos humanos en Angola, indican que éste se encuentra por debajo de lo exigido por las condiciones del AGOA; en Camerún se reportaron problemas judiciales para los propios inversores estadounidenses; en Chad, irregularidades en las elecciones presidenciales; en Gabón, se mantuvieron relaciones con quien fue prácticamente presidente vitalicio, Albert-Bernard Bongo (op. cit. 105-108). Las contradicciones se disipan al contabilizar que a mediados de la década del 2000, entre Angola, Camerún, Chad y Gabón se exportaban, a Estados Unidos, cerca de 12 mil millones de dólares en petróleo.

Regresando a las relaciones entre China y África, los mecanismos de vinculación más comúnmente utilizados entre ellos son los créditos garantizados con petróleo, compra de activos en empresas petroleras y donaciones en infraestructura (Wu, s/f; Herberg and Zweig, 2010).

Un aspecto muy importante que se debe destacar, es que el enfoque pragmático de Pekín en relación a la obtención de recursos naturales, implica que si sus fines no se materializan mediante las relaciones formales entre Estados, otras instancias también serán consideradas (Mohan and Power, 2008).

En resumen, China está intentando algunas variantes de las modalidades que cualquier potencia mundial realiza en su búsqueda de recursos naturales. Lo más novedoso, es que trata de establecer relaciones sin condiciones y que, en los casos en los que la institucionalidad estatal está demasiado deteriorada, China considera

otro tipo de estructuras de vinculación. El primer elemento es simplemente un reflejo más transparente de lo que cualquier potencia hace. El segundo, podría ser un verdadero parteaguas en las relaciones internacionales.

En América Latina, también ha experimentado con los mismos mecanismos de vinculación que en África y es previsible que este tipo de operaciones se multipliquen en el futuro en cualquier país que ella necesite. También es de esperar que, mientras la institucionalidad estatal de los países de América Latina se mantenga, los lazos bilaterales se enmarquen en lo que dictan las normas de las relaciones internacionales.

### **América Latina y China: Más allá de la discusión sobre el cambio de nuestro patrón de inserción internacional**

El rol de América Latina en el sistema mundo capitalista ha sido tradicionalmente calificado como periférico. No es nuestra intención hacer un recuento de los profundos y abundantes análisis que han dado como resultado tal calificación (Frank, 1982). Para un sumario, nos quedamos con una caracterización realizada por André Gunder Frank (1993), que detalla los siguientes argumentos. En primer lugar, el actual sistema-mundo tiene 5000, no 500 años de evolución<sup>6</sup>; la estructura y proceso del sistema-mundo se ha desplazado de oriente a occidente, pero siempre en el hemisferio norte. En segundo lugar, la región que hoy comprende América Latina, nunca alojó al centro hegemónico del sistema mundo; siempre estuvo al margen. En tercer lugar, la (progresiva) marginación de América Latina puede analizarse desde el punto de vista de su participación en el comercio mundial: estadísticas que datan de mediados del siglo XIX muestran que América Latina tenía, entre 1850 y 1950, un 10 por ciento de participación en el comercio mundial; a partir de 1960, cayó al 7 por ciento; entre

<sup>6</sup> Este ha sido un argumento fuertemente sostenido en la última fase del trabajo de Frank. Para fines del análisis del presente ensayo, es importante destacarlo debido a que pone en perspectiva la evolución de Asia en un contexto mayor de construcción del (los) sistema(s) mundial(es).

1970 y 1990, al 4 por ciento; en la década de 1990, al 3 por ciento. Finalmente, América Latina está (estaba) en camino a profundizar sus vínculos con los centros decadentes del capitalismo actual (Estados Unidos y Europa), lo cual la conduce (conduciría) a participar en un naufragio ya anunciado. Más de 20 años han pasado desde que Frank reflexionó en aquella especie de epitafio por adelantado para la región. Lo cierto es que aún no se han dado cambios cuantitativos de gran magnitud que indiquen una tendencia distinta a la prevista en aquel entonces<sup>7</sup>; pero se han dado cambios cualitativos que eran difíciles de prever hace dos décadas.

En relación al declive de Estados Unidos, en el ámbito económico, este proceso ha venido acompañado del surgimiento de potencias de mediana dimensión como actores de peso en el mercado global; concretamente, el crecimiento de China e India ha dado como resultado un entorno propicio para los países especializados en *commodities*. En el ámbito político, se han observado procesos que (con todos los obstáculos y tropiezos que tengan) muestran una América Latina que asume decisiones de manera más autónoma: la persistencia de varios lustros de gobiernos abiertamente contrarios a los intereses de Estados Unidos (Venezuela, Bolivia, Ecuador) y la creación de organizaciones regionales que excluyen la presencia (el tutelaje) de ese país.

El cada vez más evidente declive de Estados Unidos, junto a cada vez más evidente ascenso de China como jugador global, han motivado una profundización de los análisis que este nuevo contexto podría brindar (o no) para que América Latina transite un eventual camino hacia la modificación de su patrón de especialización internacional (Jenkins, Dussel *et al.* 2009; King y Mattos, *et al.*, 2012). Hay cierto consenso en señalar que existe complementariedad en el comercio entre China y los países de América Latina que exportan petróleo y recursos naturales, entre ellos Venezuela y México. En este contexto, China representa un competidor muy fuerte y sin opciones de complementariedad para las economías especializadas en exportaciones de productos manufacturados. En resumen, la tendencia actual de las relaciones comerciales no permite indicar que el evidente

<sup>7</sup> Actualmente, América Latina tiene un 4 por ciento de participación en el comercio mundial (cálculo propio, con datos de World Trade Organization, 2012).

contrapeso que China le hace a Estados Unidos, como principal socio comercial, se traduzca en una modificación del actual patrón de inserción de América Latina.

Además de estas tendencias, existen experiencias (aunque muy escasas y puntuales) de algún tipo de desarrollo de líneas de producción con un mayor nivel de sofisticación y de incorporación de desarrollo técnico a partir de la asociación entre empresas latinoamericanas y asiáticas (no solo chinas) (King y Mattos *et al.*, 2012). Si bien estas experiencias nos enseñan a mirar posibilidades más enriquecedoras de lo que la tendencia indica, también es cierto que la fuerza de la tendencia hacia una profundización del patrón de desarrollo de América Latina no depende solo de un cambio en la distribución del peso relativo de las potencias económicas globales, hace falta más.

Fuera del campo estrictamente comercial, se abren escenarios más variados para explorar opciones de cambio de la posición de América Latina en el tablero geopolítico mundial. Interesa aquí hacer un repaso de las opciones que se presentan analizando el rol de los países ricos en recursos naturales estratégicos y los mecanismos internacionales de gobernanza.

La existencia de recursos naturales estratégicos (particularmente petróleo, gas y ciertos tipos de minerales, como el litio) que son escasos, no solo tiene una dimensión comercial sino geopolítica. En el caso del petróleo, los países productores llevan ya décadas sacando réditos del valor político (más allá del valor comercial) del petróleo.

En segundo lugar, es previsible que el declive de Estados Unidos como potencia hegemónica se manifieste (más temprano que tarde) en un descenso de su capacidad de manejo de las organizaciones internacionales. La proliferación en América Latina, de foros oficiales multilaterales que prescinden de la presencia de ese país, indica ya una nueva tendencia de integración (por muy embrionaria que ésta sea). Si hay una tarea estratégica para estos foros, es la de generar espacios de diálogo político y comercial de la región con China.

Entre las dudas existentes al momento de hacer proyecciones sobre un futuro siempre incierto, cabe plantearse el cuestionamiento de lo que puede suceder con los aliados regionales en un mundo posthegemón

unipolar, cuando el factor común de preservar los intereses propios frente a los intereses de Estados Unidos desaparezca. En otras palabras, ¿qué tan fuerte es el deseo de romper el desequilibrio de fuerzas con Estados Unidos como factor motivador de un nuevo tipo de alianza?

### **Hacia un replanteamiento de los paradigmas teóricos**

La teoría desarrollada por la corriente de análisis del sistema-mundo ha logrado una explicación satisfactoria del devenir del sistema capitalista en los últimos 500 años. Expresado de manera muy resumida, el proceso que describen Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, André Gunder Frank y otros, interpreta la historia del capitalismo como una sucesión de ciclos hegemónicos mundiales. El primer ciclo es el de la dominación del capital comercial de las ciudades-Estado del norte de Italia desde el siglo XV y hasta fines del siglo XVI; el segundo ciclo de dominación holandesa, entre fines del siglo XVI y fines del siglo XVIII; el tercer ciclo de hegemonía inglesa, desde mediados del siglo XVIII hasta principios del siglo XX y el cuarto ciclo, de hegemonía estadounidense, desde fines del siglo XVIII hasta nuestros días.

Cada ciclo hegemónico se basa en la capacidad de cada hegemón para concentrar una masa de poder económico, sobre la base de su capacidad comercial y militar. Pero el proceso es dinámico; la competencia entre entidades económicas y políticas no cesa, así que el poder hegemónico de turno no tiene garantizada una permanencia eterna. Los espacios abiertos para el desarrollo de nuevas rutas comerciales, nuevos tipos de productos y nuevas técnicas militares son aprovechados por las potencias emergentes para erosionar el poder del hegemón de turno. Simultáneamente, la competencia en el ámbito comercial, va reduciendo los espacios de generación de excedentes en el comercio o en la producción. Por lo tanto, el capital se refugia en la circulación financiera y, cuando se llega al tope de las posibilidades generar excedentes en el ámbito financiero, se desata una crisis económica generalizada. La sucesión hegemónica se da cuando

se acumulan tensiones económicas y militares de gran magnitud, llevando a los contendientes a la guerra por asumir el rol hegemónico.

En el momento actual, el ciclo de combinación de factores de acumulación de poder económico monopólico, combatido por la competencia capitalista en los mercados globales; sumado a un salto cualitativo y cuantitativo de la capacidad militar, más un salto cualitativo en la capacidad productiva (Arrighi, 1994), muestra algunas pautas que evolucionan a distintas velocidades: hoy en día, en lo militar, Estados Unidos han acumulado un poder que es inédito en la historia del mundo y que es, con creces, mayor al de las diez siguientes potencias que le secundan; en lo económico, China es una potencia mundial, pero sus niveles de ingresos per cápita la hacen una potencia emergente, no una economía capitalista consolidada. Finalmente, ya nadie piensa que un nuevo orden político mundial provenga de una conflagración bélica global, puesto que el poder de fuego de las armas atómicas es suficientemente grande como para poner en riesgo al planeta entero.

En otras palabras, las condiciones estructurales que históricamente han registrado los estudiosos del sistema-mundo para un relevo hegemónico unipolar, ya no se presentan hoy. ¿Qué tipo de salidas son posibles? La salida más plausible, para el declive hegemónico unipolar de Estados Unidos, parece ser una de alianzas entre las potencias medias.

En Asia, las potencias más importantes son China, Japón e India. En Eurasia, Rusia y la Unión Europea (siempre y cuando salga bien parada de la reciente crisis del Euro). Existen diversas combinaciones de alianzas que se pueden prever en distintos escenarios de balances y contrabalances regionales. La cercanía geográfica no es el principal factor: si Japón percibe que sus intereses podrían ser considerados de una forma subordinada en una alianza con China, podría decidirse por una alianza con Rusia, “cercando” geográficamente a China.

¿Sería esta una situación estable en el largo plazo? Probablemente, pero con mecanismos de coordinación y gobernanza global mucho más sofisticados que el que tenemos actualmente.

En todo caso, incluso siendo una situación coyuntural (una coyuntura de varios lustros, sin duda), un escenario de alianzas de potencias de mediana envergadura tiene todo el potencial para generar una apertura para mejorar la posición de América Latina en el tablero global.

### Referencias bibliográficas

- ALEKLETT, K. (2012): "An analysis of world energy outlook 2012 as preparation for an interview with Science" [En línea] disponible en <[www.peakoil.net](http://www.peakoil.net)>
- ARRIGHI, G. (1994): *The Long Twentieth Century*, Verso, London.
- ARRIGHI, G. (2007): *Adam Smith in Beijing. Lineages of the twenty-first century*, Verso, London.
- BRUCKMANN, M. (2012): *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*, Instituto Perumundo/Fondo Editorial J.C.Mariátegui, Lima.
- BRZEZINSKI, Z. (2012): *Strategic vision. America and the crisis of global power*, Basic Books, New York.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2012): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, Chile.
- FRANK, A.G. (2005): "Tigre de papel, dragao de fogo", en *Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, Vol. X, N° 29, México, pp. 125-129.
- FRANK, A.G. (1993): "América Latina al margen del sistema mundial. Historia y presente", en *Nueva Sociedad* N° 123, Venezuela, pp. 23-34.
- FRANK, A.G. (1982): *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- HERBERG, M. AND ZWEIG, D. (2010): *China's "Energy Rise", The U.S. and the new geopolitics of energy*, Pacific Council on International Policy, Los Angeles.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2012): *World Energy Outlook 2012*, OECD/IEA, París.

- JENKINS, R. AND DUSSEL, E. (ET.AL.) (2009): “The impact of China on Latin America and the Caribbean”, en *World Development*, Vol. 36, pp. 235-253.
- KING, G. Y MATTOS, J.C. (ET.AL.) (2012): *The changing nature of asian-latin american relations*, CELAC, Santiago, Chile.
- MEYER, N. (2013): “China’s friendship with Africa - Just a ploy to get its Natural Resources?” [En línea] disponible en <[www.oilprice.com](http://www.oilprice.com)>
- MOHAN, G. AND POWER, M. (2008): *The geopolitics of China’s engagement with African development*, en *New Directions in IR and Africa*, The Open University/Durham University.
- ROSSELL, P. Y MONTERO, L. (2008): *El ATPDEA en Bolivia: políticas, discursos y actores*, REMTE, La Paz.
- US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA) (2011): *International Energy Outlook 2011*, EIA, Washington.
- WALLERSTEIN, I. (2013): “The structural crisis: middle-run imponderables” [En línea] disponible en <<http://www.agenceglobal.com/index.php?show=article&Tid=2951>>
- WALLERSTEIN, I. (2010): “Structural Crises.”, en *New Left Review* N° 62, pp. 133-142.
- WU, C. (S/F): “China’s foreign policy towards Africa” [En línea] disponible en <[www.pol.ed.ac.uk/\\_data/assets/word.../chenchen\\_wu\\_paper.doc](http://www.pol.ed.ac.uk/_data/assets/word.../chenchen_wu_paper.doc)>





**Segunda Parte**

**Crisis y oportunidades:  
Los procesos de integración en  
América Latina y el Caribe**



---

## Integración centroamericana y la crisis del sistema mundo

*Marco A. Gandásegui (hijo)<sup>1</sup>*

La crisis del capitalismo global ha generado dos movimientos con un fuerte potencial integrador en la región centroamericana. Por un lado, la tendencia hacia una integración financiera de las bancas nacionales de la región con una relativa autonomía frente al bloque hegemónico norteamericano y, por el otro, la desindustrialización de esta región ha creado una masa de trabajadores precarios con empleos informales. La relación dialéctica de estos fenómenos generará en la segunda década del siglo XXI cambios que serán objeto de un cuidadoso seguimiento.

Hay dos posibles escenarios que se asoman en Centroamérica. En primer lugar, uno en el que se desarrolle una economía de “enclave”, dirigida por una fracción de clase financiera altamente integrada a escala regional: transporte, maquila y red energética. En este escenario tendría un lugar privilegiado la integración de los aparatos de seguridad e inteligencia militar y no habría espacio para una integración política, ideológica o de las relaciones sociales de producción. Mientras que, en segundo lugar, la reapertura de un período de conflictos sociales entre los sectores excluidos (que no generan valor agregado) y la fracción financiera, sus aliados y aparatos militares, serían sostenidos por las potencias exógenas a la región. Esta lucha podría conducir a una región integrada políticamente capaz de generar y conservar valor, cuya acumulación iniciaría un período de desarrollo sostenible y democrático.

El inicio del siglo XXI en Centroamérica, se presentó con señales

---

<sup>1</sup> Universidad de Panamá y Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) “Justo Arosemena”. Ponencia presentada en la Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales (CLACSO) celebrada en México D.F. del 6 al 9 de noviembre de 2012, en el Grupo de Trabajo sobre Integración y América Latina.

contradictorias y a pesar de ello prometedoras, pues se produjo un cambio significativo en la correlación de fuerzas sociales y políticas, pero contradictorias porque ese cambio no ha generado un nuevo Estado estable y progresista hasta el día de hoy. Es decir, las contradicciones sociales que la región heredó del desarrollo capitalista dominante del siglo pasado siguen levantándose como retos a sus pueblos.

Este trabajo destaca, en primer lugar, los cambios que está experimentando la estructura social de la región centroamericana. En una segunda sección, se abordará la crisis de hegemonía, producto de los cambios a largo plazo (siglo XX) y más recientes (emergencia de nuevos actores sociales y la crisis del “neoliberalismo”). Y por último, la crisis económica mundial y su impacto sobre esta región.

Entre las primeras preguntas que surgen está la necesidad de definir con claridad lo que se entiende como política de integración regional, la que en el siglo XX pasaba por la supresión de las barreras políticas que permitieron la constitución de un mercado común.

Lo anterior, era una lógica pensada fundamentalmente desde Estados Unidos, país que tenía intereses económicos en Centroamérica en enclaves de exportación primarios y en una industria basada en la estrategia de la sustitución de importaciones. Para lograr este objetivo, Estados Unidos logró establecer en la región regímenes “amigables”, en muchos casos de signo militar. En la actualidad, la realidad regional ha cambiado sustancialmente, pero la lógica sigue siendo muy parecida, pues a pesar de que ha disminuido la importancia de los enclaves tradicionales, ha surgido una base industrial exportadora en torno a las “maquilas”<sup>2</sup>. La integración productiva ha logrado avanzar lentamente y el proyecto de un mercado común ha sido engavetado, estableciéndose en su lugar, un pacto de libre comercio entre los cinco países de Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, sin incluir a Panamá debido a que firmó un tratado de promoción comercial aparte con ese país.

Los regímenes militares que predominaron en la región durante

<sup>2</sup> Las maquilas “son una forma de producción de las empresas que importan materiales sin pagar aranceles, siendo su producto de que no se comercializa en el país y que es parte de una cadena transnacional de producción o un servicio de soporte a compañías transnacionales” (Cuevas, 2012).

el siglo XX fueron reemplazados por gobiernos de diferentes signos. La correlación de fuerzas políticas siguió favoreciendo a los sectores conservadores, pero surgieron expresiones más moderadas e incluso algunas con pretensiones radicales. Los gobiernos conservadores continuaron con la política, impuesta desde Estados Unidos, de austeridad y dependencia (trasiego de excedentes) frente a esa poderosa economía del norte. Mientras que los gobiernos más moderados (socialdemócratas) no cuestionaron las políticas neoliberales de austeridad, pero introdujeron un elemento de “asistencialismo” social, producto de las movilizaciones sindicales y gremiales. La aparición de gobiernos radicales (Nicaragua, El Salvador y Honduras) fueron el resultado de elecciones, que reflejaron una alta movilización popular y le permitieron a algunos países negociar mayores espacios económicos y sociales.

Estados Unidos impuso sus políticas económicas mediante acuerdos, de la misma manera que ha maniobrado para establecer una fuerte presencia militar en forma de venta de armas, adiestramiento de personal y construcción de bases. Por una parte, los viejos enclaves agroexportadores perdieron importancia y la estrategia de desarrollo industrial basada en la sustitución importaciones, fue historia. En su lugar, surgió la maquila, tratados de libre comercio y una red financiera regional con relativa autonomía. Y por otra parte, Honduras y El Salvador cuentan con bases militares formales, mientras que en Guatemala y Panamá, tienen estaciones militares estadounidenses. A su vez, en Costa Rica y Nicaragua se coordina estrechamente con los estamentos de seguridad de ambos países, incluso en medio del conflicto fronterizo en torno al río San Juan.

La crisis económico-financiera global que se inició en Estados Unidos en el año 2008 tuvo un impacto sobre la región centroamericana muy particular. Una primera sacudida entre el 2008 y el 2009, produjo un decrecimiento momentáneo en los rubros de exportación y en las transacciones financieras. Después de un susto, el capital siguió creciendo especialmente en las áreas correspondientes a las maquilas (exportación a Estados Unidos), la producción para el mercado interno e, incluso, la exportación de mano de obra y las remesas correspondientes. La región se repuso sobre la base de la política

norteamericana de continuar “externalizando” su capital en fábricas y tecnología. Mientras que, a la vez, sufrió una reducción en áreas tradicionales vinculadas a la agricultura y un retraso en las industrias más sofisticadas, con excepción de Costa Rica y la industria Intel.

Las economías centroamericanas siguieron girando en torno a una actividad principal de exportación, como el Canal de Panamá, Intel y el Grupo Karim, con una fuerte dependencia en un mercado, el cual es controlado por una creciente red financiera.

Los grupos bancarios nacionales están creciendo, con Panamá a la cabeza, reemplazando la presencia tradicional de la banca norteamericana y europea. En este proceso se está estructurando una red de bancos centroamericanos que operan a nivel de los diferentes países de la región, como Cuscatlán, General, Industrial, Nacional de Costa Rica e, incluso, Banpro, los cuales usurparon posiciones que antes tenían Citi y HSBC, entre otros. Las bancas de Colombia (ver Davivienda) y México están incursionando también en la región centroamericana.

### **Estructura social**

Para enfrentar los retos en la región hay que reconocer sus características y contradicciones. En primer lugar, hay que definir las relaciones sociales que caracterizan la forma en que sus pueblos se organizan para producir las riquezas, cómo se establecen estas relaciones y cómo se distribuye, entre los diferentes sectores, el producto de ese trabajo. En términos estadísticos, cuál es el producto interno bruto (PIB), las exportaciones, la inversión social y el coeficiente Gini.

La desigualdad económica que caracterizó la distribución de la riqueza es, a su vez, la causa de los conflictos políticos que determinaron a la región. En el siglo XX, ésta fue sacudida por intervenciones extranjeras, guerras civiles, golpes de estado y una represión sistemática hacia los sectores más propensos a la insurrección. El

Estado oligárquico prevaleció sobre otras formas de organización y, a pesar de constituirse democracias formales, los conflictos tendían a desbordar los límites de las formas legales aceptadas, convirtiendo el uso de la violencia en un recurso de dominación característico del siglo pasado. Los regímenes militares fueron la regla en casi todos los países de la región.

**Cuadro N° 1**  
**Producto Interno Bruto y tasa de crecimiento en Centroamérica, 2009-2010**

	2009	2010	% Crecimiento del PIB
Costa Rica	50.926.000.000	52.885.000.000	3,8
El Salvador	41.419.000.000	41.445.000.000	1,4
Guatemala	66.618.000.000	68.204.000.000	3,3
Honduras	28.737.000.000	29.568.000.000	3,2
Nicaragua	15.302.000.000	16.008.000.000	4,5
Panamá	45.214.000.000	48.804.000.000	10,5

Fuentes: Banco Mundial y The World Factbook de la CIA.

### **¿Crisis de hegemonía?**

En la primera década del siglo XXI parece prevalecer otro régimen político-jurídico. En los diferentes países (con una excepción), los gobiernos son el producto de procesos electorales que reflejan el alto grado de hegemonía por parte de las clases dominantes.

La hegemonía desplegada por las oligarquías de la región, contrasta con la realidad que caracterizó el siglo XX. Ideológicamente han desaparecido instituciones como los gamonales regionales (con sus excepciones) y han perdido fuerza la Iglesia Católica y los partidos conservadores. En su lugar, aparecieron los partidos políticos con líderes nacionales (de diferentes signos) y un Estado que se proclama

nacional. La Iglesia Católica fue reemplazada por el “Consenso de Washington” y por partidos políticos de izquierda y derecha con ideologías neoliberales.

Las contradicciones generadas por el “nuevo orden mundial” neoliberal (acumulación capitalista no productiva), hicieron estallar el orden político en Honduras, dando lugar a gobiernos liderados por partidos frentistas en Nicaragua y El Salvador. Además se promovieron soluciones pseudo socialdemócratas en Costa Rica y Guatemala y, en Panamá, el retorno a un populismo de derecha. En el caso de Guatemala, las elecciones recientes llevaron al solio presidencial a un militar de ideas conservadoras y en Nicaragua se reeligió al presidente Daniel Ortega del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Aun cuando se observa la existencia de regímenes de distintos colores, sus economías y estructuras políticas tienen un corte muy similar: están dominados por el Consenso de Washington. A pesar de que el neoliberalismo fracasó como propuesta para “salvar” al sistema capitalista global, su discurso sigue vigente en partes importantes del mundo, especialmente en Centroamérica<sup>3</sup>.

El neoliberalismo proponía concentrar toda la riqueza en pocas manos para asegurar un rápido crecimiento “económico” de las ganancias y del excedente. La promesa implícita era que el excedente desbordaría la capacidad de consumo de las clases más altas, se derramaría hacia las capas medias y luego a los sectores populares. La promesa se propagó durante más de 20 años y no se cumplió. Las políticas neoliberales provocaron un fuerte movimiento migratorio en la región acompañado por el empobrecimiento de la población, surgiendo el trabajo precario y la desintegración de las instituciones sociales básicas. Este complejo escenario provocó una agudización de las crisis sociales, el incremento de las “pandillas” juveniles y el crimen organizado.

---

<sup>3</sup> Según Cuevas (2012) “El modelo neoliberal haría sentir sus efectos en los patrones de conducta, en la escala de valores, en las aspiraciones de la gente e indudablemente provocaría una ‘revolución cultural’ que trastocaría a la sociedad en su conjunto...”.



**Cuadro N° 2**  
**Centroamérica: ingresos mensuales de remesas desde Estados Unidos, (primeros semestres cada año, en millones de dólares)**

Mes	2009	2010	Crecimiento anual
Ene	252.4	236.0	-6.5
Feb	275.1	269.2	-2.1
Mar	315.8	343.2	8.7
Abr	292.5	306.5	4.8
May	308.2	327.1	6.1
Jun	295.7	300.9	1.8
Jul	286.1	292.8	2.3
Total	2,025.8	2,075.7	2.5

Fuente: Elaboración propia con base en información de Bancos Centrales.

En los países centrales el fracaso del neoliberalismo está haciendo estragos, mientras que en la periferia la situación se presenta de otra manera. La desaparición de las plantas industriales, el empleo formal, la desregulación del gobierno y la apertura comercial ya habían provocado un empobrecimiento de la clase trabajadora. En el “triángulo” norte de Centroamérica la crisis económica de Estados Unidos también provocó una baja temporal (que fue corregida) en el monto de las remesas provenientes de los trabajadores que migran hacia el norte.

### **La nueva correlación de fuerzas**

A mediados de siglo XX y en forma similar al resto del sistema-mundo capitalista, Centroamérica se vio abocada a dos procesos que respondían a una misma dinámica. Por un lado, la creación de los mercados nacionales y, por el otro, el impulso hacia una integración

regional. Esta última implicaba la constitución de un mercado común regional, proceso que promovió la proletarización de la fuerza de trabajo destinada a la creciente actividad industrial, la expropiación de las tierras vinculadas a economías campesinas y el movimiento migratorio del campo hacia la ciudad (Gandásegui, 1990).

El desarrollo capitalista generó ganancias significativas, medidas por el crecimiento económico (PIB) y otros indicadores. Los mercados nacionales aumentaron y se hizo más tentador el proyecto de integración. En el plano social, se produjo un rápido crecimiento urbano, aumentó la escolaridad y se ampliaron los servicios de salud, lo que permitió extender la vida laboral de los trabajadores. Políticamente, durante este período, el crecimiento de la masa laboral tuvo un impacto cualitativo sobre la correlación de fuerzas que caracterizaba al Estado. La demanda de mejores condiciones de trabajo e incrementos salariales movilizó a los trabajadores, generando la aparición de organizaciones sindicales, políticas y de otra índole, las que formaron pactos con agrupaciones ya existentes entre las capas medias, los campesinos y otros sectores.

El impulso generado por las nuevas condiciones sociales provocó enfrentamientos entre las fracciones de la clase dominante y los sectores dominados, produciéndose muchos conflictos entre las fracciones de dicha clase, las que se dieron especialmente como consecuencia de la lucha por apropiarse de los excedentes de las nuevas riquezas producidas en el proceso de distribución.

En el marco de estas nuevas condiciones sociales se fueron consolidando las alianzas políticas de los sectores dominados, los cuales tendían a aumentar sus demandas por una mayor participación en la repartición de las riquezas que se producían y en la vida política nacional. Para la década de 1970, surgieron en cuatro países movimientos revolucionarios, en donde uno de ellos triunfó y los otros se consolidaron en menor o mayor medida. En un quinto país, un golpe militar tomó un cariz nacionalista, convocando a las distintas clases sociales a un enfrentamiento con Estados Unidos.

A partir de 1980, se comenzaron a sentir los efectos de la crisis sobre la producción mundial y la disminución de las tasas de

ganancia. Orientados por las políticas norteamericanas, en la región se realizaron ajustes económicos que flexibilizaron la fuerza de trabajo, desregularon las instituciones gubernamentales, disminuyeron los servicios y promovieron la apertura de los mercados cada vez menos nacionales.

En ese período colapsaron las propuestas de integración regional y, en su lugar, aparecieron los proyectos de unificación vertical con la economía norteamericana. El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y Estados Unidos, conservó la misma estructura política y social, pero ligada económicamente a ese último país. La crisis mundial presenció una retirada del sector financiero anglonorteamericano, pero que sigue siendo de segundo orden por el momento.

### **Contradicciones nacionales**

En Nicaragua se puso fin a la experiencia gubernamental sandinista en 1990, no obstante, se aceptó al mismo tiempo, la negociación en El Salvador, Guatemala y, en menor medida, en Honduras. Por otro lado en Panamá, se produjo la invasión militar de Estados Unidos en 1989 y, puso fin a un régimen que ya había perdido su proyecto nacional original. Los ajustes económicos promovidos por la potencia norteamericana (mejor conocidas como políticas neoliberales) frenaron el crecimiento productivo, desarticulaban los movimientos sociales y crearon sociedades cada vez más dominadas por el crimen organizado. Contradicción que, en la mayoría de los países de la región, dio lugar a la aparición del fenómeno de las “pandillas”.

En la primera década del siglo XXI, el descontento popular de las políticas neoliberales logró definir una nueva correlación de fuerzas. Los sandinistas ganaron elecciones en Nicaragua y en El Salvador ocurrió lo mismo con el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). A su vez, en Honduras un presidente liberal se desplazó hacia posiciones progresistas (atendiendo las protestas populares) hasta que fue derrocado por un golpe militar, desatando una represión generalizada. Mientras que en Guatemala, una variante

social demócrata, logró definir una tregua en la larga guerra civil que remecía ese país.

En Panamá y Costa Rica las capas medias y trabajadores desarticulados, les permitieron a ideólogos neoliberales apoderarse de los partidos socialdemócratas, convirtiéndolos en aparatos al servicio de los capitalistas depredadores. En el caso de Panamá un presidente de extrema derecha se tomó el poder producto del descontento con las inconsecuencias de la socialdemocracia.

**Cuadro N° 3**  
**Índices de homicidios en Centroamérica, 2010**  
**(por cada 100.000 habitantes)**

---

Honduras	42,5
El Salvador	31,5
Guatemala	25,4
Panamá	9,6
Costa Rica	6,2
Nicaragua	6,2
Belice	5,8
Estados Unidos	5,6

---

Fuente: Hagedorn (2010).

### **La crisis económica**

La crisis económica de 2008 y la depresión que siguió en las economías capitalistas del centro, remecieron los cimientos de los países centroamericanos. Sin embargo, el golpe no se sintió de forma tan dura debido al desgaste económico generado en años anteriores.

Todas las economías tuvieron una baja, pero lograron recuperar sus ganancias, en un período relativamente rápido. Las tasas de desempleo subieron uno o dos puntos y el subempleo se mantuvo en porcentajes que fluctúan entre el 40 y el 70 por ciento.

Los gobiernos introdujeron en la década del 2000, políticas de “subvención” para paliar los estragos de las políticas neoliberales. En cada país, las misiones especiales de Estados Unidos asesoraban a los gobiernos en la creación de redes de distribución de dinero en efectivo a los sectores de la población más “pobres”, especialmente en las áreas indígenas, campesinas y urbanas marginadas.

La política de “subvención” logró neutralizar gran parte del descontento, aunque las organizaciones populares siguieron planteando cambios. La segunda década del siglo XXI, se va a caracterizar por los conflictos entre las diferentes clases sociales que se enfrentan para tener más acceso a los excedentes. Si la economía de Estados Unidos no se recupera de la crisis, la batalla será para controlar la distribución de un excedente que tiende a decrecer, pero si se recupera, la correlación de fuerzas probablemente cambie y las luchas tomarán nuevas direcciones.

## **La dialéctica de la dependencia**

Otra situación totalmente nueva puede aparecer si la estrella china sigue elevándose sobre el horizonte. Sus demandas económicas (concentradas ahora en las abundantes materias primas de América del Sur) pueden extenderse hacia Centroamérica, pues la región ha sido un importante exportador de materias primas en el pasado. En este sentido, si China comienza a recrear las demandas sobre el sector exportador de la región, se producirá un conflicto social para determinar la forma que asumirá la distribución de ese excedente, pudiendo consolidarse regímenes de diferente signo, como ha sido el caso reciente en el Cono Sur.

**Cuadro N° 4**  
**Centroamérica: exportaciones de bienes y servicios**  
**por país, 2009**

Panamá	16.209.000.000
Costa Rica	12.361.000
Guatemala	8.894.000.000
Honduras	6.117.000.000
El Salvador	5.334.000.000
Nicaragua	5.826.000.000

Fuente: Banco Mundial (2009)

En la medida en que no aparece un mercado nacional o regional que tenga como objetivo reinvertir los recursos obtenidos de esa política exportadora, el excedente tenderá a realizarse en el país o región que controla el proceso productivo. En otras palabras, el excedente que no consume la masa trabajadora será captado fuera de la región sin posibilidades de que contribuya al desarrollo nacional o regional. La dialéctica de la dependencia no permitirá que los pueblos centroamericanos rompan las cadenas que los subordinan.

Centroamérica todavía mantiene los dos retos que fueron identificados a mediados del siglo XX. Por un lado, constituir el mercado nacional y, por otro, el mercado regional que impulse su desarrollo. La batalla desplegada durante la segunda mitad del siglo XX no rindió todos los frutos esperados. A pesar de ello, sí se presentaron las señales para que las próximas generaciones de centroamericanos continúen avanzando para lograr esos objetivos asociados con el desarrollo y el progreso.

## **Crisis mundial e integración Centroamericana**

Al abordar, en este texto, los cambios políticos en América Latina durante los últimos lustros prefiero referirme a “un giro popular” y no tanto al más conocido “giro a la izquierda”. Para Miriam Lang, “tener gobiernos con alta legitimidad popular no significa que el Estado haya cambiado su razón colonial”. Lang se pregunta ¿qué tipo de transformaciones serían deseables y posibles?, ¿es en el interior del Estado que se pueden realmente impulsar estas transformaciones?, ¿los Estados mineros, rentistas y extractivistas pueden ser instrumentos o actores de un proceso de cambio? La misma pregunta es pertinente aplicarla a Panamá: ¿puede un Estado rentista que vive de los tributos que recibe de su posición geográfica convertirse en promotor de cambios?

Los cambios globales expresados por la desindustrialización (declinación de la tasa de ganancia), el surgimiento de un nuevo motor industrial que impulsa el desarrollo capitalista mundial (China) y los procesos de acumulación por desposesión en todos los países de la región, han dado lugar a cambios en la correlación de fuerzas en América Latina. En Sudamérica han surgido gobiernos que levantan banderas de relativa autonomía frente a la potencia norteamericana en decline. Unos con discursos radicales, otros con perfiles más moderados. En la parte más al norte de la región, del Gran Caribe, el espacio de manobra ha sido reducido por las presiones de Washington y gobiernos con matices conservadores.

En el Sur se habla de un “giro a la izquierda” para denominar este movimiento de mayor autonomía. Sin embargo, si se visualiza el conjunto se puede hablar de un giro popular que incluye actores o clases sociales de los más variados sectores de un extremo al otro de la región. En muchos países, el giro es controlado e, incluso, guiado por partidos o movimientos que se proclaman de izquierda y que tienen raíces en los movimientos revolucionarios del siglo XX. En otros, son amplias coaliciones sociales que sirven de base a los nuevos gobiernos que no han abandonado sus políticas económicas. En algunos países, el giro popular es reprimido con violencia inusitada. Este último es el

caso particular de países como México, Honduras y Colombia, para nombrar sólo tres ejemplos<sup>4</sup>.

En conjunto con este panorama, se quiere situar la discusión sobre la integración centroamericana en el contexto de la crisis mundial y examinar su impacto sobre América Latina, para concluir planteando los retos que tiene la región.

La crisis presentó nuevas oportunidades que deben aprovecharse. Los cambios a nivel mundial debieron ser asumidos con cierta audacia para situar la región latinoamericana y, en particular, la centroamericana, en una posición más favorable.

En el último cuarto del siglo XX fuimos testigos de cómo la correlación de fuerzas en la región se transformó con el triunfo de la Revolución sandinista y la victoria del FMLN y, asimismo, de cómo Pana-

---

<sup>4</sup> La intervención de Estados Unidos en estos casos es abierta y publicitada. Se realiza bajo el manto de la “guerra contra las drogas”. La oposición popular es calificada de “narcoterrorista” con el propósito de deslegitimar sus movimientos frente a los sectores más moderados. ¿Qué tipo de transformaciones serían deseables y posibles?, ¿es en el interior del Estado que se pueden realmente impulsar estas transformaciones?, ¿los Estados mineros, rentistas y extractivistas pueden ser efectivamente instrumentos o actores de un proceso de cambio? Munck nos advierte que la crisis de hegemonía (a partir de la década de 1970) plantea la capacidad de dominación que tiene una clase social aún cuando pierde su capacidad de liderazgo. A diferencia de otras coyunturas, las contradicciones que introduce el neoliberalismo se hacen explícitas. En palabras de Gramsci, “las masas se separan de las ideologías dominantes”. Los movimientos contra-hegemónicos se combinan (pero no necesariamente se unen) con las revoluciones pasivas (“giros a la izquierda”) para anunciar potenciales giros populares hacia la aparición de nuevas correlaciones de fuerza, nuevas sociedades y un nuevo Estado. La cuestión campesina sigue vigente en toda la región. El problema indígena ha retornado con más fuerza en Mesoamérica, la región andina y la Amazonía, con muestras de resistencia en Panamá, Argentina y Chile. A su vez, la negritud se ha convertido en bandera de los pueblos del Caribe así como el noreste brasileño y las grandes ciudades del sur de la emergente potencia. Los sectores más oprimidos (indígenas y campesinos) responden a una convocatoria que incluye, en gran parte, las reivindicaciones puntuales (tierra, agua y dignidad). Sin embargo, estos grupos pueden unirse a las voces de otros sectores y clases sociales para ser parte o, incluso, encabezar un movimiento que resuelva la actual crisis de hegemonía.

La solución puede ser pacífica como la satanizada por Estados Unidos en Venezuela o Ecuador. También puede tener su cuota de violencia. Como siempre, son las clases sociales subordinadas, reprimidas y explotadas las que se sublevan. ¿Cuál o cuáles tienen un proyecto para dirigir esa insurrección y unificar las muchas partes que luchan por sus reivindicaciones? No hay que descartar cualquier posibilidad en un mundo turbulento y menos aún en América Latina que pasa por un proceso de cambios radicales a inicios del siglo XXI.



má obligó a Estados Unidos a levantar sus estacas coloniales, evacuar sus bases militares y ceder la administración del Canal de Panamá<sup>5</sup>.

La región centroamericana se encuentra en una posición geográfica muy particular, pues está ubicada en la frontera donde se detuvo el avance geopolítico de Estados Unidos a principios del siglo XX. A pesar de que han pasado 100 años, la correlación de fuerzas no se ha estabilizado, creando constantes enfrentamientos, inestabilidad política y conflictos sociales.

El desarrollo de nuevas relaciones de producción generó transformaciones sociales. En este sentido y con algunas excepciones, Centroamérica asomó su cabeza en el siglo XX con sociedades agrarias insertas en el mercado mundial a través de un monocultivo. Las políticas de industrialización, basadas en la sustitución de importaciones, provocaron un cambio radical en la correlación de fuerzas. La aparición de una clase obrera y capas medias, puso en jaque la tradicional dominación “criolla” asentada en la propiedad de la tierra.

La naciente burguesía industrial, aliada con las clases subordinadas y fracciones de la vieja oligarquía, llegaron al poder mediante movilizaciones populares, golpes de Estado e, incluso, insurrecciones armadas. La reacción ante estos cambios fue rápida y, en la mayoría de las veces, exitosa. En varias oportunidades, la burguesía industrial,

<sup>5</sup> Cualquier salida a la actual crisis (aún lejos de resolverse) arrojará como resultado una nueva organización social y espacial de la sociedad y una correlación de fuerzas distinta entre las clases sociales. El colapso financiero y, más aún, la disminución de la tasa de ganancia nos acerca a lo más arriba llamamos la crisis de hegemonía. El grupo de trabajo sobre Estados Unidos de CLACSO plantea que la competencia económica mundial le hace cada vez más difícil a ese país conservar su posición hegemónica sobre los demás países, tanto desarrollados como “emergentes”. Según Giovanni Arrighi, hay una relación íntima entre la crisis actual de sobreproducción y la pérdida de hegemonía de Estados Unidos. Samir Amin plantea que el sistema unipolar de desarrollo capitalista tiende a ser reemplazado por un mundo multipolar. Cada región estará integrada estrechamente a las demás, pero guardando su especificidad cultural y autonomía política. Wallerstein, a diferencia de otros, no postula un modelo de sociedad que sustituya al capitalismo. Según el sociólogo norteamericano, enfrentamos un futuro lleno de incógnitas donde predomina la incertidumbre. En este marco, hay que preguntarse si es viable concretar la integración centroamericana (y, de paso, la unidad latinoamericana) con un proyecto de desarrollo que rompa la estructura actual que ha mantenido (durante 200 años) a la región subordinada a la expansión capitalista centrado en el Atlántico norte. ¿Qué países pueden encabezar este proceso?, ¿qué sectores (clases) sociales pueden asumir la vanguardia de estos cambios?, ¿qué proyecto y qué ideología pueden despertar la imaginación de los pueblos de la región?

asustada por los avances populares, se alió con los antiguos hacendados para cerrarles el paso a las fuerzas más progresistas. La alianza reaccionaria era mediatizada por un Ejército ansioso de probar su capacidad para administrar los aparatos del Estado.

Tanto la economía “primarizada” con su monoproducción exportadora, como la estructura industrial, basada en la sustitución de importaciones, y su diversidad de clases sociales, atravesaron por una abierta presencia norteamericana. Las repúblicas bananeras dependían, en gran parte, de la intervención constante de las grandes corporaciones con sedes en Nueva York, capital financiera de Estados Unidos y cuando se produjeron cambios en la correlación de fuerzas políticas, la misma fue corregida por una acción militar norteamericana abierta o encubierta<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Las primeras intervenciones norteamericanas se remontan a mediados del siglo XIX en Panamá con el Tratado Mallarino-Bidlack de 1846. El desembarco de tropas norteamericanas se inicia en el siglo XX, también en Panamá en 1904. La intervención norteamericana fue acompañada a partir de la década de 1930 de gobiernos militares en toda la región, con la única excepción de Costa Rica. Los gobiernos militares y, más que todo, las instituciones castrenses representaban la fuerza mediadora entre las fracciones de la oligarquía terrateniente e industrial, con el aval norteamericano, para frenar las fuerzas insurgentes populares. En el caso de Panamá, la fracción más poderosa de la primera mitad del siglo XX era la vinculada a la economía “transitista”, que se beneficiaba de la posición geográfica del país.

La creación de las “repúblicas bananeras” convierten a los gobiernos de los países de la región en entidades dependientes financieramente de uno o dos bancos. Con la política de industrialización, aplicada después de la Segunda Guerra Mundial, intervinieron agencias bancarias de Estados Unidos, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros. Las políticas neoliberales, basadas en el despojo, iniciaron un proceso de desindustrialización que disminuyó la participación obrera en los procesos de producción a partir de la década de 1980. Los gobiernos lo llamaron políticas de “austeridad”, que implicaban la reducción de los aparatos de servicios gubernamentales: salud, educación, seguridad social, entre otros; la enajenación (privatización) de las empresas públicas y el incremento de los impuestos al consumo. Las políticas neoliberales redujeron la participación obrera, tanto en la captación de las riquezas producidas, como en el número absoluto de trabajadores empleados en el sector industrial. Los últimos 30 años del siglo XIX se vieron marcados por una lucha armada entre fracciones que movilizó sectores importantes de la clase trabajadora, campesinos y capas medias. Los gobiernos militares de la época solo cumplían con su misión de contener a las masas populares. Las políticas de desarrollo y de integración no tenían contenido alguno, pues en aquel período se dio un cambio significativo que se comenzaría a sentir a fines de siglo y en la primera década del siglo actual. La creciente reducción del valor de las exportaciones de los monocultivos y, posteriormente, de los bienes manufacturados en maquilas, generó una crisis que solo fue mitigado en parte por la creciente corriente de remesas enviados por trabajadores migrantes de la región hacia Estados Unidos. A pesar del colapso financiero de ese país en el año 2008 y la disminución cuantitativa de

A pesar de las particularidades de cada país centroamericano, las diferencias entre el Norte y Sur de la región, así como el grado de intervención militar por parte de Estados Unidos a lo largo del siglo pasado, los seis países emergieron en el nuevo siglo con economías financierizadas, aunque dependientes. La burguesía industrial y la clase terrateniente perdieron su hegemonía, la clase obrera y los campesinos ya no tienen el mensaje revolucionario de antaño y las capas medias se marchitaron. Las luchas centenarias de los pueblos indígenas por la defensa de sus tierras y comunidades han adquirido un perfil antes subordinado a los conflictos generados por el capitalismo de despojo e industrial.

El sector bancario y financiero ha crecido a tasas excepcionalmente altas, mientras que los sectores productivos, como la agricultura y la industria, se han estancado y entrado en recesión, por lo que ha surgido una nueva burguesía financiera hegemónica que controla los gobiernos (desplazando al político tradicional) e intenta apoderarse de las instancias ideológicas: educación, comunicación, religiosas e, incluso, de entretenimiento.

Para romper la vieja hegemonía de la alianza agroexportadora-industrial, la fracción financiera pactó con sectores progresistas en todos los países de la región, en algunos casos con éxito y, en otros, con retrocesos. En este sentido, los casos más sobresalientes son Nicaragua y El Salvador, donde gobiernan partidos frentistas. Asimismo, también se destacaron los casos de Honduras con el Partido Liberal progresista de José Manuel Zelaya y Panamá con el Partido Revolucionario Democrático (PRD), antiguo brazo político de los militares nacionalistas. El golpe de Estado contra el presidente Zelaya puso fin temporal a la experiencia en Honduras, mientras que el experimento político en Panamá, con Ricardo Martinelli, representó una pérdida de hegemonía de la fracción financiera.

En el pacto fueron incluidos en forma subordinada los trabajadores y campesinos, cuya fuerza ha disminuido cuantitativa y cualitativamente. Las capas medias, importantes para legitimar la nueva correla-

---

migrantes hacia el norte, según los informes del gobierno norteamericano, las remesas han continuado aumentando en los años posteriores (2009-2011).

ción de fuerzas, constituyeron el talón de Aquiles, al no poder consolidar su posición en el nuevo pacto.

### **La fracción financiera de la burguesía**

A diferencia de hace pocas décadas, la fracción financiera de las burguesías centroamericanas está tratando de consolidar una red regional a través de bancos y otras instituciones financieras que tiendan a buscar oportunidades de entrelazarse y hacer negocios transnacionales. Al mismo tiempo, se ha notado una disminución de la participación de la banca norteamericana.

Estamos ante una “integración” desde arriba que no necesita pactos intergubernamentales o de la intervención de políticos profesionales, pues dicho proceso no requiere plazos para la negociación y menos la intervención de otras fracciones de la burguesía, ya sean agrícola o industrial y menos de los trabajadores, campesinos, pueblos indígenas o capas medias.

A pesar de todo, la nueva clase hegemónica necesita el aparato del Estado para imponer sus condiciones y disciplinar cualquier disenso, sea de las otras fracciones de la clase burguesa o de las clases subordinadas. La clase financiera tiene, en la actualidad, una ventaja muy grande en la medida en que camina de la mano del establishment norteamericano, dominado también por un conjunto de bancos y megasempresas globales.

Esta última tiene intereses muy fuertes en el complejo militar-industrial, así como en la circulación de mercancías ilícitas, lo que implica una fuerte militarización de los países de la región. En cada país, el presupuesto militar supera el 20 por ciento de los presupuestos nacionales. La banca también juega un papel estratégico en el lavado de dinero, producto de las transacciones ilícitas que se pueden originar en cualquier región del mundo.

El control del Estado es fundamental para subordinar a la población y, especialmente, a los sectores organizados de los trabajadores. Hay áreas en que todos los gobiernos de la región coinciden, como en el

control de los sindicatos obreros, de las asociaciones de trabajadores, de las cooperativas y de los estudiantes. La política dirigida a la desindustrialización ha contribuido en el declive de las organizaciones obreras y en el marco de este debilitamiento cuantitativo de la clase obrera, los gobiernos han redoblado sus políticas de flexibilización y desregulación. De manera que mientras las áreas productivas se han estancado y están en recesión, han crecido las inversiones en los aparatos represivos, tanto en el militar como en el policíaco.

El intercambio comercial entre los países de la región ha disminuido, no hay inversión en infraestructura que promueva el comercio regional y tampoco hay políticas sociales que busquen sacar ventaja de las sinergias regionales: salud, educación, seguridad social, entre otros.

Según Ximena de la Barra, las vulnerabilidades múltiples, tanto sociales, ambientales, institucionales, políticas como otras, determinan la precariedad de la región centroamericana. La inseguridad ciudadana, la cual ostenta una de las tasas de homicidios más altas del mundo, se complementa con la violencia vinculada al narcotráfico, la militarización y la dependencia respecto de los poderes hegemónicos. El narcotráfico y el crimen organizado han penetrado los sistemas judiciales, los cuerpos policiales y los partidos políticos.

La deuda externa ha crecido para cumplir con la Estrategia de Seguridad de Centroamérica acordada con Estados Unidos. Las nuevas bases aeronavales de ese país en las costas de ambos océanos en Panamá, se complementan con las bases militares en Honduras, además del puerto para la IV Flota de Estados Unidos en Costa Rica. En el Salvador, se inauguró la Escuela Militar para la región que emula la antigua Escuela de las Américas<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>La creciente dependencia de la región para con Estados Unidos se manifiesta con la incorporación de este país como observador regional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Además, se complementa con la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI). La dependencia de Centroamérica respecto de Estados Unidos en materia de comercio, inversión extranjera y remesas es manifiesta, quedando demostrada con los impactos negativos que tuvo la crisis del 2008 en el país del Norte, sobre la región. El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR), aumentó la brecha comercial a favor de ese país. Un ejemplo de ello, es la balanza comercial alimenticia, que es progresivamente deficitaria para la región, ya que sus productos no pueden competir con los norteamericanos que son

El IV Informe del Estado de la Región, advierte que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que tiene un ámbito de acción más amplio (y que podría haber hecho uso de ello), solo se ha concentrado en los temas de integración comercial extra regional y de seguridad, abandonando otras urgencias. Además señala, que su capacidad institucional para promover el desarrollo humano, incluyendo la capacidad institucional de la Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA), es muy débil, lo que no podría ser de otra forma, dada la debilidad institucional de los Estados que forman parte de ella.

El Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica (PM) que incluye (entre otros) la Red Internacional de Carreteras Centroamericanas (RICAM), el Sistema de Interconexión Eléctrica (SIEPAC) y la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI), solo beneficiaría a las transnacionales y pondría en riesgo a las comunidades indígenas y al territorio.

## Los resultados de veinte años de políticas neoliberales

Según Martínez, después de dos décadas de políticas neoliberales y de una estrategia de desarrollo transnacional, se ha consolidado en Centroamérica una dinámica económica que se fundamenta en la desigualdad y la exclusión, y que se reproduce de manera ampliada en los niveles regional, nacional y local, como resultado de cinco grandes tendencias:

(i) Economías transnacionalizadas. Se ha consolidado el control de las Empresas Transnacionales (ETN) extrarregionales de los sectores

---

subsidiados. Centroamérica mantiene un déficit de un 32 por ciento respecto al total de su intercambio comercial. Las privatizaciones y la concesión de servicios públicos básicos explican el incremento de las inversiones extranjeras directas (IED) durante 2011, aunque la mayor parte corresponde a Panamá y Costa Rica. Un 35 por ciento de la IED se destina a la industria maquilera y de los *call centers*, que los gobiernos centroamericanos incentivan con subsidios a pesar de su naturaleza explotadora de la clase trabajadora.

También existen incentivos gubernamentales para la IED destinada a la minería extractiva que ha experimentado un gran crecimiento, a pesar de que va contra los derechos del medio ambiente y de las personas. Surgen también los secuestros de ambientalistas y de activistas en contra de la explotación minera y recrudece la represión a quien se oponga a la voracidad de las transnacionales.

económicamente estratégicos de la región: Unión Fenosa, AES, Iberdrola (energía); Millicom, América Móvil y Telefónica (comunicaciones); Holcim (cemento); Monsanto y Pioner (insumos agrícolas), o CITI, HSBC, Santander, BBVA (banca), entre otras<sup>8</sup>.

(ii) Más comercio intrarregional con menos integración económica. Los países de Centroamérica continúan con la tendencia de utilizar las negociaciones comerciales en bloque, exclusivamente, como un mecanismo para crear economías de escala en las negociaciones bilaterales con economías más grandes, como lo demostró con creces la negociación del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA). Se trata de una competencia por ofrecer entornos institucionales menos exigentes para la Inversión Extranjera Directa (IED), en lo referido al medio ambiente, como recursos naturales sobreexplotables, tierras, agua y ecosistemas enajenables; población subcontratable; estatización de los costos de infraestructura de apoyo a las inversiones privadas; exenciones fiscales; concesiones, etc.

(iii) Debilitamiento de la capacidad redistributiva de la política fiscal. Las reformas fiscales neoliberales, basadas en el aumento de los impuestos indirectos y del gasto fiscal, para financiar las exenciones fiscales a la IED, y otros incentivos a las empresas exportadoras, han debilitado la capacidad fiscal de los gobiernos de la región y, como consecuencia, han eliminado el potencial redistributivo de la política fiscal<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Respecto al control transnacional del sector financiero, es curioso observar la paradoja que se presenta actualmente en los organismos de integración económica centroamericana cuando reconocen que la transnacionalización de la banca comercial no está contribuyendo a los proyectos nacionales o regionales de desarrollo, mientras que estos mismos organismos continúan insistiendo en la necesidad de promover más agresivamente la Inversión Extranjera Directa (IED) que está controlada en un 75 por ciento por las ETN. Esta transnacionalización también ha estado a cargo de los grupos económicos centroamericanos que han comenzado a operar con una racionalidad transnacional. Empíricamente se puede constatar la existencia de 135 grupos empresariales en la región que agrupan a casi 2.500 empresas y franquicias, que controlan sectores de baja capacidad de innovación (comercio, turismo, construcción, etc.) gracias a alianzas con ETN extrarregionales, y que utilizaron para su expansión regional las ganancias extraordinarias que obtuvieron como resultado de la primera oleada de reformas neoliberales de los años noventa. Son estos grupos los que definen el rumbo de la integración real de Centroamérica.

<sup>9</sup> Pero el potencial redistributivo de la política fiscal también ha sido reducido como consecuencia de las reformas neoliberales de la década del ochenta, que privilegiaron el aumento de los ingresos tributarios por la vía de los impuestos indirectos y optaron por

(iv) Profundización de las tendencias estructurales a la desigualdad y exclusión. La desigualdad y la exclusión en Centroamérica no son fenómenos surgidos con las políticas neoliberales en los noventa, sus raíces se encuentran en la configuración estructural de las formaciones económicas sociales capitalistas a finales del siglo XIX<sup>10</sup>.

(v) Políticas económicas transnacionales. Progresivamente, los Estados centroamericanos han perdido su capacidad de hacer políticas autónomas para el desarrollo nacional y al margen de los condicionamientos del Banco Mundial (BM), del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) o de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las políticas quedan así fragmentadas entre lo que se necesita hacer para lograr los objetivos del desarrollo nacional y lo que se tiene que hacer para cumplir con las exigencias de los organismos supranacionales que gobiernan la economía global.

Centroamérica necesita revertir los efectos negativos que, sobre sus posibilidades de desarrollo humano, han tenido más de dos décadas de neoliberalismo y de control transnacional de sus recursos. Es urgente avanzar hacia una nueva estrategia de desarrollo fundamentada en tres ejes:

(a) Aparatos productivos integrados intra e inter sectorialmente, con capacidad de generar dinámicas endógenas, sostenibles y populares de producción, distribución y consumo.

(b) Replanteamiento de la integración económica de Centroamérica en función del desarrollo nacional y regional (y no de la transnacionalización), con menos discursos y con más acciones de convergencia de políticas económicas y sociales.

---

incentivar IED por la vía de la eliminación y/o reducción de los impuestos directos.

<sup>10</sup> Frente a la incapacidad de los aparatos productivos de generar empleos decentes, y la parálisis de la capacidad redistributiva de los Estados, la exclusión social en Centroamérica se vuelve crítica: de cada 100 hogares en la región, 37 están en situación de exclusión, siendo el porcentaje superior en el área rural en donde 46 de cada 100 hogares están en esta situación. Esto está incidiendo en la profunda crisis de cohesión social y en la pérdida de legitimidad en los sistemas políticos, que se expresan tanto en el aumento en los índices de inseguridad ciudadana como en la tendencia creciente hacia la militarización de la seguridad pública y de los mismos Estados.



(c) Recuperación de la capacidad de los Estados de hacer políticas de desarrollo nacional y regional y de redistribución del ingreso, tanto primaria como secundaria.

¿Es posible una nueva estrategia de desarrollo que tenga al menos estas características? La posibilidad dependerá del surgimiento de un nuevo sujeto político que pueda asumir como propio este proyecto de desarrollo y que tenga capacidad de construir relaciones populares de poder para contrarrestar el poder de las alianzas entre élites regionales y corporaciones transnacionales que por hoy controlan a los Estados centroamericanos.

### **Impacto de la crisis mundial**

Según la CEPAL, los logros en el campo de la integración han sido, en gran parte, en el plano comercial y financiero, pues hay indicios de que se han fortalecido tanto el comercio como las inversiones intrarregionales. Los temas políticos y especialmente los sociales han quedado relegados a un último plano (CEPAL, 2010), en donde ha habido poco progreso en lo referente a la Unión Aduanera.

A otro nivel, la integración en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la pertenencia a PetroCaribe ha sido la forma de integración que más beneficios ha generado. No solo permitió a Nicaragua salvar las crisis globales en mejores condiciones sino que además le ayudó a mejorar sus indicadores sociales, bajar sus niveles de conflictividad y, para su gobierno, seguir contando con el apoyo popular. En Nicaragua y Guatemala, así como en algunos municipios salvadoreños pertenecientes a PetroCaribe, el acuerdo les permitió reducir su deuda energética. Nicaragua con su doble pertenencia al SICA y al ALBA ha sido el único país centroamericano que ha incrementado notablemente su comercio extra regional, especialmente con Venezuela (CEPAL, 2010).

Según Anatoly Kurmanav, “los bancos centroamericanos se proponen cubrir todo el istmo para atender las necesidades de una economía regional cada vez más integrada, informó la agencia de riesgo

crediticio Fitch Ratings”. René Medrano, de BNamericas, asegura que “el éxito en la estrategia de regionalización está en el hecho de estar presente en todos los países”. El funcionario señala que se “puede atender a empresas regionales que cada vez son más (comunes) en Centroamérica. En Centroamérica, las empresas cada día están viendo a toda la región como un solo país”, agregó<sup>11</sup>.

**Cuadro N° 5**  
**Bancos más grandes de Centroamérica, 2011**

Banco	País	Dólares (miles de millones)
HSBC	Panamá	10.756
Banco General	Panamá	8.656
Banco Nacional	Costa Rica	6.949
Banco Nacional	Panamá	6.739
Bladex	Panamá	5.871

Fuente: Elaboración propia con base en información de las Superintendencias Financieras locales.

La crisis del año 2008 provocó una salida de la región de muchos bancos internacionales, especialmente de Estados Unidos y España. La recuperación financiera centroamericana no significó un retorno de esa banca internacional. Por un lado, la banca colombiana y, por el otro, la banca interna han impulsado una fuerte recuperación, concentrándose a escala regional la actividad bancaria. La crisis financiera abrió las puertas a una nueva ola de expansión regional, aunque de menor intensidad y en la medida que las instituciones bancarias nacionales de Centroamérica ampliaron sus mercados. “La nueva ola fue encabezada por los guatemaltecos G&T Continental y Banco Industrial y el Banco General de Panamá”.

<sup>11</sup> La expansión financiera a escala regional en Centroamérica se inició a fines de la década de 1990 y a principios del decenio siguiente. Fue encabezada, según Medrano, por los grupos financieros nicaragüenses BAC, Lafise, Banco Uno y Promérica. Participó, también, el Banco Cuscatlán de El Salvador. Medrano agregó que “esos bancos fueron pioneros en la regionalización, pero todos (con excepción de Lafise y Promérica) fueron comprados por jugadores internacionales”.

Medrano señala que la regionalización bancaria en Centroamérica es el resultado de la necesidad de expandirse más allá de sus fronteras. “La razón es que ningún país centroamericano puede sostener por sí solo demasiado crecimiento, debido a su tamaño y nivel de desarrollo. Con una economía tan pequeña, poco diversificada, pienso que los bancos vieron la necesidad de expandirse regionalmente en poco tiempo”.

Según Jorge Barboza, economista de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA), “la regionalización de los grupos financieros es una realidad en Centroamérica. No se puede ignorar ni actuar como si no existiera, porque cada vez se hace más importante. En consecuencia, la supervisión consolidada transfronteriza efectiva será clave para la estabilidad financiera futura de la región. A pesar de que las leyes bancarias nacionales se han modernizado en los últimos años, esta actividad no se ha realizado de manera coordinada regionalmente, por lo cual persisten diferencias importantes en las normas de regulación y supervisión entre los países de la región, que permite el arbitraje regulatorio e incrementa la vulnerabilidad financiera”<sup>12</sup>.

Cuando se produjo el colapso financiero a escala global en el año 2008, según Julia E. Martínez, “las economías centroamericanas ya estaban al servicio del capital transnacional”. Según esta autora, esto se relaciona con otros fenómenos, como la transnacionalización de

<sup>12</sup> “Los gobiernos de la región antes que tratar de limitar o controlar ese avance, deben procurar potenciar sus beneficios para la población de la región, en términos de más amplios y eficientes servicios financieros. En concordancia, deben tratar de que ese proceso se realice de manera ordenada y bajo una regulación sensata y eficiente, que no promueva el arbitraje regulatorio, previniendo el riesgo sistémico y controlando las posibilidades de contagio regional. Consecuentemente, el objetivo de Centroamérica debe ser profundizar y hacer transparente la articulación de los mercados financieros nacionales, conformando un único espacio financiero regional”. En el 2009, *América Economía* publicó su *ranking Los 250 mayores bancos de América Latina*, donde aparecen 42 centroamericanos. Dentro del *ranking* general latinoamericano, el primer banco de la región (el HSBC de Panamá) apareció en el puesto 39. Dentro de los 100 primeros lugares del *ranking* general de *América Economía*, aparecen 7 bancos centroamericanos: HSBC Panamá en el puesto 39, Banco General de Panamá en el puesto 42, Banco Nacional de Panamá, en el lugar 57, Banco Nacional de Costa Rica, lugar 70, Bladex de Panamá, en el puesto 75, Agrícola de El Salvador ubicado en el lugar 85 y el Banco de Costa Rica en el 92.

la banca, las democracias controladas, la privatización de la política social y la descentralización del Estado; destaca que en Centroamérica la élite trasnacional nace de las entrañas de las viejas oligarquías agroexportadoras y están dispuestas a entregar el control a las grandes compañías trasnacionales que manejan el 84 por ciento de la IED en todo el mundo y una tercera parte de todo el comercio mundial. Actualmente 135 grupos, principalmente salvadoreños, acumulan 2.500 empresas y franquicias en la región.

Las crecientes disparidades socioeconómicas, dividen al istmo en dos realidades, las que son agravadas por las fracturas en los regímenes políticos y las debilidades en el Estado de derecho en general. Esas brechas podrían causar una fractura regional, que significaría el desinterés de los Estados por desplegar acciones conjuntas para enfrentar desafíos comunes y profundizar los vínculos entre sus sociedades.

En efecto, de acuerdo con el estado de la región, aparecen múltiples indicios de que los países con mejor desempeño tienden a actuar por separado. En general, en todos parece predominar la desconfianza cuando se trata de articular iniciativas que los ligan a Estados tan o más débiles que ellos mismos.

En los cuatro países de mayor tamaño territorial, los Estados de derecho dan muestras de un progresivo deterioro, que en algunos casos incluso pone en riesgo al propio régimen político. En otros casos, como el de Nicaragua, la concentración de poder se extiende a todos los órganos contralores, en Honduras sigue bajo la sombra del golpe de Estado, mientras que en Panamá y Guatemala se denuncia la precariedad del sistema de justicia<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> El dinamismo económico, la formalización del empleo y la cobertura de la seguridad social siguen acentuando las diferencias entre los dos países del extremo sur y el resto del istmo. En Costa Rica se explica, tanto por una mayor productividad como por la diversificación de las exportaciones y mercados de destino; o bien por el programa de inversión pública y la consolidación de un nicho de servicios altamente competitivo, en el caso de Panamá. En materia de seguridad social, mientras esas dos naciones (cuyo ingreso per cápita duplica a las demás naciones) lograban dar cobertura aproximadamente a ocho de cada diez habitantes en el 2008, en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala dos de cada diez gozaban de ese beneficio.

Respecto a inseguridad, la tasa regional de homicidios por cada 100 mil habitantes se sitúa por encima de 40 y en países como Honduras supera los 80 asesinatos para 2010. Muy por debajo de tal promedio se sitúan Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Asimismo, en el 2008, el 47 por ciento de los individuos en América Central vivía en pobreza y un 18

## Reto de integración

El istmo presenta una situación más compleja y riesgosa que cualquier otra región latinoamericana, según Julia Martínez, debido a que está constituido por naciones que, en general, carecen de una oferta abundante de commodities estratégicos, como petróleo, gas o alimentos y, por ende, de los márgenes de maniobra económica con que cuentan los países sudamericanos. Además, agrega que están atrapadas por la expansión de la violencia social y la geopolítica del narcotráfico y, a la vez, se encuentran enclavadas en una zona altamente expuesta a eventos naturales extremos.

El desafío planteado llama a los gobiernos a impulsar y poner en práctica una estrategia que, desde una lógica solidaria, se concentre en los principales retos sobre los cuales la integración, mediante la producción de bienes públicos regionales, puede aportar un valor agregado.

Estos pueden ser los casos de la gestión ambiental, la logística para el desarrollo económico, la seguridad alimentaria y las acciones para enfrentar el clima de inseguridad por medios democráticos.

El sector bancario ve a la región, “con una población total de 44.2 millones de habitantes, recuperándose con altibajos, la inflación se contiene después del choque externo, y el desequilibrio fiscal se mantiene alto y el desequilibrio externo aumenta pero ambos se financian. Sin embargo, la situación plantea mayores grados de vulnerabilidad a choques externos y la región centroamericana muestra una menor capacidad de enfrentar una nueva crisis”.

---

por ciento en pobreza extrema. Las cifras más negativas son para Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde residen dos de cada tres centroamericanos. Además, el 10 por ciento de la población más rica recibía el 40 por ciento de los ingresos totales en Guatemala y Honduras, mientras que en los otros países del istmo, alrededor de un 30 por ciento. En perspectiva comparada, mientras en Latinoamérica un tercio de la población vive en situación de pobreza, uno de cada dos centroamericanos se encuentra en esa condición. Solo en Costa Rica y Panamá el indicador se sitúa por debajo del promedio latinoamericano. En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, donde reside el 80 por ciento de la población regional, en promedio, cerca del 40 por ciento de los hogares sufre exclusión social. Panamá, posee una prevalencia cercana al 30 por ciento, en tanto una de cada diez familias costarricenses está en esa situación. Las inequidades son notorias en áreas rurales, mujeres, grupos sociales, indígenas, afrodescendientes y discapacitados.

La nueva hegemonía de la fracción bancaria está generando un nuevo tipo de conflicto, en donde aparecen con fuerza una masa de trabajadores informales con demandas que los gobiernos tratan de satisfacer con programas sociales concebidos en los laboratorios del Banco Mundial. Los conflictos sociales son cada vez más agudos respondiendo a una estructura social que no logra satisfacer las demandas de una población cada vez más precarizada.

La estrategia política concebida por la fracción financiera para resolver el conflicto, es establecer alianzas con los partidos políticos progresistas e, incluso, revolucionarios con experiencias en el siglo XX. A estos partidos le correspondería asumir las responsabilidades de gobernar y negociar con los sectores excluidos.

### Referencias bibliográficas

- ALMEIDA, P. (2010): “El Salvador: elecciones y movimientos sociales”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, N° 2, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- AVENDAÑO, N. (2011): “La economía de Centroamérica en 2012” [En línea] disponible en <<http://nestoravendano.wordpress.com/2011/08/17/la-economia-de-centroamerica-en-2012/>>
- BARBOZA, J. (2010): “Regulación y supervisión financiera en el contexto internacional y centroamericano”, en *Notas Económicas Regionales* N° 35, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, San José, Costa Rica.
- CÁCERES, L. (1994): “Costos y beneficios de la integración centroamericana”, en *Revista de la CEPAL* N° 54, Santiago, Chile
- CÁLIX, A. (2010): “Honduras: de la crisis política al surgimiento de un nuevo actor social”, en *Nueva Sociedad* N° 226, Venezuela.
- CASTILLO, D. (1999): “Integración económica y relaciones laborales en América Latina: el caso de Centroamérica”, en *Estudios Latinoamericanos* N° 11, CELA/UNAM, México.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2010): “*Panorama*

- social de América Latina*”, CEPAL, Chile [En línea] disponible en <<http://www.oei.es/pdf2/PSE2009-Cap-I-pobreza.pdf>>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2010): “*La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*”, CEPAL, Chile.
- CRUZ, J.M. (2005): “Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica”, en *Revista ECA* N° 685-686, El Salvador.
- CUEVAS, R. (2012): *De banana republics a repúblicas maquileras*, Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED), San José, Costa Rica.
- EGUIZÁBAL, C. (2008): “La política centroamericana de EE.UU.”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, N° 4, México.
- FERNÁNDEZ, JUAN J. (2011): “Experiencias de financiación de infraestructura en Centroamérica”, en Cienfuegos, M. y Mellado, N., *Los cambios en la infraestructura regional*, Lerner Editora, Córdoba.
- FIGUEROA IBARRA, C. (2003): “Repensar Mesoamérica: estirándole la cabeza y la cola a la lagartija”, en *Estudios Latinoamericanos* N° 19, CELA/UNAM, México.
- FIGUEROA IBARRA, C. (1997): “Centroamérica: el marxismo que nos dejó la posguerra fría”, en *Estudios Latinoamericanos* N° 7, CELA/UNAM, México.
- FIGUEROA IBARRA, C. (1995): “Naufragio y sobrevivencia: la izquierda en Centroamérica”, en *Estudios Latinoamericanos* N° 3, CELA/UNAM, México.
- FIGUEROA IBARRA, C. (1994): “Crisis y modernización en Centroamérica”, en *Estudios Latinoamericanos* N° 1, CELA/UNAM, México.
- GANDÁSEGUI, M.A. (ed.). (2007): *La crisis de hegemonía de Estados Unidos*, Siglo XXI Editores, México.
- GANDÁSEGUI, M.A. (1990): *La fuerza de trabajo en el agro*, CELA, Panamá.
- GOROSTIAGA, X. (2002): “Hacia el 2015: tendencias dominantes en Centroamérica”, en *Tareas* N° 112, Panamá.
- GOULET, CH.A. (2010): “La medición y la evolución de la democracia en América Latina”, en *Cahiers des Amériques Latines* N° 59, La Sorbonne, París.

- HAGEDORN, J.M. (2010): *Descifrando el enigma de las maras centroamericanas*, Universidad del Aire, Departamento de Estado, Washington, D.C.
- KURMANAEV, A. (2011): “Integración económica forja nuevos bancos pan-regionales, según Fitch”, en *Business News Americas*, Chile.
- LEÓN, A.; MARTÍNEZ, R.; ESPÍNDOLA, E. Y SCHEJTMAN, A. (2004): Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá N° 88, Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago, Chile
- LEZCANO, N. Y MONTERROSA, G. (2012): “Constructores de un potente hub de negocios”, en *Estrategia & Negocios* N° 153.
- LÓPEZ RAMÍREZ, A. (2005): “La globalización en el sur. La apropiación de los recursos de la biodiversidad en el corredor biológico mesoamericano”, en *Estudios Latinoamericanos*, Edición Especial, enero-diciembre, CELA/UNAM, México.
- LUNA, M. (2010): “Reflexiones sobre las luchas por la educación pública en Centroamérica: La educación pública bajo ataque neoliberal”, en *Rebelión.org* [En línea] disponible en < <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=113114>>
- MARINI, R.M. (1972): *La dialéctica de la dependencia*, Era, México.
- MARTÍNEZ, J. (2008): *La extranjerización de la banca comercial en Centroamérica: desafíos para el movimiento cooperativo*, Departamento de Economía, UCA, San Salvador.
- MARTÍNEZ, J. (2012): “Centroamérica: un balance de 20 años de neoliberalismo y de transnacionalización”, en *Pueblos, Revista de Información y Debate* N° 49, España.
- MENJÍVAR, R. (1980): *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*, Editorial Universitaria Centroamericana, San Salvador.
- NÚÑEZ, O. (2009): *La oligarquía en Nicaragua*, CIPRES, Managua.
- POITEVIN, R. (1977): *El proceso de industrialización en Guatemala*, Educa, San José, Costa Rica.
- RAMÍREZ, A. (2007): *Las formaciones económico-sociales en Centroamérica. Análisis crítico, antes del TLC*, en Congreso del PST [En línea] disponible en <[http://www.socialismo-o-barbarie.org/america\\_latina/070513\\_centroamerica\\_economicosocial.htm](http://www.socialismo-o-barbarie.org/america_latina/070513_centroamerica_economicosocial.htm)>



- RIVERA, R. (2006): “Las maras como fenómeno de movilización colectiva juvenil en Centroamérica”, en *Estudios Latinoamericanos*, Número anual extraordinario, CELA/UNAM, México.
- ROCHA, J.L. (2010): “Crisis institucional en Nicaragua”, en *Nueva Sociedad* N° 228, Venezuela.
- ROJAS, M. (2010): “Centroamérica, ¿anomalías o realidades?”, en *Nueva Sociedad* N° 226, Venezuela.
- ROSENTHAL, G. (1998): “Los desafíos de la globalización para Centroamérica”, en *Revista extraordinaria de la CEPAL*, Santiago, Chile.
- SALAZAR, R. Y RECINOS, C. (2002): “La sociedad civil centroamericana ante el FSLN y el FMLN”, en *Comportamiento de la sociedad civil latinoamericana*, Colección Insumisos, Sinaloa, México.
- SÁNCHEZ, M. V. (2009): “Apertura comercial y pobreza en Centroamérica: logros y desafíos”, en *Revista de la CEPAL* N° 98, Chile.
- SOLER, R. (1980): *Idea y cuestión latinoamericanas*, Siglo XXI Editores, México.
- STEIN, E. Y ARIAS, S. (1992): *Democracia sin pobreza. Alternativas de desarrollo para el istmo centroamericano*, CADESCA/OEI, San José, Costa Rica.
- Torres-Rivas, E. (2010): “Las democracias malas de Centroamérica. Para entender lo de Honduras, una introducción a Centroamérica”, en *Los cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, CLACSO, Buenos Aires.
- TORRES-RIVAS, E. (2008): *Centroamérica: entre revoluciones y democracia*, Colección Pensamiento Crítico Latinoamericano, CLACSO-Siglo del hombre, Bogotá.
- TRUCCHI, G. (2010): Entrevista con José Luis Baquedano, de la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH): Flexibilización y precarización del trabajo en Honduras y en toda la región], en *Red UITA* [En línea] disponible en <[www.rel-uita.org](http://www.rel-uita.org)>
- VARGAS, J.P. Y PETRI, D. (2010): *Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*, DEMUCA, San José, Costa Rica.



---

# La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Integración “postneoliberal”, neoliberal ortodoxa y contrahegemónica

*Jaime A. Preciado Coronado*<sup>1</sup>

*Ángel L. Florido Alejo*<sup>2</sup>

## **Introducción**

Ante el inminente fracaso del modelo neoliberal, los países latinoamericanos han buscado formas alternativas de integración que tomen en cuenta otros factores de su historia y de sus sociedades, que vaya más allá de su forma económica y basada en el libre mercado. Sin embargo, estos procesos de integración todavía aparecen inciertos ante un panorama de crisis global y sistémica del capitalismo, que genera turbulencias económicas, políticas y sociales, las cuales limitan el cabal cumplimiento de la agenda de integración supranacional y latinoamericana impulsada por nuestros países.

Este trabajo se propone observar qué características geopolíticas influyen sobre los procesos de integración, tomando en cuenta el crecimiento y la consolidación que presenta la CELAC, en torno a una definición con características autonómicas para el conjunto latinoamericano, de cara a los poderes extraregionales presentes tanto en el continente americano como de la Unión Europea y del vasto espacio del Pacífico asiático. Sus antecedentes se basan sobre los nuevos y más complejos niveles de coordinación intergubernamental, a partir de la primera década del siglo XXI. Sin dejar de lado la

---

<sup>1</sup> Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara, México.

<sup>2</sup> Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara, México.

participación social que cuestiona la integración neoliberal dominante, ni las resistencias que emergen frente a los acuerdos y tratados de libre comercio de inspiración ortodoxa neoliberal.

Interesa, también, el marco de la integración “postneoliberal” que se ha abierto en nuestra región, bajo el impulso de nuevos gobiernos que son portadores de una agenda progresista y de izquierda, desde los cuales se están democratizando las relaciones entre Estado y sociedad. Así como de una amplia gama de movimientos sociales presentes en toda el área latinoamericana, desde los cuales se impulsa una agenda política muy heterogénea, pero que frecuentemente coincide con planteamientos “postneoliberales” (que van más allá del neoliberalismo), como son una reforma del Estado que refuerce su carácter social; una nueva tensión creativa entre autonomía y soberanía nacional; la oposición frente a la apertura total indiscriminada frente al mercado mundial; el incremento de capacidades negociadoras frente a las potencias extranjeras, las instituciones internacionales y el modelo de gobernanza global, con hegemonía del sistema financiero internacional.

### **Antecedentes de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños**

Con la excepción de Estados Unidos y Canadá, el resto de los países del continente americano, detonaron un proceso histórico inédito con el surgimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada el 23 de febrero del año 2010, en la sesión de la Cumbre de la Unidad de América Latina y El Caribe, llevada a cabo en la ciudad de Playa del Carmen, Quintana Roo, México.

La constitución plena y definitiva de la CELAC se celebró en diciembre del año 2011 en su primera cumbre en Caracas, Venezuela. En su origen, convergieron diferentes procesos institucionales relativos a acuerdos intergubernamentales, que conforman bloques y esquemas de integración comercial; la concertación política y la creación de

instancias comunes respecto de la seguridad y la coordinación de políticas exteriores. Asimismo, se concentraron varias organizaciones sociales supranacionales, como la Cumbre de los Pueblos, o la Alianza Social Continental, surgidas en la resistencia contra la integración panamericanista que representaba el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, las que junto con otras organizaciones, cifran parte de sus esperanzas en el proceso de integración autónoma que expresa la CELAC.

En el documento de procedimientos para el funcionamiento orgánico de esta comunidad, se enuncia la decisión de construir un espacio común que profundice la integración política, económica, social y cultural de la región, considerando que se debe “renovar y reforzar la unidad regional mediante el establecimiento de objetivos y mecanismos compatibles con la realidad de la misma y el desarrollo de los vínculos de solidaridad y cooperación entre los países de América Latina y el Caribe”. La base de esta idea se configura en las declaraciones y comunicados de asociaciones previas, como el Grupo de Río, o la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), que junto con el Sistema Económico de América Latina (SELA), lograron unir a la mayor parte de los países latinoamericanos. Conviene reiterar que la CELAC reúne por primera vez en la historia a todos los países del continente americano, incluido su espacio caribeño, sin que Estados Unidos, Canadá o cualquier potencia extracontinental alguna hayan marcado los objetivos estratégicos de nuestra comunidad, hecho que ninguna de las instancias previas había podido lograr.

Los objetivos que establece la CELAC son, entre otros, profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de sus pueblos; fortalecer la cooperación en áreas de interés común; construir un espacio común; reafirmar la presencia como comunidad en los foros de los que forma parte y pronunciarse sobre los temas y acontecimientos de la agenda global; intensificar el diálogo, la interacción y la sinergia intergubernamental para acelerar el desarrollo mediante la articulación de proyectos comunes y complementarios; identificar e implementar estrategias de colaboración Sur-Sur, potenciando así los esfuerzos

en cooperación técnica entre los países de la región, y finalmente, profundizar la coordinación de posiciones para proyectar una visión común de la CELAC en diálogos externos.

### **La CELAC de cara a las tensiones entre integración postneoliberal e integración neoliberal ortodoxa**

Este proceso de integración está impulsado, en primera instancia, por relaciones internacionales intergubernamentales supranacionales, dentro de un marco heterogéneo de tendencias postneoliberales que plantean críticas al patrón neoliberal dominante, dentro de las cuales destacan gobiernos de izquierda que promueven la reivindicación del Estado regulador; la defensa multidimensional de la soberanía (alimentaria, energética, ambiental, monetaria, en el mediano plazo); la integración autónoma frente a las potencias mundiales; el énfasis en políticas redistributivas para el combate a la desigualdad y la adopción de un modelo de desarrollo sostenible que se expresa, en los casos de Bolivia y Ecuador, en el Estado del Buen Vivir, y en el resto de los países con una agenda ambiental más exigente que en toda su historia reciente.

Los rasgos del escenario postneoliberal se pueden resumir bajo las características siguientes:

- (i) El refuerzo de la capacidad reguladora del Estado, con contenidos sociales que fortalecen la redistribución del ingreso y políticas sociales incluyentes. Sendas constituyentes pacíficas o reformas constitucionales de hondo calado son producto de consultas y debates nacionales, que propician la participación social y nuevos pactos políticos de amplio consenso.
- (ii) La defensa de campos estratégicos para las soberanías alimentaria, energética y ambiental, desde un enfoque de desarrollo sustentable, de carácter tendencialmente endógeno e inspirado en prácticas de la economía social y solidaria (ECOSOC).

- (iii) El impulso y la negociación conjunta de formatos de integración con una apertura hacia el mercado más selectiva, gradual, e inspirada sobre bases de reciprocidad y cooperación internacional.
- (iv) El incremento de la capacidad de negociación frente a las potencias comerciales, económicas y militares, mediante el impulso de un multilateralismo renovado, cuya proyección refuerza la capacidad de gestión internacional del conjunto latinoamericano y caribeño.

Si bien se pueden ubicar países y esquemas de integración supranacional regional en estos escenarios postneoliberales, es necesario establecer algunos matices entre ellos:

Integración postneoliberal de corte comunitario, con coalición partidaria de hegemonía de izquierda o centro izquierda: Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina de Naciones (CAN); instancias dentro de las cuales hay dinámicas nacionales que se insertan con esas características, como Argentina, Brasil y Uruguay. Sin embargo, los cambios políticos internos en algunos de los países que forman parte de la UNASUR, los han dirigido hacia prácticas integradoras netamente neoliberales, como en los casos de Chile, postconcertación; Paraguay, postgolpe de Estado; o Perú, después del primer año del gobierno de Ollanta Humala. En el caso de Colombia, a partir del gobierno de Juan Manuel Santos, este país comparte algunos rasgos progresistas neoliberales con la ortodoxia neoliberal de sus prácticas integradoras, que terminarán por ubicarlo en otro grupo de países.

Integración postneoliberal de tendencia contrahegemónica y de coalición popular, no necesariamente partidaria: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), y los países que se han asociado recientemente a este esquema gracias a cambios políticos internos. Bajo el liderazgo de Venezuela y Cuba, se pueden distinguir dos círculos concéntricos. En el primero, Bolivia, país que propuso los Tratados de Comercio entre los Pueblos, y Ecuador. Con la excepción de Cuba, los otros tres países juegan un papel vigilante en el campo de la UNASUR y MERCOSUR. En el segundo círculo, estaría Nicaragua en Centroamérica, pues el golpe de estado en Honduras, malogró su participación; además se encuentran algunas islas caribeñas, como la

Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y Las Granadinas.

Sin embargo, hay una importancia creciente de prácticas ortodoxas neoliberales en torno de la integración latinoamericana, que representan un desafío para que la CELAC profundice sus tendencias autonómicas y, a la vez, supere las limitaciones impuestas por los escenarios postneoliberales. Entre esas prácticas destacan:

Integración neoliberal ortodoxa con intentos hegemónicos desde el gobierno mexicano, en la que se combinan la integración subordinada del Sur al Norte, en casos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA); los Tratados Generales de Comercio y Cooperación con la Unión Europea; el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana (CAFTA+DR); la Asociación de Estados del Caribe y la Comunidad del Caribe (CARICOM); el Triángulo del Norte que dio paso al Tratado de Libre Comercio entre México y Centroamérica; el Proyecto Mesoamericano (antes Plan Puebla Panamá) y, más recientemente, el Arco del Pacífico, alianza con la que México pretende proyectarse hacia el Tratado Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), para llegar a un acuerdo de carácter estratégico, con el que Estados Unidos pretende contrapesar la influencia mundial de China.

Integración neoliberal ortodoxa desde la diversificación de las relaciones internacionales, en la cual participan cada uno de los países que buscan un tratado comercial con Washington, o con la Unión Europea, sin que potencia media y mediadora intervenga. Chile, Colombia, Perú, en Suramérica; Panamá, Costa Rica y, en menor medida, Guatemala y El Salvador, en Centroamérica. Honduras no ha podido restablecer plenamente sus espacios de legitimidad, aunque su actual gobierno depende del apoyo estadounidense. Situación similar en la que está Haití, dada la ocupación militar de la isla por parte de Estados Unidos y las fuerzas de Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Si acaso, República Dominicana destaca en el Caribe insular, pues varios intereses e influencias externas convergen en la geopolítica caribeña.

Integración neoliberal ortodoxa bajo controles geoestratégicos,



a partir de las determinaciones ejercidas por la política exterior estadounidense, la cual vincula en una sola política las doctrinas de seguridad nacional, de inspiración antiterrorista y de combate al crimen organizado, que desembocan en el modelo del Estado Policial; el impulso de reformas de mercado, como condición para negociar acuerdos comerciales; la sujeción al imaginario democrático delegado, formalista representativo, junto con la visión unilateral de los derechos humanos. Más adelante se analiza la presencia estadounidense en el espacio de la CELAC, a partir de la visión militar del Pentágono y de las iniciativas para enraizar esos planes geoestratégicos, tales como la Iniciativa Mérida, el Plan Colombia, la Iniciativa Andina, o las estrategias continentales de seguridad y defensa.

### **Convergencias y divergencias entre la CELAC y los movimientos sociales**

Por otra parte, en el origen de la CELAC influyó una convergencia social que le otorga mayor densidad y proyecto de largo plazo a la integración latinoamericana autónoma, la cual pretende superar los conflictos causados por la estrategia neoliberal, aunque incrementa la distancia entre los gobiernos y sus bases sociales, pues la estrategia que algunos movimientos sociales e intelectuales críticos de la región caracterizan como “neodesarrollista”, está siendo actualmente cuestionada por ellos.

La Cumbre de los Pueblos, reunida paralelamente a la Cumbre entre la CELAC<sup>3</sup>, (que aparece por primera vez como interlocutor unificado) y la Unión Europea, expresa otro conjunto transversal de desafíos geopolíticos relacionados con la integración autónoma de América Latina. Para los fines de este trabajo, destacamos algunos de sus acuerdos:

- (i) La revalorización del Estado nacional, como una categoría socioespacial de resistencia y construcción de alternativas, lo cual

---

<sup>3</sup> Ver: Minga Informativa de Movimientos Sociales, [En línea] disponible en <<http://movimientos.org/>>

se expresa en el deseo de: “pasar de ser resistencia y movimientos reivindicativos a una alternativa que contenga una propuesta política-social integral de país”; que busque la recuperación de recursos, profundización de nacionalizaciones, fortalecimiento de los espacios comunitaristas y el reconocimiento constitucional de la naturaleza como sujeto de derecho.

- (ii) La promoción del paradigma del buen vivir, “basado en el equilibrio del ser humano con la naturaleza y el medio ambiente y los derechos de la tierra, al servicio de los pueblos, con una economía plural y solidaria”.
- (iii) Ejercer la democracia directa, participativa y popular “valorando prácticas territoriales y haciendo el diálogo entre las instancias locales y globales”.
- (iv) Enfoque de género (“luchar por el respeto de la soberanía de nuestro cuerpo como territorio propio de las mujeres”) y por grupos etarios, con respeto y reconocimiento de los pueblos originarios del mundo, promoción de la soberanía alimentaria en perspectiva de una autotomía territorial donde los pueblos y comunidades deciden qué y cómo producir.
- (v) Contra la criminalización de la protesta, sus leyes antiterroristas, el Estado Policial, la militarización y contra toda forma de intervención y discriminación.
- (vi) Denunciar y boicotear a las transnacionales y, simultáneamente, reconocer y promover los derechos de los migrantes y de los pueblos al libre tránsito entre las naciones.

A los diversos pronunciamientos en el campo de la solidaridad internacional, la Cumbre de los Pueblos añadió consideraciones geopolíticas “externas” sobre las intervenciones cívico-militares en Honduras, Haití y Paraguay; apoyo al proceso de paz en Colombia; condena del bloqueo estadounidense a Cuba; la recuperación de las Malvinas para Argentina. Además de consideraciones geopolíticas “internas”, cuya complejidad desafía a la CELAC: Bolivia y su demanda por salida al mar; en el caso de Chile, “solidaridad con el movimiento estudiantil en defensa de la educación pública, gratuita y

con el pueblo-nación mapuche contra la represión realizada de parte del Estado”.

En otros planos, la Cumbre de los Pueblos propuso superar la precarización laboral, la construcción de plataformas de lucha comunicacional, la construcción de plataformas unitarias desde la diversidad de demandas “entre el movimiento sindical, social y político en América Latina, el Caribe y Europa”. Se destaca el llamado a “Romper con los sectarismos que fragmentan, dividen e impiden la construcción de unidad del campo popular”, como una tarea urgente.

Al observar los objetivos, se puede apuntar lo anterior en un marco en el que se configura con ello una unidad geopolítica que simultáneamente busca márgenes estratégicos de negociación con otros esquemas regionales de integración como con la Unión Europea, pero también con Estados Unidos, y la redefinición de la geopolítica del Estado-nación, a la par de la geopolítica de los movimientos sociales.

### **Economía política de la CELAC**

La importancia de la CELAC no solamente radica en las tendencias autonómicas de sus principios sino también en el factor demográfico pues, para el año 2011, de acuerdo con datos del Banco Mundial, el total de población de los 33 países que conforman a esta comunidad, alcanzaba casi los seiscientos millones de habitantes. Los países más poblados de la comunidad son Brasil, México y Colombia (ver mapa 1). Luego vienen un grupo de países medianos, entre los que se encuentran Argentina, Perú, Venezuela, Ecuador, Chile, y luego los países con menor población, como Uruguay, Paraguay, Bolivia, así como los países de Centroamérica y del Caribe insular.

Al diagnóstico comúnmente aceptado sobre la heterogeneidad demográfica de Latinoamérica, se une la heterogeneidad estructural desde el punto de vista de la economía. Ambas heterogeneidades

representan desafíos complejos para la integración y la unidad que pueda impulsar la CELAC. En términos de PIB per cápita, entre el más bajo, Haití, y el más alto, Chile, hay casi 25 veces. Indudablemente que la base tanto de México como de Venezuela se sitúa en la renta petrolera, mientras que en otros países del Cono Sur cuentan con una base productiva cada vez más asociada con una reprimarización que hace depender sus economías de la exportación de materias primas sin procesar. No obstante, hay también una creciente heterogeneidad respecto de la diversificación de la base productiva, en los casos de Brasil, México, Argentina y Chile.

Este conjunto de factores conforman el telón de fondo desde el que se constituyen las proyecciones geopolíticas de algunos países con aspiraciones de liderazgo de distinto carácter. Desde una perspectiva del papel de las semiperiferias en el sistema-mundo, Preciado (2008), define tres características para el caso latinoamericano:

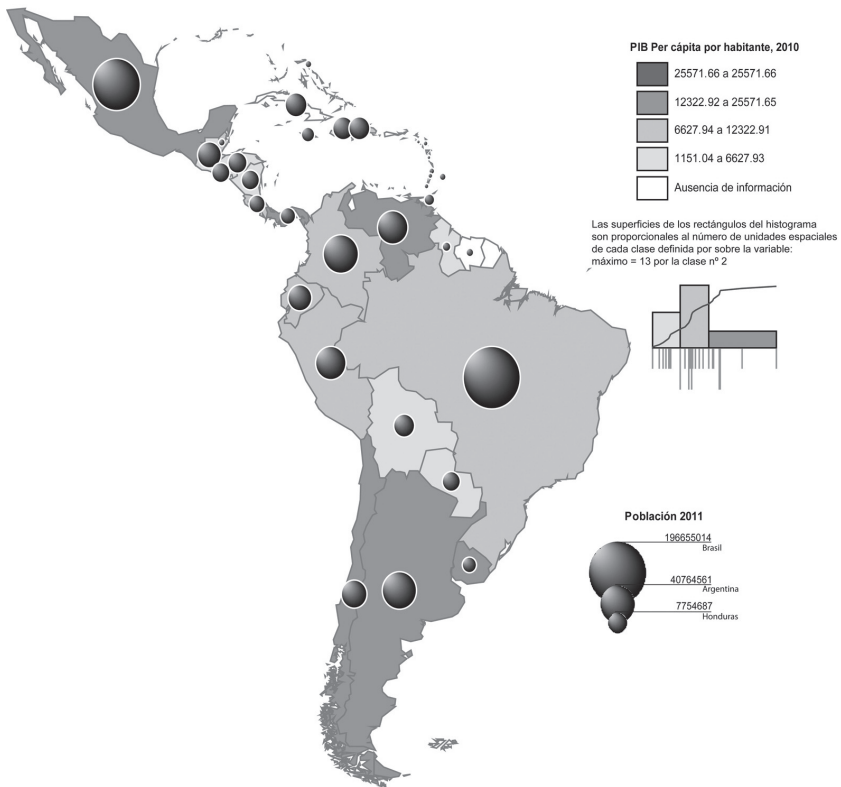
Semiperiferia subordinada al modelo neoliberal ortodoxo, que es encabezada por México y sus aspiraciones geopolíticas de convertirse en una potencia de tipo pivote o bisagra entre el Norte y el Sur.

Semiperiferia postneoliberal, que encabeza Brasil, con sus aspiraciones geopolíticas de convertirse en una potencia regional, con base en la construcción de alianzas Sur-Sur.

Semiperiferia contrahegemónica, liderada por Venezuela, cuyas alianzas con Cuba, Bolivia y Ecuador, nutren un tejido de alianzas Sur-Sur, que cuestiona la hegemonía de Estados Unidos y de los países centrales.

Como se abordará más adelante, el juego de poder interestatal entre los tres casos presentados, se ubica en el marco de las rivalidades interhegemónicas que ha reconfigurado la crisis sistémica y global del sistema-mundo.

## Mapa N° 1 Celac, población y Producto Interno Bruto per cápita, 2010 y 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial, 2010 y 2011.

Para la economía política de la urbanización y su permanente tensión con la economía política rural, los factores demográficos significarán retos que deberán ser contemplados por la agenda social que sea consensada desde la CELAC. En términos generales, se habla de una población diferenciada (de casi 600 millones de habitantes), que habita una superficie total de más de 20,5 millones de kilómetros cuadrados. Es importante también observar que, ante los fenómenos que imponen los procesos de globalización, la población

se ha concentrado mayormente en las ciudades, con el subsecuente abandono del campo, lo cual representa un problema que también se habrá de considerar en la agenda social que discuta la comunidad de Estados (ver mapa N° 2).

En el marco discursivo de las cumbres interestatales, son constantes los temas de la pobreza, la cohesión y la seguridad social, en sus vínculos con el desarrollo y la búsqueda de una mayor igualdad social. El Foro México del 9 y 10 de enero, organizado por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ofreció la visión tan influyente de esos organismos internacionales, alrededor de esta temática. La Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Barcena, planteó de acuerdo con Mauricio de María y Campos (2013)<sup>4</sup>: “una visión integrada del desarrollo, argumentando la necesidad de poner la igualdad en el centro de la acción del Estado, no sólo como un imperativo ético, sino porque la gran desigualdad en México y América Latina ha conspirado contra el desarrollo y la seguridad. Nos propuso “Igualar para crecer y crecer para igualar”, a partir de un cambio estructural virtuoso que difunda el progreso técnico y abra oportunidades laborales a lo ancho de la estructura productiva y del tejido social, con acceso universal a la protección social”.

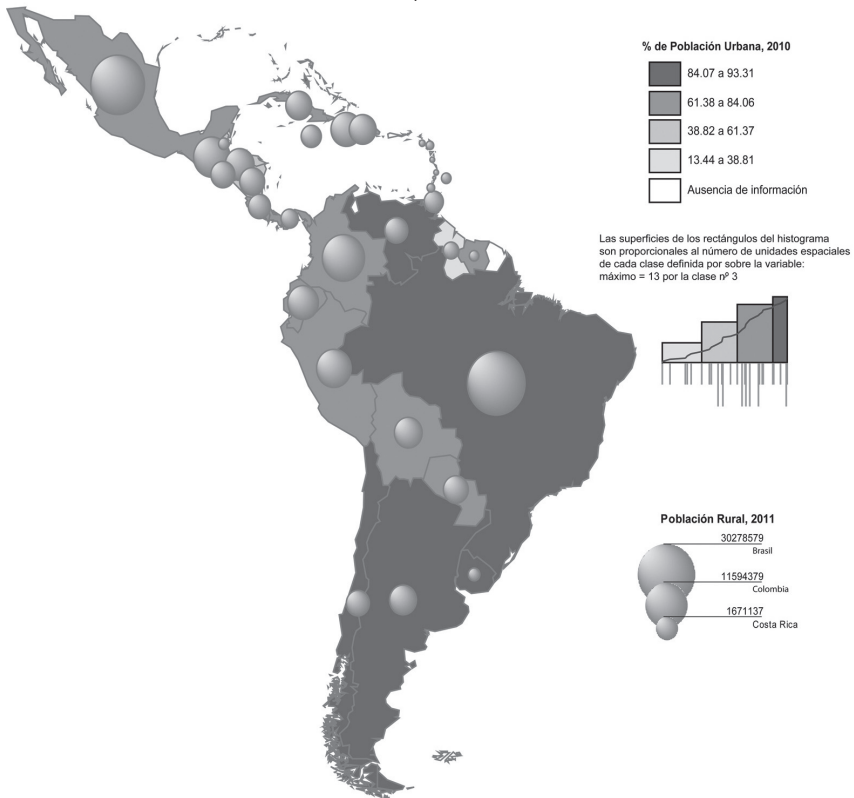
La brecha que separa al mundo urbano del rural se ha acentuado en los últimos 50 años en la región y las proporciones bajo las que predomina la población urbana son amenazantes sobre el deterioro de los espacios rurales. Brasil, Argentina, Chile, Venezuela y Uruguay son los países con un mayor porcentaje de población urbana. La tendencia, en general, configura grandes conglomerados urbanos y, en este esquema, América Latina posee algunas de las ciudades más pobladas a nivel mundial. Hay grandes distancias entre Uruguay y Venezuela, que ya superan el 90 por ciento de la población urbana y Guatemala, donde aún predomina la población rural, o Trinidad y Tobago, que tiene cerca del 86 por ciento de población rural.

---

<sup>4</sup> María y Campos, Mauricio de: “CEPAL: Cambio estructural para el crecimiento y la igualdad”, El Financiero, México, martes 21 de Enero de 2013.

Los contrastes entre alta proporción de población urbana y alto número absoluto de población rural se presentan en países muy poblados. Brasil, con más de 30 millones de habitantes en el medio rural, más de 20 millones en el caso mexicano, junto con los casi 11 millones de habitantes rurales de Colombia, concentran casi la mitad del total de la población rural de Latinoamérica. La geopolítica urbano-rural del espacio de la CELAC, impone condiciones materiales de primera magnitud, las cuales serán decisivas para avanzar en la integración, pero también ese tejido rural-urbano ofrece una base material contradictoria en un periodo de reprimarización, como se evidenciará en las siguientes páginas para el caso de la minería.

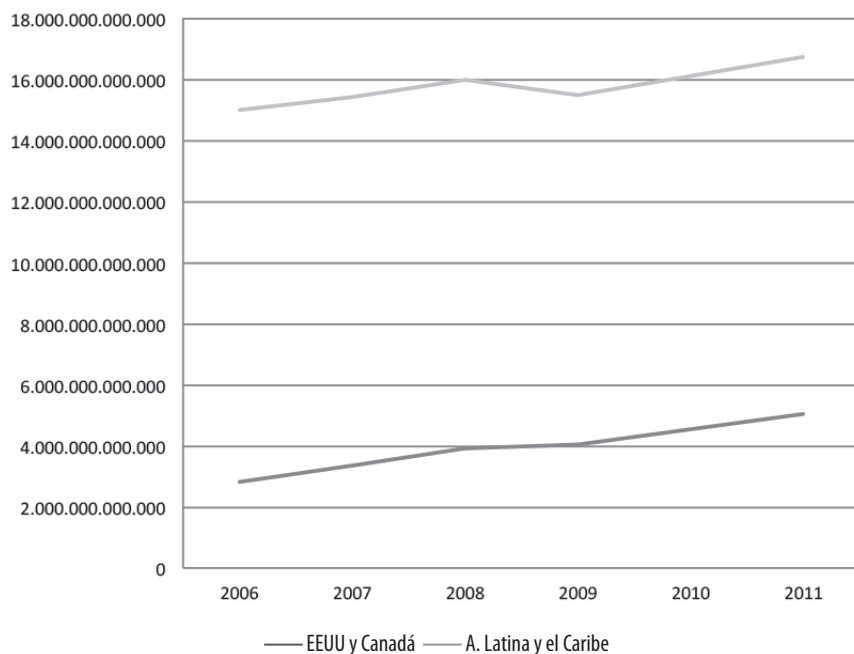
**Mapa N° 2**  
**Población urbana y total de población rural en países de la CELAC, 2010-2011**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2010 y 2011)

En el plano de la política social que enfrentará la CELAC, habría que considerar también el compromiso que esta comunidad asuma frente a los desafíos que representan las cuestiones de género, sobre todo en las áreas rurales, ya que en la región latinoamericana el 20 por ciento de la fuerza laboral en la agricultura la conforman las mujeres; aunque esta región también registra una creciente feminización laboral en el medio urbano, particularmente en las industrias maquiladoras de la industria electrónica.

**Gráfico N° 1**  
**Producto Interno Bruto (PIB), 2006 - 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada el día 27 de febrero de 2012, el embajador chileno Octavio Errázuriz, habló en nombre de la CELAC, y destacó el compromiso de la comunidad con la igualdad



de género, además del empoderamiento de la mujer y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades de las mujeres. Ante esta situación, los problemas que preocupan a los miembros de la CELAC se dan en torno a “la violencia doméstica, sexual así como todas las formas de violencia de género”, además se reconoce que las mujeres y niñas más vulnerables son tanto aquellas que habitan áreas rurales así como las mujeres indígenas (Errázuriz, 2012).

Otro factor relevante suele ser el económico y uno de los indicadores que se considera es el Producto Interno Bruto (PIB). En conjunto, la CELAC posee un PIB de casi 6 billones de dólares, tres veces menor al PIB conjunto de Estados Unidos y Canadá en 2010, como se ve en la gráfica previa.

La Unión Europea se encuentra ligeramente por encima del PIB de Estados Unidos y Canadá, sin embargo la CELAC como conjunto económico representa un importante mercado para las economías de los países centrales.

Uno de los problemas internos de la comunidad tiene que ver con el carácter individual de los países miembros de la CELAC frente a estas potencias económicas, sobre todo si se observan sus estrategias de acción y sus vínculos a través de los acuerdos económicos que cada uno tiene. Conforme lo establecimos con la diferenciación de estrategias de integración neoliberales, postneoliberales y contrahegemónicas que coexisten y compiten entre sí dentro del espacio de la CELAC.

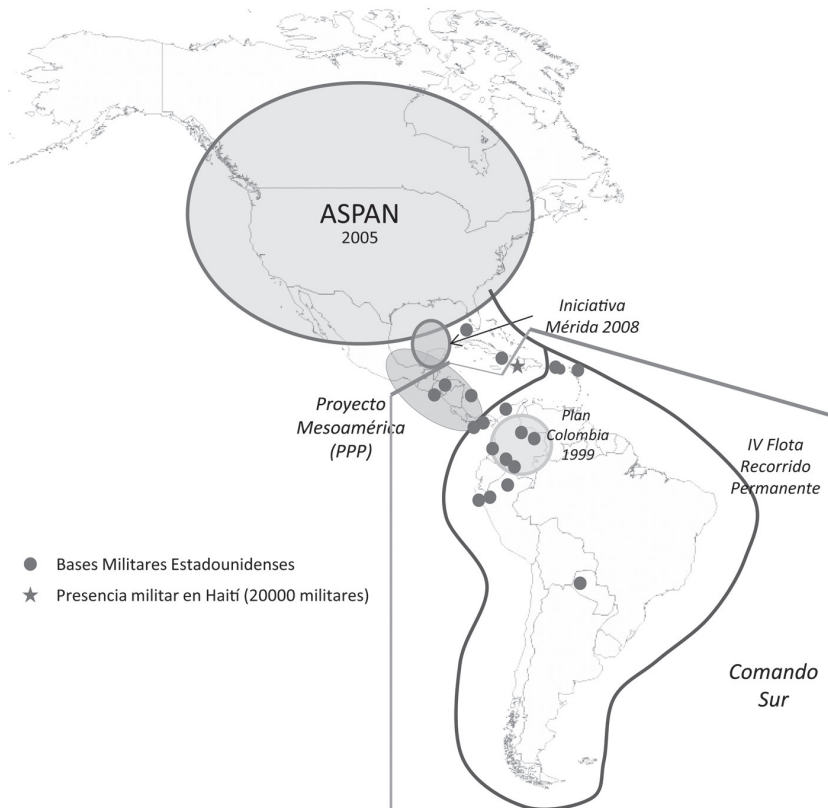
### **Presencia de Estados Unidos en la Región de la CELAC**

A pesar de la pretendida autonomía de la CELAC, no se puede dejar de lado la presencia militar de Estados Unidos en la región. Un factor externo que no deja de ser controversial, pues cuenta con el apoyo de gobiernos miembros de la comunidad. Dicha presencia militar se intensificó, de manera unilateral, después de los ataques terroristas que sufrieran Estados Unidos en septiembre de 2001. Adicionalmente,

bajo el pretexto de su defensa, este país ha desplegado una serie de acuerdos de carácter militar con los países de la región.

Es sobre todo en los tiempos postneoliberales que la política militarista de Estados Unidos no ha cesado, ya que sigue manteniendo presencia militar permanente con bases militares en algunos países de la región, pero sobre todo con su capacidad de movilización de tropas desde su propio país (ver mapa 3).

**Mapa N° 3**  
**La presencia militar de Estados Unidos en América Latina**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de diversas fuentes.

Además, vale recordar que con México y Canadá firmó la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPA). Este acuerdo fue suscrito con el presidente Vicente Fox en el año 2005 y continuado, no sin controversias en el Congreso, por el presidente Felipe Calderón. En él se promovieron dos objetivos que combinaban ciertas acciones económico-empresariales con una agenda de seguridad.

La agenda de prosperidad buscaba impulsar el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida a través del aumento de la productividad, de la reducción de los costos de comercio y los costos de transacción y en donde también se introducían cuestiones ambientales, agrícolas y de salud. Mientras que la agenda de seguridad quedaba establecida bajo la idea de desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a la región de América del Norte. Para ello, las acciones que se consideraban eran: la protección de la región de “amenazas externas”, la prevención y respuesta hacia ellas y el control de las fronteras.

La “Iniciativa Mérida”, alianza que primero se denominó “Plan México”, se sumó a la ASPA en febrero de 2007. De acuerdo con el portal de la Secretaría de Gobernación de México, esta es una alianza de seguridad en la que se espera una cooperación bilateral entre México y Estados Unidos para combatir el crimen organizado a través del “intercambio de información, asistencia técnica y transferencia de equipo, tecnología y capacitación para fortalecer las capacidades de las dependencias mexicanas encargadas de la seguridad, la procuración y la administración de justicia”.

En un documento de la Cámara de Comercio México-Estados Unidos (USMOCOC, por sus siglas en inglés), de agosto de 2011, se señala que el propósito principal del plan es “combatir la amenaza del tráfico de drogas, la delincuencia transnacional organizada y el lavado de dinero”. Estas “amenazas externas” (señaladas ya en la ASPA), se vinculan también a la región latinoamericana, de ahí la importancia y presencia estratégica que Estados Unidos mantiene en la región.

Su presencia militar no solamente se da a través de acuerdos y alianzas con países latinoamericanos y a cambio de recursos. La reactivación de la Cuarta Flota que “patrulla” los mares de la región

viene a complementar el esquema de seguridad que desde el gobierno norteamericano se ha definido para América Latina.

Este país está ahora más cerca de nuestra región, en donde los cambios políticos recientes van definiendo el inicio de una era postneoliberal bajo la dirección de gobiernos progresistas de izquierda y de centro-izquierda, a los cuales les generó dudas la decisión de reactivar la Cuarta Flota. Desde luego que hay países que incomodan la política exterior de Estados Unidos, sobre todo en asuntos relacionados con cuestiones energéticas y que tocan uno de los puntos vitales de la hegemonía. Venezuela, México y Ecuador son los principales países proveedores de petróleo y ello se vuelve estratégico para su seguridad. Además de los descubrimientos de yacimientos petrolíferos en las costas de Brasil, lo que corona el interés geoestratégico de Estados Unidos sobre el Atlántico Sur.

### **Declive de la hegemonía estadounidense y rivalidades interhegemónicas**

Frente a una nueva geopolítica asiática, cabe preguntarse si avanzan prácticas socioespaciales autónomas a escala latinoamericana desde lo intergubernamental, y particularmente si la CELAC ofrece un ámbito a partir del cual se cuestione el nuevo escenario abierto por estas rivalidades interhegemónicas. La misma pregunta vale desde lo social, pues en la medida que distintas acciones colectivas se oponen a los impactos negativos del proceso de integración, sea de inspiración neoliberal o postneoliberal, cuestionan el trasfondo capitalista que subyace en las prácticas comerciales y de inversión extranjera, vengan de donde vengan.

La crisis global y sistémica (financiera, energética, ambiental) cuestiona la hegemonía estadounidense, fragiliza sus alianzas con la Unión Europea y con los bloques asiáticos, instancias que reúnen a los países centrales. Ello acentúa las disputas entre los bloques dominantes, a las que se añaden las potencias emergentes como China, Rusia, India y Brasil, por el control de las periferias donde se ubican fuerza de

trabajo y recursos estratégicos, ahora revalorizados para continuar con la acumulación capitalista. También se disputan las semiperiferias, pues el poderío que concentran ese grupo de países en lo financiero, en su potencial intercambio económico en cuanto a exportaciones e importaciones e, incluso en su industria militar, amenazan el poder de las potencias y países centrales.

Ante la profundidad y amplitud de la crisis global y sistémica, el sistema-mundo, bajo la hegemonía estadounidense, es duramente cuestionado por el impacto negativo de la crisis sobre la potencia del norte, pero también sobre la Unión Europea. Ello ha repercutido en una creciente polarización en la concentración del ingreso en esos países, el desmantelamiento del Estado como potencia creadora de bienes públicos y su capacidad para redistribuir el ingreso. De acuerdo con Joseph Stiglitz (2012), “Durante la ‘recuperación’ de 2009 y 2010, el 1 por ciento de los estadounidenses con mayores ingresos se quedó con el 93 por ciento del aumento de la renta”. Una concentración brutal, que además de ralentizar la economía estadounidense, dada la débil creación de empleos, se funda sobre el dominio casi absoluto del dinero sobre la política, que es capaz de imponer el desmantelamiento de la agenda social pública estatal.

Se empieza a hablar de un mundo postestadounidense. Al declive de esa potencia frente a la mayor demanda de integración autónoma que se procesa en distintas instancias latinoamericanas, como la CELAC, o en la oposición a que las Cumbres de las Américas se sigan realizando mientras no se incluya a Cuba, se une el rechazo de la estrategia estadounidense en la cuenca asiática. Manuel Yepe (2012) registra el papel estratégico de ese espacio para Estados Unidos: “La idea de constituir una asociación transasiática sin China es parte fundamental del proyectado ‘pivote de Asia’ que ha ocupado la atención de los principales ‘tanques pensantes’ y asesores de alta política en Washington, al punto que han llegado a valorarlo como la mágica tablilla salvadora, capaz de rescatar la economía de Estados Unidos y reestructurar las relaciones internacionales”. Sin embargo, en la Cumbre de la ASEAN en Nom Pen, noviembre de 2012, la presencia de Barack Obama, Presidente de Estados Unidos, no fue suficiente para hacer avanzar esa idea<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La ASEAN fue fundada en Bangkok en agosto de 1967 por los representantes de Indo-

El deseo de autonomía entre los países asiáticos se incrementa, pues según los cálculos de Yepe: “sus exportaciones han aumentado más del 20 por ciento respecto a su punto más alto antes de la crisis económica de 2008, en tanto las de Estados Unidos solo crecieron un 4 por ciento. Las exportaciones de China a Asia, [...] han crecido 50 por ciento desde su máximo antes de la crisis, mientras que las de Estados Unidos solo aumentaron un 15 por ciento (hacia esa zona). Las exportaciones chinas a Asia (90 mil millones de dólares) triplican las de China a Estados Unidos.” La ASEAN, cobra un perfil autónomo que se niega a aceptar las directrices de Washington. El extenso comunicado de la Cumbre de Nom Pen, reafirma estas tendencias autónomas abrazadas por la instancia intergubernamental del Pacífico. Las líneas estratégicas del documento, se proponen crear políticas comunes de defensa, conectividad, cooperación al desarrollo e, incluso, se reafirma su apoyo al Movimiento Global de los Moderados (GMM, por sus siglas en inglés). Iniciativa del gobierno de Malasia, lanzada en marzo de 2010, refrendada por la ASEAN en su cumbre de noviembre de 2012.

China, por sí misma, representa tendencias contradictorias para la integración autónoma latinoamericana. Por una parte, el llamado Consenso de Beijing, compite con la ortodoxia neoliberal que campea en nuestra región, pero por otro lado, su competencia por convertirse en una potencia mundial requiere de materias primas y energéticos baratos, en lo cual sus efectos son igualmente perversos.

No obstante el declive estadounidense en el mundo, desde algunos países de América Latina se impulsan sendas iniciativas para competir con los bloques asiáticos. México promueve el “Arco del Pacífico”, que reúne a los mayores países latinoamericanos bañados por ese océano, y Estados Unidos, descontento de su exclusión en Nom Pen, impulsa el

---

nesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, a la que se incorporó Brunei, tras obtener su independencia en 1984, y posteriormente Vietnam (1995), Laos, Myanmar (antigua Birmania) (1997) y Camboya (1999). En Nom Pen, el 18 de noviembre de 2012, se conmemoró el 15 aniversario de la ASEAN Plus Three Cooperation (APT), que incluye a China, Corea del Sur y Japón. Un espacio vital para la integración del bloque asiático de mayor relevancia en la historia reciente, que refrenda espacios de autonomía frente a los Estados Unidos.

Trans Pacific Partnership (TPP)<sup>6</sup>, o el Acuerdo Transpacífico, en el que selectivamente se invitó a los países del Pacífico latinoamericano, con las economías más abiertas. Estados Unidos también pretende ganar mayor influencia en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (también conocido como APEC, por sus siglas en inglés), el cual incluye en su membresía a países asiáticos.

En ese contexto, América Latina se sitúa en la disputa y rivalidades interhegemónicas, ya que las tensiones entre una economía financiera desbocada y una economía real centrada en la producción de valor, inclina hacia una reprimarización, o una rematerialización, como uno de los principales ejes de acumulación capitalista. Por ello, al persistente dominio del sistema financiero sobre esta región, a través de la deuda externa y de la Inversión Extranjera Directa, ahora se une la minería de metales preciosos y de componentes básicos para la industria electrónica, como el litio.

El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), registró 161 conflictos relativos a la minería en 2011, alrededor de los cuales, 212 comunidades indígenas han sido afectadas. Aunque cerca del 80 por ciento de las mineras transnacionales son de origen canadiense, en torno del sector minero se asoma una creciente participación de China y, en menor medida, de algunos países asiáticos. Las resistencias sociales frente a la explotación minera se agrupan en frentes y coaliciones políticas, la mayor parte de ellas de base étnica, que se oponen al modelo neoextractivista que está (des) configurando territorios y regiones en toda Latinoamérica.

Los conflictos relativos a la minería trasnacional se afrontan de manera diversa entre los países que forman la CELAC. Ellos

---

<sup>6</sup> “A partir de septiembre de 2012, inició la 14ª ronda de negociaciones de la Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés). Ya desde la VI Cumbre de las Américas el presidente Obama, publicitaba que el TPP constituiría el modelo de acuerdo comercial ‘de alto nivel’ para el nuevo siglo, y que pronto podría aplicarse en todo el mundo. Nueve países que bordean el océano Pacífico Participan en estas negociaciones: Estados Unidos, Perú, Chile, Australia, Nueva Zelanda, Brunei, Malasia, Singapur y Vietnam. Desde la última ronda, en julio de 2012, se aceptó el ingreso de los otros dos socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Canadá y México), con lo cual el TPP podría convertirse en una especie de TLCAN ampliado y reforzado, más cercano de la vieja figura del ALCA”. Ver: “Escenarios Posneoliberales VI Cumbre de las Américas” de Jaime Preciado (en proceso de edición).

serán puntos difíciles a superar en la agenda de consensos que esta comunidad de países pretenda alcanzar. Los efectos depredadores del modelo neextractivista, generan conflictos sociales en todos los países, independientemente de sus políticas nacionales, o de las prácticas integradoras que caracterizan a los diversos esquemas de integración, sea el eje MERCOSUR-CAN-UNASUR o el eje ALBA-TCP, o los países adscritos a modelos neoliberales ortodoxos.

## Mapa N° 4 Conflictos mineros en América Latina



Fuente: Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL).

La geopolítica de conflictos locales, producto del modelo neextractivista, será uno de los temas más álgidos para lograr la integración autónoma, dentro de las estrategias de la CELAC: Brasil, con las megarepresas en la Amazonía, o la extensión de millones de hectáreas para el plantío de cultivos para biocombustibles; Ecuador y Venezuela, con el impulso de la industria petrolera para financiar sus programas de desarrollo; Bolivia, con el impulso de infraestructura de vinculación carretera con Suramérica; o Argentina, con el



mantenimiento de su estrategia agroexportadora. Este último país, además, es donde existen más comunidades afectadas por la minería: 39, además de Brasil y Chile, con 34 comunidades y de Perú, con 32 comunidades indígenas afectadas.

En el marco de este trasfondo geopolítico complejo, será muy difícil que la CELAC instrumente los tres ejes de desarrollo que define la CEPAL como esenciales, que de acuerdo con Mauricio de María y Campos (2013), son: (i) un crecimiento estable y robusto, generador de empleos de calidad, transformando los sistemas productivos y avanzando hacia actividades intensivas en conocimiento e innovación; (ii) una agenda pro igualdad basada en el cierre de las brechas existentes de productividad e ingresos laborales, mediante la construcción de capacidades para absorber el progreso técnico y, (iii) un compromiso con el medio ambiente.”

## Conclusiones

La reconfiguración política de Latinoamérica, funciona a múltiples velocidades. La región en su conjunto camina hacia nuevos niveles de unidad, los cuales son evidentes principalmente en la búsqueda de autonomía que expresa la CELAC. Paralelamente, la integración suramericana avanza con ritmos acelerados, y abarca campos como la defensa, la cooperación internacional, la consolidación de un sistema financiero y diversas alianzas Sur-Sur. Mientras que México, Centroamérica y el Caribe, así como algunos países del norte andino, oscilan entre un acercamiento voluntario hacia Estados Unidos, que es operado por gobiernos y élites de aquellos países, y los diseños geoestratégicos que impone esa potencia sobre lo que sigue considerando como su tercera frontera, o patio trasero.

Las nuevas dinámicas multilaterales que se registran a escala mundial, favorecen a Latinoamérica para aumentar su poder de interlocución con diversos bloques y grupos de poder mundial. No obstante, nuestra región está atravesada por versiones encontradas: la

del panamericanismo recargado, en la que la potencia del Norte sólo ofrece lo mismo de siempre: el impulso del libre comercio a través de TLC's, cuya novedad reside en que el incremento de los flujos comerciales favorables para las economías centrales se diseñan dentro de estrategias anticrisis. El neopanamericanismo también refuerza la difusión de un supuesto imaginario democrático que, sin embargo, se reduce a la vez que se condiciona a la implementación de reformas de mercado.

Los límites que impone la crisis mundial, reducen los alcances del multilateralismo reivindicado por varios países del Sur Global, entre los que destacan los esfuerzos plasmados en la Cumbre de Estados Latinoamericanos y del Caribe. Además, los frenos al creciente multilateralismo, que implica la crisis interna de Estados Unidos, incrementan la rigidez de las relaciones interamericanas, en donde Latinoamérica sigue jugando un rol ambiguo de aparente desinterés dentro de las estrategias del Departamento de Estado y, al mismo tiempo, es decisiva para el abastecimiento energético de la potencia del Norte, así como para financiar su déficit comercial y financiero.

América Latina sufre el auge mundial del capitalismo depredador y extractivista, que revaloriza materias primas sin procesar, provenientes de la minería, la producción de energéticos diversificados, la competencia por el agua y el desarrollo de agroindustrias dominadas por tecnologías biogenéticas de impactos ambientales negativos.

Durante 2012, hubo una reconfiguración política internacional en contextos electorales definitorios, tanto en Estados Unidos como en México y Venezuela. Sin duda, esos procesos redefinirán, entre otros factores, el contexto de tensiones entre el neopanamericanismo y la integración autónoma de América Latina.

Entre los desafíos que identifica Ignacio Ramonet (2013), para el 2013 latinoamericano, están principalmente los de orden electoral: la evolución que tome la convalecencia del presidente Hugo Chávez para consolidar su proyecto político; o la realización de nuevas elecciones presidenciales: las elecciones en Ecuador y la probable continuidad de la "Revolución Ciudadana" del presidente Rafael Correa; la participación de la esposa del presidente Manuel Zelaya en Honduras

en las elecciones presidenciales, así como la vuelta que puedan dar las elecciones presidenciales chilenas, dado el declive del programa neoliberal del presidente Sebastián Piñera. En Estados Unidos el proceso electoral dejó conclusiones importantes, pues el candidato Barack Obama ganó el 75 por ciento del voto latino y el 53 por ciento del voto de la comunidad cubanoamericana, lo cual podría modificar la política estadounidense hacia la región, al menos en dos vertientes: el pacto migratorio con México y los países centroamericanos que expulsan más migrantes hacia Estados Unidos, y la reconsideración del bloqueo a Cuba.

En la vertiente de los movimientos sociales, hay convergencias y divergencias en la concepción y prácticas integradoras autónomas de Latinoamérica y el Caribe. Eduardo Tamayo (2013), lo plantea en la voz de Hugo Godoy, dirigente de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), quien señala que “la Cumbre de los pueblos ‘es muy importante hacerla en forma paralela a las autoridades institucionales, porque necesitamos que la unidad de los pueblos latinoamericanos crezca’. Agregó que no es suficiente la reunión de los jefes de Estado, necesitamos la creación de espacios de las organizaciones sociales y sindicales porque la democratización se logra con participación popular, para que las democracias sean más profundas y participativas, más equitativa la distribución de la riqueza, con más soberanía de los pueblos.”

Tanto la organización sindical latinoamericana (que tuvo una reunión preparatoria en noviembre de 2012 frente a la Cumbre CELAC-UE de enero de 2013) como la Cumbre de los Pueblos, presionan a la CELAC para que resista los embates derivados de la ratificación o ampliación de los tratados de libre comercio, vengan de la Unión Europea (UE), como lo propuso la presidenta alemana Ángela Merkel, para Colombia, Perú, el Arco del Pacífico y Centroamérica, o vengan de Estados Unidos, con el TPP<sup>7</sup>.

Aunque la prioridad de la Unión Europea es Asia, pues las grandes

---

<sup>7</sup> Ver: “Declaración unitaria de Norteamérica. Nos oponemos a la expansión del TLCAN mediante el Tratado de Asociación Transpacífico (TTP)”, que firmaron organizaciones sociales de los tres países que forman el TLCAN, el pasado 9 de febrero de 2013.

inversiones se dirigen a China, India, Indonesia, Filipinas (como fuente de recursos naturales muy importante), y el Oriente Medio sigue siendo clave para el abastecimiento de combustibles fósiles, para Tom Kucharz, activista de Ecologistas en Acción de España<sup>8</sup>: “América Latina tiene varios roles dentro del esquema capitalista de la Unión Europea, tanto para el poder económico como político. Uno es el abastecimiento de recursos naturales. [...] El crecimiento económico y toda la cadena productiva manufacturera, en un 90 por ciento, depende de la importación de materias primas renovables y no renovables, de biomasa, eso es tanto así que podríamos decir que sin la importación de materias primas minerales habría un peligro para 271 millones de puestos de trabajo, directos e indirectos, y gran parte de estas materias primas minerales vienen de América Latina. O sea, hay una relación de dependencia enorme y ellos quieren, con el concepto de seguridad jurídica, con los tratados de libre comercio y la estrategia europea sobre materias primas, poner una tenaza a los Estados, de no permitir restringir las exportaciones de materias primas hacia la Unión Europea”.

Theotonio dos Santos, acentúa el potencial, que representa la CELAC, para una integración autónoma, el cual está condicionado por la solución de las rivalidades entre los países más grandes de Latinoamérica: Brasil y México, así como por el reconocimiento de las transformaciones sociales de largo alcance que ha impreso la ALBA-TCP, en sus prácticas sociales integradoras<sup>9</sup>.

La agenda geopolítica “oculta” (pues la interrelación entre sus elementos no es evidente), enfrentada por la CELAC, se podría caracterizar bajo cuatro rasgos:

- (i) Una gama creciente de países en los que se instauran tratados de comercio de los llamados multilaterales, como es el caso del

---

<sup>8</sup> Entrevistado por Eduardo Tamayo, en: “Transnacionales: en el punto de mira”, en ALAI AMLATINA, 26/01/2013 [En línea] disponible en <<http://www.alainet.org/active/61209>>

<sup>9</sup> Ver: “Integración: fenómeno de larga duración”. Este artículo es parte de la revista *América Latina en Movimiento* N° 480-481, “Integración suramericana: Temas estratégicos”, noviembre-diciembre de 2012 [En línea] disponible en <<http://alainet.org/publica/480.phtml>>

CAFTA+RD, relanzan la vieja idea de una integración continental americana, comandada por la potencia del Norte;

- (ii) se retoman las llamadas reformas estructurales, como parte sustantiva de las relaciones interamericanas que comanda Estados Unidos, las cuales refuerzan simultáneamente privatizaciones, liberalizaciones y proyectos de flexibilidad laboral, a la par que;
- (iii) se proyectan nuevos lazos geopolíticos desde la perspectiva transpacífica, dado el creciente protagonismo de China y el relanzamiento de los espacios de integración comercial del Pacífico asiático;
- (iv) las Cumbres de los Pueblos, las cuales se llevan a cabo paralelamente a las reuniones intergubernamentales, representan un contrapeso a las tendencias neopanamericanistas que persisten en la CELAC, así como frente a los conflictos causados por los escenarios postneoliberales y las consecuencias negativas del neodesarrollismo por la reprimarización y el auge del neoextractivismo.

### Referencias bibliográficas

- CUMBRE DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS Y LA UNIÓN EUROPEA (CELAC-UE) (2013): “Declaración unitaria de Norteamérica. Nos oponemos a la expansión del TLCAN mediante el Tratado de Asociación Transpacífico (TTP)”.
- CUMBRE DE LOS PUEBLOS (2013): *Minga Informativa de Movimientos Sociales* [En línea] disponible en <<http://movimientos.org/>>
- DE MARÍA Y CAMPOS, M. (2013, enero): “CEPAL: Cambio estructural para el crecimiento y la igualdad”, en *El Financiero*, México.
- DOS SANTOS, T. (2012): “Integración: fenómeno de larga duración”, en *Revista América Latina en Movimiento* N° 480-481 [En línea] disponible en <<http://alainet.org/publica/480.phtml>>
- PRECIADO, J. (2008): “América Latina no sistema-mundo: cuestionamen-

tos e alianças centro-periferia”, en *Cadernos CRH* [En línea] disponible en <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792008000200005>>

RAMONET, I. (2013): “Así será 2013”, en *Le Monde Diplomatique* N° 207, enero [En línea] disponible en <<http://www.monde-diplomatique.es/?url=editorial/0000856412872168186811102294251000/editorial/?articulo=7ae1bef5-b5bf-49b9-bc67-93e5fd4d60a6>>

STIGLITZ, J.E. (2012): *El precio de la desigualdad*, Taurus, España.

TAMAYO, E. (2013, ENERO): Entrevista con Tom Kucharz, integrante de Ecologistas en Acción de España: Transnacionales en la mira, en ALAI AMLATINA [En línea] disponible en <<http://www.alainet.org/active/61209>>

TAMAYO, G.E. (2013): “Cumbre de los Pueblos: Participación que profundiza la democracia” [En línea] disponible en <<http://www.movimientos.org>>

YEPE, M.E. (2012): “Nace un mundo post estadounidense”, en *Rebelión.org* [En línea] disponible en <<http://www.rebelion.org/noticias/2012/12/161191.pdf>>

---

# Os efeitos da integração Sul-americana sob a influência neoliberal<sup>1</sup>

*Marcelo Dias Carcanholo<sup>2</sup>*

*Alexis Saludjian<sup>3</sup>*

## **Neoliberalismo e dependência na América Latina**

As promessas oferecidas pelo neoliberalismo<sup>4</sup> sempre incluíram a retomada do desenvolvimento na região, mas uma análise fria dos seus resultados constata que o desempenho macroeconômico da América Latina em seu período neoliberal é um fiasco. Deve-se considerar que os primeiros ensaios de aplicação da ideologia neoliberal datam dos anos setenta no cone sul americano, e que sua efetiva implementação se manifestou por intermédio de diferentes situações conjunturais.

Na década de setenta, o contexto internacional, mesmo em crise da economia mundial, apresentava relativa liquidez nos mercados

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada como parte de um artigo discutido na conferência *Political economy and the outlook for capitalism*, organisé par l'Association Française d'Économie Politique (AFEP), Association d'Économie Hétérodoxe (AHE) et l'International Initiative for the Promotion of Political Economy (IIPPE), Paris (França), 5-8 Julho 2012.

<sup>2</sup> Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense.

<sup>3</sup> Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro; Pesquisador associado do CEPN (Univ. Paris 13).

<sup>4</sup> O neoliberalismo é uma ideologia política e econômica que defende a maior liberdade de atuação para os capitais nos distintos mercados nacionais e internacionais, procurando, explicitamente, intervir na realidade de forma a desregular, liberalizar e abrir as economias para que o fluxo internacional dos capitais possa se processar sem maiores percalços. Essa ideologia, que se tornou hegemônica a partir dos anos 70 do século passado, se traduziu em um receituário de política econômica, no início dos anos 90, por intermédio do que ficou conhecido por Consenso de Washington. Sobre isso, ver Kuczynski & Williamson (2004) e, para um posicionamento crítico, Carcanholo (2010) e Saludjian (2010).

financeiros internacionais, o que permitiu o financiamento externo para a implementação da estratégia neoliberal, dentro dos marcos do que ficou conhecido como enfoque monetário do balanço de pagamentos. Na década seguinte, em função da manutenção da crise na economia mundial, e da baixa liquidez internacional, em função do contexto de crise das dívidas externas, predominou um ajuste exportador nas economias da região. A partir dos anos noventa, com a volta da liquidez internacional em abundância, em razão (dentre outros fatores) da reestruturação das dívidas externas, predominou o chamado ajuste importador. A elevação da vulnerabilidade externa<sup>5</sup> e, em função disso, da restrição externa ao crescimento e da instabilidade cambial, culminaram em distintas crises de balanço de pagamentos que caracterizaram fortemente o período.

Neste século XXI, principalmente a partir de 2002, com o crescimento da economia mundial, a região voltou a experimentar uma fase exportadora. O crescimento da economia mundial neste período propiciou uma forte elevação da demanda mundial por produtos nos quais nossa região voltou a se especializar, nos anos 90, em sua exportação - as chamadas commodities primárias. Ao mesmo tempo (muito em função da atuação dos capitais financeiros especulativos no mercado de commodities) o preço destes produtos apresentou forte aceleração a partir de 2002-2003 (Paschoa e Carcanholo, 2010), o que constitui um quadro de expansão das exportações tanto em razão dos preços dos produtos quanto na quantidade demandada por exportações da América Latina. Ao mesmo tempo, a alta no ciclo de liquidez internacional (2002-2007) permitiu baixas taxas de juros no mercado de crédito mundial, dando margem para reduções nos juros domésticos, assim como forte entrada de capital externo que contribuiu tanto para o forte incremento das reservas internacionais na região, como para a manutenção de consideráveis processos de valorização cambial em distintas de suas economias. Este cenário externo extremamente

---

<sup>5</sup> Chama-se de vulnerabilidade externa de uma economia a capacidade que ela tem, em maior ou menor grau, de responder a choques externos adversos no cenário da economia mundial. Esse grau de vulnerabilidade externa depende tanto do grau de autonomia de política econômica como também, e principalmente, do grau de abertura externa dessa economia. Normalmente, quanto maior o grau de abertura maior tende a ser sua vulnerabilidade externa. Para maiores detalhes, ver Carcanholo (2005).



favorável para a região no período 2002-2007 permitiu a redução conjuntural dos indicadores de vulnerabilidade externa na região e a retomada do crescimento econômico. A crise mundial de 2007-2008 reverteu esse quadro favorável no cenário externo, fazendo com que voltassem a se manifestar todos os problemas estruturais de nossas economias, dentre eles a restrição externa estrutural ao crescimento, em função da elevada vulnerabilidade externa das economias, acrescida pelas reformas estruturais pró-mercado implementadas e aceleradas desde os anos noventa.

Estas foram as diferentes conjunturas que a região enfrentou desde que a hegemonia neoliberal caracteriza majoritariamente as experiências de desenvolvimento na região. Assim, independente da conjuntura vivenciada, é preciso avaliar o resultado das promessas neoliberais desde o seu princípio nos anos setenta.

**Tabela N° 1**  
**Taxas de crescimento do PIB da América Latina, 1971-2004**  
**(porcentagem)**

	1971-80	1981-89	1990-97	1998-03	2004	1990-04
Argentina	2,8	-1	5	-1,4	9	2,6
Brasil	8,6	2,3	2	1,2	5,2	2
Chile	2,5	2,8	7	2,7	6	5,2
Colômbia	5,4	3,7	3,9	1	3,5	2,8
México	6,5	1,4	3,1	2,8	4,4	3,1
Peru	3,9	-0,7	3,9	2	5,1	3,2
Uruguai	2,7	0,4	3,9	-2,5	11,8	1,8
Venezuela	1,8	-0,3	3,8	-2,8	17,3	1,9
América Latina						
- Total	5,6	1,3	3,2	1,2	5,8	2,6
- Por habitante	3	-0,8	1,4	-0,4	4,2	0,9
- Por trabalhador	1,7	-1,5	0,5	-1,2	3,4	0

Fonte: Ffrench-Davis (2005: 20)

A tabela N° 1 mostra as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) das principais economias latino-americanas ao longo do período entre 1971 e 2004. No período de maior intensificação da hegemonia prática e ideológica do neoliberalismo (1990-2004) a taxa de crescimento média (2,6 por cento) é muito inferior à observada entre 1971-1980 (5,5 por cento). O resultado do período neoliberal, amplamente apoiado na abertura externa, só não foi pior do que o obtido entre 1981-1989 (1,3 por cento), considerado como a década perdida para a região, que já tinha sido a manifestação dos problemas de endividamento externo acumulado desde os anos setenta.

Note-se ainda que o desempenho ainda foi pior entre 1998-2003 (1,2 por cento), época de maior concentração das diversas crises cambiais e de balanço de pagamentos em várias economias da região, em razão da vulnerabilidade externa gerada pelas estratégias neoliberais. Por outro lado, observando o crescimento do PIB per capita entre 1990-2004 evidencia-se a mediocridade do desempenho (0,9 por cento). Se observado o crescimento do PIB por trabalhador, um indicador de produtividade, o resultado é inegável: a produtividade da região no período ficou estagnada.

Percebe-se também que, a partir de 2004, o desempenho começa a melhorar, justamente em função do cenário externo favorável. Em 2005, a taxa de crescimento do PIB para a América Latina e Caribe foi de 5,0 por cento, e cresce para 5,8 por cento nos dois anos seguintes. Em 2008, já sob os efeitos da crise econômica mundial, essa taxa se desacelera para 4,1 por cento, e em 2009 a recessão se estabelece com toda a força na região, com uma taxa negativa de crescimento do PIB (-2,3 por cento).

O fato é que, independente do momento conjuntural, a promessa de retomada do crescimento na região não se verificou, e não porque o programa de reformas estruturais pró-mercado não tenha sido aplicado a contento, como sustentam alguns defensores do neoliberalismo (Kuczynski e Williamson, 2004, por exemplo); ao contrário, justamente porque o desempenho medíocre foi consequência da efetiva implementação da estratégia neoliberal de desenvolvimento na região.

## Razões do fracasso neoliberal e a condição dependente

Do ponto de vista de sua economia política, o neoliberalismo na região construiu um novo padrão de acumulação de capital que se constituiu a partir de profundas alterações nas relações capital-trabalho e nas relações intercapitalistas. Basicamente, ocorreu uma combinação de enfraquecimento das forças políticas do trabalho, o que ampliou ainda mais a superexploração do trabalho, que é característica marcante do capitalismo dependente<sup>6</sup>, com a reunificação de distintas frações do capital nos blocos de poder dominante, em que pesem as distintas especificidades desta conformação dependendo do país considerado.

A categoria de dependência implica uma situação em que uma economia está condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra a quem está subordinada, isto é, a condição de subdesenvolvimento estaria conectada estreitamente à expansão dos países centrais. Essa condição, portanto, representaria uma subordinação externa, mas com manifestações internas nos “arranjos” social, político e ideológico<sup>7</sup>.

É possível identificar dois condicionantes histórico-estruturais da dependência: o mecanismo da troca desigual, no plano do comércio internacional, em um verdadeiro processo de transferência de valores; remessa de excedentes dos países dependentes para os avançados, sob a forma de juros, lucros, amortizações, dividendos e royalties, pela simples razão dos primeiros importarem capital dos últimos. Isso significa que, seja pelo comércio internacional, seja pela

---

<sup>6</sup> A superexploração do trabalho é a característica de formações sociais em que a dinâmica de acumulação capitalista é fundada principalmente “na maior exploração do trabalhador e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva” (Marini, 2000: 125). Com isso, verifica-se uma tendência de queda permanente dos preços da força de trabalho em relação ao seu valor que pode se manifestar de três maneiras, a saber: aumento da jornada de trabalho sem a elevação dos preços da força de trabalho correspondente ao seu maior emprego; aumento da intensidade de trabalho sem a equivalência salarial correspondente ao seu maior desgaste; e a redução do fundo de consumo do trabalhador além do seu limite normal (Martins, 1999).

<sup>7</sup> Santos (1970) identificou três formas históricas de dependência: colonial; financeiro-industrial; e tecnológico-industrial do pós-guerra, sob a liderança das empresas transnacionais. A identificação da atualidade neoliberal como uma nova forma histórica de dependência financeira poderia ser tematizada. Para tanto ver Amaral (2006).

internacionalização do capital (produtivo e de portfólio), a condição dependente se caracteriza pelo fato de que, estruturalmente, essas economias produzem um valor excedente que, crescentemente, não faz parte da apropriação-acumulação interna de capital, mas uma fração deste valor excedente é transferida para as economias centrais e faz parte da dinâmica capitalista destas, e não daquelas.

O primeiro aspecto é tão importante, quanto mal compreendido. Ele costuma ser conhecido na literatura tradicional como redução dos termos de troca quando, na verdade, é melhor entendido a partir do mecanismo da troca desigual. Marini (2000), quando vai explicar o segredo da troca desigual no plano do comércio mundial, faz referência a dois mecanismos, mas, do nosso ponto de vista, ele estaria tratando de três. Ainda que relacionados, dizem respeito a níveis de abstração distintos no processo das trocas mercantis. Em um primeiro nível, considerando que distintos capitais podem produzir uma mesma mercadoria, com diferentes graus de produtividade, isso implica que cada um dos capitais possuiria valores individuais distintos, tanto menor quanto maior a produtividade do capital em questão. Como a mercadoria é vendida pelo valor de mercado, ou social, segundo o tempo de trabalho socialmente necessário, os capitais com produtividade acima da média venderiam suas mercadorias pelo valor de mercado<sup>8</sup>, apropriando-se, portanto, de uma mais-valia para além daquela que eles mesmos produziram, a mais-valia extraordinária. Assim, neste nível de abstração mais elevado, a lei do valor, no plano da economia mundial, implicaria que economias que possuem capitais com produtividade abaixo da média mundial tenderiam a produzir mais valor (valor individual mais elevado por conta da menor produtividade na produção da mercadoria em questão) do que realmente conseguem se apropriar (uma vez que a venda tende a se dar pelo valor de mercado, isto é, pelo tempo de trabalho socialmente necessário para a produção

---

<sup>8</sup> Trata-se de um nível de abstração elevado porque, como demonstra Marx (1983, livro III, caps. IX e X), isso pressupõe que os preços de mercado correspondem aos preços de produção de mercado que, por sua vez, correspondem aos valores de mercado. Ali, este autor observa que isso só é possível em setores de produção com composição orgânica do capital igual à média da economia (mundial, neste caso específico que estamos tratando) e, ademais, que apresentam uma demanda por sua mercadoria equivalente ao volume de produção.

da mercadoria, que inclui também os capitais que produzem com maior produtividade, ou seja, com valor individual menor). Este desnível na produtividade de mercadorias que são produzidas tanto em uma (economia central) quanto em outra (economia dependente) permite um primeiro mecanismo de transferência de mais-valia produzida na última que é apropriada-acumulada na primeira.

Um segundo mecanismo de transferência se apresenta quando consideramos um nível de abstração menor nas trocas mercantis. Nos termos de Marx, quando saímos do plano da concorrência dentro de um mesmo setor, e consideramos a concorrência entre distintas esferas de produção, naquilo que este autor trabalhou como a formação dos preços de produção e da taxa média de lucro (Marx, 1983, livro III, cap. IX), temos o aparecimento de um lucro extraordinário para aqueles setores que produzem com maior produtividade em relação à média da economia. Ali é demonstrado que setores que produzem suas mercadorias específicas com composição orgânica do capital (produtividade) acima da média apresentarão um preço de produção de mercado acima dos valores de mercado e, portanto, venderão<sup>9</sup> suas mercadorias por um preço que lhes permitirão apropriar-se de mais valor do que produzirem. O contrário acontece para aqueles setores que produzem suas mercadorias - distintas das produzidas nos primeiros setores - com produtividades abaixo da média da economia como um todo. Aqui temos o segundo mecanismo de transferência de valor. Como os capitais nas economias dependentes tendem, em média, a possuir produtividades abaixo da média de todos os setores da economia mundial, ocorre a transferência de uma parte da mais-valia produzida nas economias dependentes, que será apropriada, na forma de um lucro médio superior à mais-valia produzida, pelos capitais operantes nas economias centrais<sup>10</sup>. Marini (2000) relaciona esse mecanismo com o monopólio de produção de mercadorias com maior composição orgânica do capital pelos capitais operantes nas

---

<sup>9</sup> Neste nível de abstração, considera-se apenas que a demanda é igual à oferta dessas mercadorias, de maneira que os preços efetivos de mercado correspondem aos preços de produção de mercado.

<sup>10</sup> Maiores detalhes sobre estes mecanismos de transferência, utilizando a lei do valor de Marx, no sentido que este autor lhe deu, ou seja, enquanto uma lei de tendência, podem ser vistos em Amaral e Carcanholo (2009).

economias centrais. Entretanto, o monopólio se relaciona também com o último nível de abstração das trocas mercantis, os preços efetivos de mercado, o que nos dá um terceiro mecanismo de transferência de valor.

Quando determinados capitais possuem um grau de monopólio razoável em seus mercados específicos, isso faz com que eles possam manter, por determinado tempo, preços de mercado por sobre os preços de produção de mercado, isto é, sustentar temporariamente volumes de produção abaixo das demandas. Como os preços de mercado estariam, nessa situação, acima dos preços de produção, para além das oscilações conjunturais, esses capitais poderiam se apropriar de um lucro efetivo acima do médio, uma massa de valor apropriado além daquele que, de fato, foi produzido por esses capitais.

**Tabela N° 2**  
**Transferências financeiras líquidas**  
**para países em desenvolvimento, 1995-2007**  
**(bilhões de dólares)**

Região	1995	2000	2003	2006	2007*
África	5,7	-31,6	-22,6	-86,2	-59,2
América Latina	-0,6	-2,9	-61,6	-127,2	-99,8
Ásia	21,3	-119,7	-169,9	-369,9	-468,1
Economias em Transição	-2,7	-58	-50,5	-135,6	-109,2
Oriente Médio	23	-31,4	-43,8	-144,7	-132,7
Total	41,9	-243,7	-330,4	-863,7	-869

\* estimativas

Fonte: Ortiz e Ugarteche (2008: 02), com base em dados de ONU (2008).

Relacionado aos condicionantes estruturais da dependência está o contexto internacional. Em momentos de expansão da economia mundial cresce a demanda pelas exportações das economias periféricas.

Quando o ciclo de liquidez internacional está em alta, passa a existir crédito abundante nos mercados internacionais e, via de regra, com taxas de juros reduzidas. Nesse contexto internacional favorável, ainda que continuem operando os condicionantes estruturais da dependência, existe certa margem de manobra para as economias dependentes. O mesmo não pode ser dito quando o contexto internacional é desfavorável. Neste, os problemas estruturais se manifestam nos indicadores de vulnerabilidade externa das economias.

Esses elementos condicionantes da dependência (os dois estruturais, junto com o cenário externo que aprofunda ou atenua as características estruturais) provocam uma forte saída estrutural de recursos, levando a recorrentes problemas de estrangulamento externo e restrições externas ao crescimento. A tabela 2 ilustra essa transferência líquida de recursos dos países em desenvolvimento para o período entre 1995-2007, período imediatamente anterior à crise atual do capitalismo mundial.

A única maneira que a acumulação de capital interna à economia dependente tem para prosseguir seria aumentar a sua produção de excedente. Assim, ainda que uma parcela crescente desse excedente seja apropriada e, portanto, acumulada, externamente, o restante (a partir da taxa de lucro interna) pode sustentar uma dinâmica de acumulação interna, mesmo que restringida e dependente. A forma associada à condição de dependência para elevar a produção de valor é a superexploração da força de trabalho<sup>11</sup>, o que implica no acréscimo da proporção excedente-gastos com força de trabalho, ou, na elevação da taxa de mais-valia, seja por arrocho salarial e/ou extensão da jornada de trabalho, em associação com aumento da intensidade do trabalho. Ou seja, os condicionantes da dependência colocam uma maciça transferência de valor produzido na periferia que é apropriado

---

<sup>11</sup> A superexploração da força de trabalho, característica estrutural das economias dependentes, não exclui o fato de que, eventualmente, uma economia dependente específica tenha um mercado interno de tamanho razoável e, portanto, maior margem de manobra na sua condição de dependência. Este fato, além de outros, nos permite entender o porquê a condição dependente é uma questão de grau, e não propriamente uma característica que determinada economia tem ou não tem. Os distintos graus de dependência de uma economia variam, por exemplo, em função dos distintos graus de vulnerabilidade externa, como já mencionado.

no centro da acumulação mundial, e a dinâmica capitalista na periferia é garantida pela superexploração da força de trabalho, ao invés de bloquear esses mecanismos de transferência de valor<sup>12</sup>. Com essa dinâmica de acumulação de capital, o capitalismo dependente pode crescer, contornando sua restrição externa.

A superexploração da força de trabalho não coloca, em princípio, empecilhos para a acumulação interna de capital, ao restringir o consumo da força de trabalho, porque sua dinâmica de realização pode depender do mercado externo e/ou de um padrão de consumo que privilegie as camadas média e alta da população<sup>13</sup>. Neste último caso, entretanto, o incremento dos lucros pode ser direcionado não como demanda interna (sem contrapartida de produção interna), mas orientado para aumento de importações, seja de bens de consumo para essas camadas da população, seja para meios de produção necessários para a acumulação. Tanto um caso quanto o outro complexificam os déficits estruturais de balanço de pagamentos, formas de manifestação dos mecanismos de transferência de valor. A manutenção de taxas de crescimento sustentadas na periferia recoloca de forma ampliada os seus condicionantes restritivos. A condição de dependência é estrutural (própria da lógica de acumulação mundial) e tende a se aprofundar, justamente porque esses condicionantes são reforçados por essa própria lógica.

---

<sup>12</sup> Não é incomum a interpretação que considera a superexploração como se fosse a troca desigual entre nações, como se ocorresse uma “exploração” de nações pobres por nações ricas. Como já deixou claro Marx (1983, vol. V: 293), “é, em primeiro lugar, uma falsa abstração considerar uma nação, cujo modo de produção repousa no valor e que, além disso, está organizado capitalistamente, como sendo um corpo coletivo que trabalha apenas para as necessidades nacionais”. Este tipo de interpretação, tipicamente weberiana, não consegue entender que os mecanismos de transferência de valor estão no plano da circulação/realização do valor produzido, enquanto a superexploração está no plano das relações de produção, e que não se trata de uma “nação explorando a outra”, mas de capitais que atuam em uma ou outra economia específica, independentemente de suas “nacionalidades”, se é que “nacionalidade de capital” faz algum sentido.

<sup>13</sup> Isso não exclui a possibilidade, conjuntural, de que uma economia dependente específica possa ampliar de alguma forma políticas sociais assistencialistas que levem, durante certo tempo, à constituição de um mercado interno com alguns componentes de classes menos favorecidas. Entretanto, isso em nada altera o fato estrutural de sua condição dependente (ainda que participe do maior ou menor grau nessa dependência) e, nem muito menos, na superexploração da força de trabalho que é característica da condição dependente. Aliás, se as políticas sociais são compensatórias, elas compensam justamente algo que é produzido em função dessa superexploração!



## **Evolução do processo de integração na América Latina**

Uma estratégia de desenvolvimento alternativa ao neoliberalismo, qualquer que seja ela, deve lher dar com a dificuldade da questão nacional-local, das diferentes soberanias nacionais-locais.

Adicionalmente, é preciso constatar ainda que essa transcendência da questão nacional para as estratégias alternativas de desenvolvimento se acentua quando analisada a plausibilidade desses projetos. Uma estratégia antineoliberal pressupõe a construção de um mercado interno de massas para reduzir a dependência da exportação da produção interna como forma de realização do valor produzido. Entretanto, essa saída para alguns países da região simplesmente não existe, pela simples impossibilidade de construir e/ou resgatar um mercado interno próprio. Dessa forma, essas economias não têm outra alternativa a não ser a construção de uma integração regional como forma de construir um mercado interno regional que permite para a região como um todo não depender mais das exportações como lógica de realização da produção.

Mesmo economias maiores, com algum grau de desenvolvimento de seu mercado interno, têm a ganhar com essa integração. É certo que elas poderiam optar por uma saída meramente nacionalista, rompendo com a estratégia neoliberal de desenvolvimento, conformando um mercado interno de massas e reduzindo suas vulnerabilidades externas. Entretanto, essa opção puramente nacionalista pode ganhar maior peso econômico, político, social e ideológico quanto maior seja a amplitude dessa resposta soberana e contraposta à lógica hegemônica. Nesse sentido, mesmo em uma perspectiva nacionalista, a melhor maneira de defender uma inserção nacionalmente soberana é construindo uma estratégia-inserção internacionalista-regional.

Portanto, a integração das economias de nossa região, em termos comerciais e produtivos, é um componente estratégico a mais na construção de uma concepção de desenvolvimento que rompa com os padrões vivenciados nas últimas décadas. Mas, qual deve ser o caráter dessa integração regional? No próximo item será analisada a

integração regional na América Latina desde os anos 1990. O objetivo é demonstrar que não se trata de integrar as economias ou não, mas sob quais bases sociais, políticas e econômicas é construída essa integração.

### **Integração econômica regional na América do Sul: Rápido panorama histórico dos anos 1990**

A integração latino-americana recente (veja quadro N°1) tem uma longa história desde a tentativa de reestruturação produtiva regional da CEPAL, Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) dos anos 1980. Tais integrações tiveram um cunho principalmente liberal, com a retomada nos anos pós-ditadura dos acordos setoriais e de coordenação produtiva entre Argentina e Brasil, Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) em 1986. A assinatura em 1991 do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) pelos presidentes da época C. Menem e F. Collor de Mello baseou-se numa visão neoliberal dominante na América do Sul, com base no Consenso de Washington. O então melhor aluno do Fundo Monetário Internacional (FMI), Argentina, aproveitou-se da taxa de câmbio do peso “uno a uno” com o dólar norte americano (Lei de Convertibilidade de 1991) para impulsionar uma forte elevação do nível de comércio intra-MERCOSUL. A estabilização e o Plano Real no Brasil, a crise Mexicana do “Tequila” (1994-1995) e a crise asiática subsequente fizeram rapidamente com que a quarta zona comercial do mundo (após ALENA, UE e APEC) voltasse a níveis de comércio intrabloco semelhantes aos níveis de pré-integração a partir de 1999-2000 de uns 10-15 por cento do comércio total.

A opção da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) apoiada pelos Estados Unidos de América desde 1990 (América da Alasca até Terra do Fogo) encontrou com o MERCOSUL uma proposta alternativa mesmo com as dificuldades vivenciadas pelo do bloco sul-americano.

No que diz respeito à integração sub-regional do norte da América

do Sul, a assinatura do Acordo de Cartagena em 1969 entre Bolívia, Colômbia, Chile, Peru, Equador marca o início de um processo que levará à criação em 1979 da Comunidade Andina de Nações (CAN). Os países adotaram em 1983 um modelo aberto de integração onde regia explicitamente a lógica do mercado. A ênfase do processo era eminentemente comercial e os resultados em termos de comércio intrabloco estavam em alta até 1998, de 5 por cento do comércio total em 1980 para 15 por cento em 1998 (veja a tabela N° 1). Desta maneira, houve uma consolidação institucional dos anos 1979 e 1983 (criação do Conselho Andino de Ministros de Assuntos Externos, da Tribuna Andina de Justiça e do Parlamento Andino) e em 1995 foi criada uma zona de livre comércio e adotou-se uma tarifa externa comum. A eleição de Hugo Chávez em 1998 gerou problemas políticos que terminaram paralisando a CAN.

### **Quadro N° 1**

#### **Principais acordos de integração econômica regional na América Latina**

1960:	Acordos regionais para um Mercado Comum Latino-americano do tipo Prebisch (chamado de regionalismo fechado pelos autores defensores do "novo Regionalismo" ou "Regionalismo aberto").
1969:	Acordo de integração subregional no norte da América do Sul (Acordo de Cartagena).
1979-1983:	Início da Institucionalização da CAN (Comunidade Andina de Nações) e regionalismo aberto.
1980:	Crise da dívida, Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).
1986:	Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) Brasil-Argentina no marco do desenvolvimentismo cepalino.
1991:	MERCOSUL no marco analítico liberal dos anos 1990.
1994:	Encontro de Miami (ALCA).
2000:	IIRSA (Modelos do BID, 2000, com o objetivo de justificar a ALCA promovida por G. Bush em 1990, "Área de livre-comércio do Alasca até a Terra do Fogo").
2004:	CSN (Comunidad Sudamericana de Naciones) e ALBA.
2005:	Encontro de Mar del Plata ("fim" do ALCA).
2006:	Entrada do Venezuela no MERCOSUL.
2008:	UNASUL

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos diversos acordos de integração regional e subregional.

A renovação política nos anos posteriores à crise Argentina de 2001 terminou com a legitimidade do discurso neoliberal e vários países como Argentina, Brasil, Venezuela se posicionaram contra a ALCA. Tal fato se concretizou com a criação na mesma época (2004) da Comunidade Sul-americana de Nações (CSN) e da ALBA e o encontro de Mar del Plata em 2005. Entretanto, esse recuo da estratégia neoliberal no embasamento dos processos de integração parece ter sido meramente aparente.

### **Pretensa reconfiguração do processo de integração no século XXI**

A integração regional não é uma novidade em nossa região<sup>14</sup>. Trata-se, portanto, a partir da avaliação do processo dessa integração regional nas últimas décadas, explicitar o resultado produzido por essa divisão regional do trabalho, implícita nas especializações produtivas e comerciais nas economias da região.

No início dos anos 2000, o cenário político de grande parte da região mudou em função das conseqüências econômicas e sociais de vários países da América do Sul. A esperança de mudança de orientação da política econômica e em certos casos da política (“que se vayan todos” na Argentina) motivou a eleição de vários governos chamados de “progressistas” (nãoliberais) na América do Sul.

O objetivo desta seção é mostrar que, mesmo com governos críticos ao neoliberalismo, os modelos vigentes implementados na época liberal anterior, pouco foram alterados (especialmente no Brasil e na Argentina).

No caso do MERCOSUL, os governos da Argentina (pós-crise de 2001), do Brasil (pós-eleição do Presidente Lula), do Uruguai (a partir da eleição do Presidente Tabaré Vázquez) e do Paraguai (período do Presidente Lugo) multiplicaram os discursos de renovação e reorientação do MERCOSUL como futuro comum dos países membros. Porém, as divergências econômicas continuaram entre os

---

<sup>14</sup> Gambina et al. (2010) fazem um breve apanhado dessas experiências. Sobre o MERCOSUL, ver Saludjian, (2004).

membros sem que o mecanismo de solução de controvérsias (Protocolo de Olivos, em 2002) conseguisse impedir tensões comerciais e até diplomáticas<sup>15</sup>. A dificuldade de aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL pelos parlamentos dos quatro países membros mostrou a existência de interesses contraditórios entre os países e entre os grupos políticos e econômicos desses países. De parte da Venezuela, além do interesse de se aproximar institucionalmente com o principal país da região, Brasil, a entrada no MERCOSUL garantia também certa estabilidade política (como mostrou a reação do MERCOSUL durante a tentativa de golpe de Estado no Paraguai em 1999).

Em países como Bolívia e Equador a mudança de modelo econômico aconteceu com um maior grau de profundidade e com choques políticos mais claros já que as medidas contrárias ao funcionamento pleno do modelo neoliberal levaram a pressões políticas (e/ou militares) fortes.

Em escala sul-americana, pode-se falar de um esgotamento do referencial legitimador do modelo liberal. Essa exaustão deu espaço para várias iniciativas. Primeiramente, a proposta da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) de 2004 a 2009 e Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América-Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) desde então continuou relativamente incipiente com intercâmbios entre Venezuela e Cuba (petróleo contra serviços médicos e de educação) o entre Bolívia y Cuba (apoio técnico). Desde 2009 a ALBA está composta de nove membros: República Bolivariana da Venezuela, República de Cuba, República de Bolívia, República de Nicarágua e a Mancomunidad de Dominica, República de Honduras, República de Equador, São Vicente e as Granadinas e Antigua e Barbuda<sup>16</sup>.

No que diz respeito aos fundamentos dos modelos de integração econômica especialmente no Cone Sul, estes foram mantidos em

---

<sup>15</sup> Por exemplo o caso Botnia entre Argentina e Uruguai, o caso de Itaipú entre Brasil e Paraguai e as inúmeras controvérsias comerciais entre Brasil e Argentina sobre um amplo número de produtos.

<sup>16</sup> Não se trata aqui de minimizar os problemas e limites desse tipo de experiência tanto no que diz respeito à construção de uma trajetória soberana de desenvolvimento (frente à forte presença de empresas transnacionais e oligopólios nacionais) quanto aos problemas de pobreza e a forte demanda social insatisfeita. Veja: <http://www.alianzabolivariana.org/>.

grande parte, porque a partir de 2000 se iniciou um ciclo de preço alto de matérias primas produzidas por vários países da zona e com forte demanda por parte da China (atualmente maior parceiro comercial e investidor na América do Sul<sup>17</sup>). Essa situação favorável permitiu que vários atores econômicos nacionais (agro-negócio, financeiro) estivessem em condição privilegiada, apoiando a manutenção da macro-estabilidade ortodoxa. O componente nacional é um elemento que contraria os efeitos integradores entre países. Os ajustes em termos de políticas e programas à procura de maior legitimidade popular (interna), internacional (externa na ONU, Davos, OMC) e até mesmo popular internacionalmente (Fóruns Sociais Mundiais, ONGs, sindicatos) não afetaram o funcionamento do modelo de desenvolvimento, nem a hierarquia de poder <sup>18</sup>.

Note-se que, longe de ter desaparecido durante a década dos anos 2000, os Acordos de Livre comércio se multiplicaram na região. Assim, Peru, Chile, mas também Colômbia, Bolívia e Uruguai continuaram assinando acordos de livre comércio com parceiros da região da América do Sul como os que se encontravam fora da mesma. Assim, vê-se que não existe incompatibilidade entre acordos de livre comércio e os períodos de avanços retóricos e institucionais na integração sul-americana.

As dificuldades no que diz respeito às fontes, formas do financiamento dos projetos, modelos de desenvolvimento e de integração econômica são um exemplo desse movimento contraditório: liberal em termos de pressupostos e modelo, permanecendo “alternativo” ou “progressista” no discurso. A importância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) neste século XXI, e sua estratégia depois da expansão de grandes empresas privadas (e/ou mistas), têm deixado pouco espaço para a proposição prática alternativa, como a do Banco do Sul, formulada originalmente por Venezuela e Equador.

Este item apresentou rapidamente as modificações políticas que se efetivaram na região nestes anos 2000 e a manutenção-inércia

---

<sup>17</sup> Não se trata aqui de negar os esforços políticos mas de avaliar se esses são suficientes para modificar o projeto econômica de integração econômica alternativo.

<sup>18</sup> Isso não se aplica nesses termos para Venezuela, Bolívia e como vimos no início de outubro 2010, no Equador.

dos processos de formulação de políticas de integração regional. O modelo de integração regional ganhou um novo destaque político com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL<sup>19</sup>), mas os canais de transmissão entre a vontade política, de um lado, e os efeitos econômicos nos setores, entre os agentes econômicos e institucionais, de outro, não são automáticos<sup>20</sup>. Esses canais (política-economia) sofreram ataques permanentes durante os anos 1980-1990 (liberalização comercial, financeira, destruição da confiança nas instituições públicas). Apontaram-se alguns elementos estruturais que mostraram que tal quadro não se reverte facilmente.

### **Processo de integração e resultados em termos de comércio e inserção internacional**

A primeira observação sobre o comércio externo, no caso da América Latina e Caribe, embora tenha crescido desde 1985, é que a soma das exportações e importações como proporção do PIB sempre esteve abaixo da média mundial. Além disso, as exportações dessa região representavam 4,3 por cento do total mundial em 1980 e, ainda que tenham crescido um pouco no final do século passado, atingindo 4,8 por cento do total mundial em 2000, voltam a 4,3 por cento em 2008 (Macedo e Silva, 2010: 14).

Ademais, pretende-se demonstrar aqui que a região aprofundou o processo de reprimarização de suas exportações desde os anos 90, justamente em consequência da reestruturação produtiva provocada pela ampliação do grau de abertura comercial das economias.

---

<sup>19</sup> Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN) a partir da Declaración del Cusco (dezembro 2004) e UNASUL a partir da assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL em Brasília em maio 2008.

<sup>20</sup> A iniciativa da IIRSA (iniciativa de integração com base na construção de grandes projetos de infraestrutura), inicialmente controlada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (instituição financeira internacional baseada em Washington) foi integrada ao COSIPLAN (órgão da UNASUL) em 2010, mas mantém sua estrutura, os projetos e a perspectiva que já existiam antes.

Este processo de reprimarização das exportações<sup>21</sup> na região é um sério problema que uma integração regional, dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento vai ter que equacionar. Basicamente porque, mantida esta configuração, ainda que ocorra uma integração diferenciada das economias na região, a relação delas com o resto do mundo continuarão baseada em um condicionante estrutural de dependência. Esse processo é agravado pelo fato de que a determinação dos preços das commodities nos mercados internacionais não é influenciada pelas economias dependentes. Na verdade, o comportamento dos preços das commodities reflete a lógica dos fundos de investimento nos mercados futuros, o que lhe dá um componente claramente especulativo na formação desses preços (Paschoa e Carcanholo, 2010), e, portanto, o grau de dependência das economias que se especializam na exportação desses produtos se eleva.

Deve ser salientado que existe uma diferença teórica entre um enfoque ortodoxo e um enfoque crítico, no que diz respeito ao estudo sobre o conteúdo tecnológico dos bens no comércio internacional. Ao contrário da teoria ortodoxa, privilegia-se aqui o enfoque da teoria marxista da dependência, conforme visto. Assim, diferenças de produtividade entre os capitais, na concorrência intra ou entre setores, determina a troca desigual. Embora não seja uma relação tão direta, os capitais que se especializam na produção de mercadorias industrializadas com maior conteúdo tecnológico tendem a apresentar maior produtividade do que aqueles que se especializam na produção de mercadorias primárias e baseadas em recursos naturais. Tanto é assim, que a dependência tecnológica foi uma das características ressaltadas pela teoria marxista da dependência na fase de industrialização na América Latina, com base na crescente presença de empresas transnacionais.

Neste sentido será apresentado um estudo da evolução do comércio, pela Composição das exportações-importações com base nos dados da UN-COMTRADE e especialmente a classificação Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI), segundo a metodologia de Lall (2000) e UNCTAD (2002: 87-95).

Os gráficos indicam a estrutura das exportações, das importações totais e o saldo comercial da América do Sul diferenciando em produtos

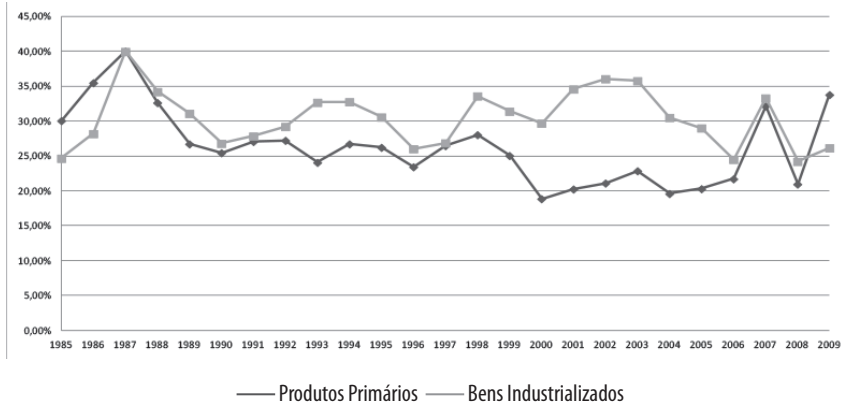
---

<sup>21</sup> Entende-se aqui por reprimarização das exportações a elevação relativa das exportações de produtos primários na pauta total de exportações das economias.



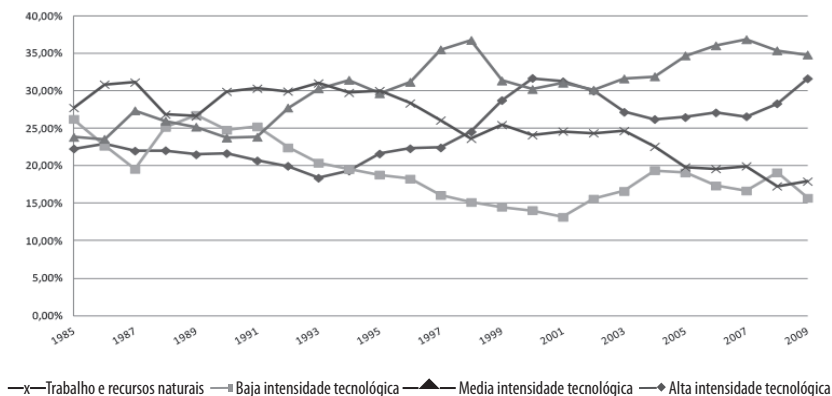
primários e produtos industrializados por uma parte e (para esses últimos) em função do conteúdo tecnológico, seguindo a classificação informada anteriormente<sup>22</sup>.

**Gráfico N° 1**  
**Exportações da América do Sul para os EUA,**  
**por tipo de produto (porcentagem)**



Fonte: UM-COMTRADE.

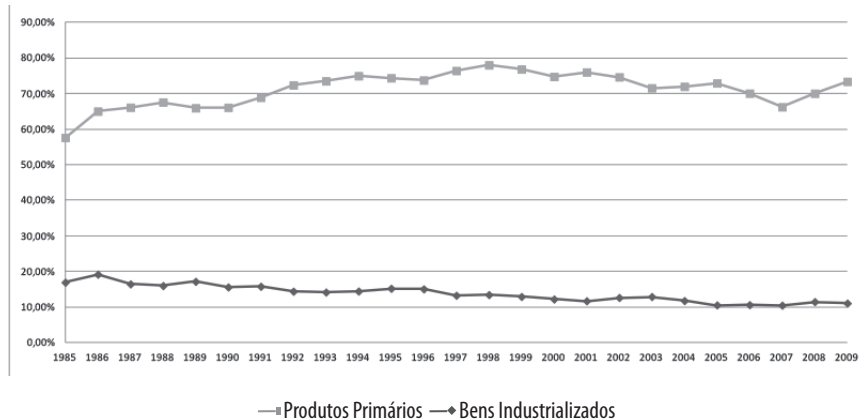
**Exportações de bens industrializados da América do Sul para o**  
**Mundo, por nível tecnológico**  
**(porcentagem)**



Fonte: UM-COMTRADE.

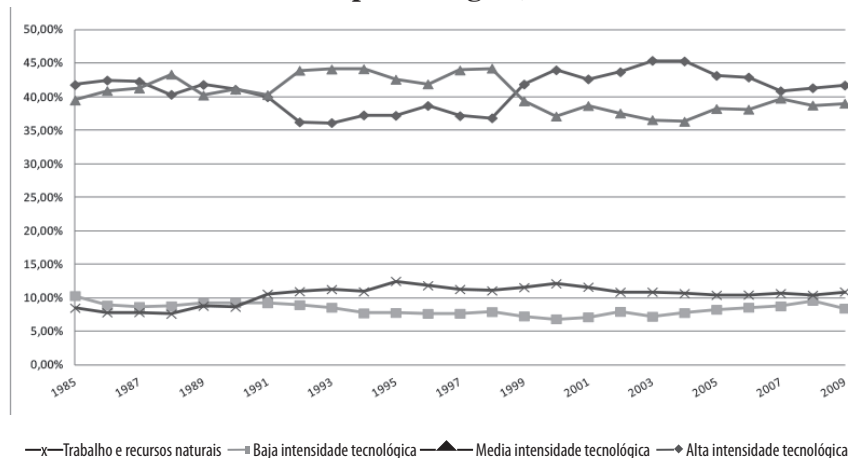
<sup>22</sup> Nessa classificação, o petróleo e produtos derivados não são considerados. Veja detalhes em (UNCTAD, 2002).

**Gráfico N° 2**  
**Importações da América do Sul do mundo, por tipo de produto (porcentagem)**



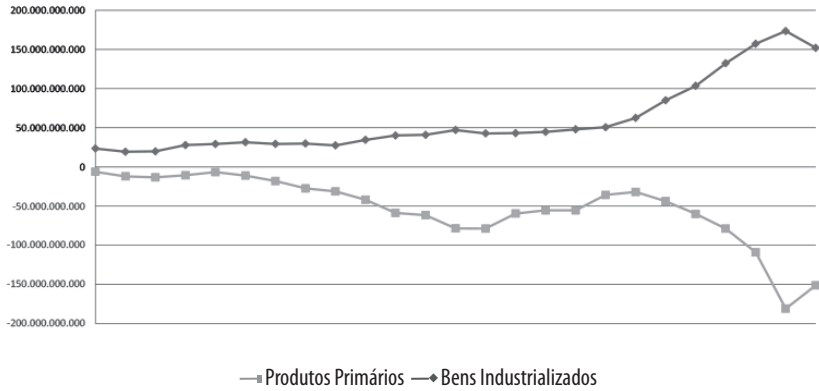
Fonte: UM-COMTRADE.

**Importações de bens industrializados da América do Sul do mundo, por nível tecnológico (porcentagem)**



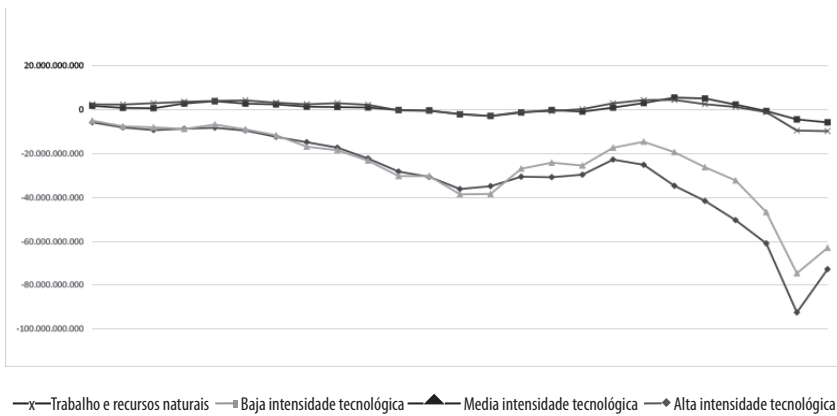
Fonte: UM-COMTRADE.

**Gráfico N° 3**  
**Saldo de Exportações da América do Sul para o mundo,**  
**por commodity (dólares)**



Fonte: UM-COMTRADE.

**Saldo de Exportações de bens industrializados da América do Sul**  
**para o mundo, por nível tecnológico (dólares)**



Fonte: UM-COMTRADE.

Analiseemos agora o comércio com o resto do mundo: Em termos gerais, a composição das exportações da América do Sul continuam estáveis desde 1985, com predomínio de produtos primários (em torno de 40 por cento do total desde os anos 2000). Os produtos industrializados representam cerca de 30 por cento das exportações da região. Desse montante, os produtos intensivos em tecnologia média representam a maior parte com 30 a 35 por cento desde 1996, os produtos intensivos em tecnologia alta representam 25 por cento em 2008 depois de terem atingido mais de 30 por cento em 2000. Os produtos respectivamente intensivos em trabalho e recursos naturais e em baixa tecnologia representam algo em torno de 20 por cento do total dos bens industrializados. As importações da América do Sul continuam sendo mais de 70 por cento compostas de bens industrializados, constituindo-se a sua maior parte de bens de média e de alta tecnologia (40 por cento para cada categoria).

Finalmente, se for considerado o saldo (exportações menos importações por tipo de produto e por tipo de tecnologia), observa-se que o mesmo é positivo (exportações superiores às importações) desde 1985 para os produtos primários com um forte aumento desse superávit a partir de 2003-2004. Nesse mesmo período, o déficit (importações superiores às exportações) dos produtos industrializados se tornou muito mais forte (cinquenta bilhões de dólares em 2004 para quase duzentos bilhões de dólares em 2008-2009). Os saldos negativos dos bens industrializados com alto e médio nível tecnológico chegaram a representar noventa e oitenta bilhões de dólares respectivamente.

Nessa aproximação geral do comércio com o resto do mundo, o padrão de exportador de produtos primários e de importador de produtos industrializados se manteve estável no período estudado. Desde 2003, o déficit em bens industriais vai se aprofundando, mas sendo compensado pelo excedente também em aumento de bens primários. Como será visto adiante, o peso da China e o período de altos níveis dos preços das commodities foram fatores importantes. A América do Sul vem mantendo um padrão de inserção na economia mundial semelhante aos dos anos 1990 com uma ligeira melhora em conteúdo em tecnologia média e alta.

## Conclusão

No momento da reconfiguração do capitalismo contemporâneo em escala mundial, este artigo procurou destacar os resultados da inserção das economias sul-americanas, com base em uma perspectiva crítica, baseada na teoria marxista da dependência. Uma vez apresentado o quadro analítico na primeira seção, mostrou-se como a integração sul-ameriana evoluiu desde os anos 1990, e como esta integração seguiu as características da abertura e liberalização, mesmo depois da chegada ao poder de governos ditos “progressistas” nesta região. Este tipo de integração econômica e a efetivação do peso crucial da China no comércio externo da região jogaram um papel fundamental na dinâmica do empobrecimento tecnológico das exportações, aliado à reprimarização das economias da região.

Uma outra integração sul-americana poderia permitir a construção de um espaço político e econômico mais amplo (tanto para as pequenas como para as maiores economias da região), dando maior margem de manobra para o enfrentamento com o imperialismo e as classes dominantes locais, que se beneficiam desta subordinação. Nesse sentido, é essencial reafirmar e aprofundar um quadro analítico realmente crítico, isto é, uma crítica da economia política atual, inclusive no terreno da temática da integração econômica regional.

## Referências bibliográficas

- AMARAL, M.S. (2006): “A investida neoliberal na América Latina e as novas determinações da dependência”, em *Dissertação de mestrado*, PPGE-UFU, Uberlândia.
- AMARAL, M.S. E CARCANHOLO, M.D. (2009): “A superexploração do trabalho em economias periféricas dependentes”, em *Revista Katalysis*, Vol. 12, Nº 2, Florianópolis.
- CARCANHOLO M.D. (2010): “Neoconservadorismo com roupagem alterna-

- tiva: a nova Cepal dentro do Consenso de Washington”, em Castello, R. (Org.) *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*, Pão e Rosas, Rio de Janeiro.
- CARCANHOLO, M.D. (2005): *A vulnerabilidade econômica do Brasil: abertura externa a partir dos anos 90*, Aparecida, SP: Idéias & Letras, Brasil.
- DOS SANTOS, T. (1970): “The structure of dependence”, em *The American Economic Review*, Nova York.
- FFRENCH-DAVIS, R. (2005): *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, CEPAL, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- GAMBINA, J.; ROFFINELLI, G. E PINAZO, G. (2010): “Propuestas alternativas para la integración regional: modelo de acumulación capitalista a comienzos del siglo XXI y la integración en procesos de cambio político. Tiempo de Crisis”, em *Revista de Economía Política Latinoamericana*, año 1, N°2, segundo trimestre, Caracas.
- KUCZYNSKI, P.P. E WILLIAMSON, J. (2004): *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*, Ed. Saraiva, São Paulo.
- MACEDO E SILVA, A.C. (2010): O expresso do oriente: redistribuindo a produção e o comércio globais, em *Observatório da economia global*, Textos Avulsos, N°2, CECON-Unicamp, Brasil.
- MARINI, R.M. (2000): “Dialética da dependência”, em Sader, E. (Org) *Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Marini*, CLACSO, Petrópolis-Rio de Janeiro: Vozes, Buenos Aires.
- MARTINS, C.E. (1999): Superexploração do trabalho e acumulação de capital: reflexões teórico-metodológicas para uma economia política da dependência, em *IV Encontro Nacional de Economia Política*, Porto Alegre-RS.
- MARX, K. (1983): *O capital: crítica da economia política*, 5 volumes, Abril Cultural, São Paulo.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (2008): “World economic situation and prospects”, em *Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais*, ONU, Nova York.
- ORTIZ, I. E UGARTECHE, O. (2008): “El Banco del Sur: avances y desafíos”, em *Comité para la anulación de la deuda del tercer mundo (CADTM)* [En línea] disponível em <<http://www.cadtm.org/El-Banco-del-Sur-Avances-y>>

- PASCHOA, J.P.P. E CARCANHOLO, M.D. (2010): “Crise alimentar e financeira: a lógica especulativa atual do capital fictício”, em Gambina, J.C. (Org.) *La crisis capitalista y sus alternativas: una mirada desde América Latina y El Caribe*, CLACSO Libros, Buenos Aires.
- SALUDJIAN, A. (2010): “Estratégias de desenvolvimento e inserção da América Latina na economia mundial. Os estruturalistas e neoeconomicistas da Cepal: uma abordagem crítica”, em Castelo, R. (Org.) *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*, Pão e Rosas, Rio de Janeiro.
- SALUDJIAN, A. (2004): *Hacia otra integración sudamericana: críticas al Mercosur neoliberal*, Editions Libros del Zorzal, Colección Ensayos, Buenos Aires, Argentina.





---

# El nuevo regionalismo estratégico en el ALBA-TCP: Alternativas a las crisis alimentaria y energética<sup>1</sup>

*Maribel Aponte García<sup>2</sup>*

## **Introducción**

En América Latina y el Caribe se configura lo que en este documento se denominará como Nuevo Regionalismo Estratégico. Este proceso emerge al comienzo del siglo XXI en la forma de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la cual, en el 2012, estaba constituida por ocho miembros: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, y Venezuela. Sin embargo, en la Cumbre del ALBA-TCP celebrada en Caracas durante el 4 y 5 de febrero de 2012, la cual giró en torno a la creación y consolidación de una zona económica, Santa Lucía y Surinam se unieron como miembros especiales, y Haití inició el proceso de adhesión.

En las siguientes páginas, se propone que el nuevo regionalismo estratégico en América Latina y el Caribe está caracterizado por

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión reformulada de un capítulo del informe que fue elaborado gracias a la contribución del Programa Regional de Becas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). La versión en inglés será publicada en el libro editado por Thomas Muhr, 2013. *Counter-Globalization and Socialism in the 21st Century: The Bolivarian Alliance for the Peoples of our America (Rethinking Globalizations)*. New York: Routledge. El mencionado trabajo original (libro con vídeo) forma parte de los resultados del Proyecto La Alternativa Bolivariana Para Nuestra América: Un Nuevo Modelo de Producción y Empresas, Integración Regional y Desarrollo Endógeno con Inclusión que fue premiado con una beca de investigación en el Concurso para investigadores Pensamiento Crítico-Asdi convocado en 2007-2008 en el marco del Programa de Becas CLACSO-Asdi para investigadores Senior de América Latina y el Caribe. El trabajo final será publicado y distribuido por CLACSO.

<sup>2</sup> Investigadora en el Centro de Investigaciones Sociales y catedrática en la Escuela Graduada de Administración de Empresas de la Universidad de Puerto Rico.

tres componentes. Primero, un énfasis en los elementos del viejo regionalismo estratégico, especialmente la creación de empresas estratégicas, productos y sectores, y las alianzas comerciales e industriales vinculadas al rol del Estado como un actor estratégico. Segundo, el concepto de multidimensionalidad más allá del ámbito económico y los elementos comunes emergentes que caracterizan el modelo socioeconómico del ALBA-TCP. Tercero, las políticas económicas articuladas alrededor del concepto de soberanía y la conformación de un accionar regional en torno a ellas. Se aplicará esta teorización para explorar cómo el ALBA-TCP presenta alternativas a las crisis alimentaria y energética, y a un análisis de cómo estos procesos contribuyen a la transformación de la economía política internacional<sup>3</sup>.

### **El nuevo regionalismo estratégico: Un marco teórico**

El marco teórico se nutre de tres áreas de la literatura académica: el viejo regionalismo estratégico fundamentado; el regionalismo multidimensional y posdesarrollista y los elementos comunes del modelo socioeconómico del ALBA-TCP; y los constructos de la soberanía y de la identidad geopolítica vinculados a la formación y al *actorness* de las regiones.

---

<sup>3</sup> La investigación cuyos resultados recoge este capítulo utilizó un diseño exploratorio y dos estudios de caso, ALBA-Alimentos y Petrocaribe. El estudio exploratorio permitió la formulación del fenómeno con mayor precisión, clarificando los conceptos y generalizando la teoría. Elementos de la teoría fundamentada se integraron para establecer categorías relevantes para la investigación. Las fuentes de información incluyeron discursos, documentos oficiales, entrevistas semiestructuradas y tres viajes de video etnografía a Venezuela en el 2008, 2009 y 2011. Los estudios de caso fueron utilizados como un muestreo teórico en el sentido planteado establecido por Eisenhardt and Graebner (2007: 25), para construir teoría. La construcción de la teoría basada en los estudios de caso es una estrategia de investigación que envuelve la utilización de uno o más casos para crear los constructos teóricos y las proposiciones fundamentadas en evidencia.

## **El regionalismo estratégico basado en la nueva teoría de comercio internacional**

El regionalismo estratégico está centrado en el concepto promovido por la nueva teoría de comercio internacional articulada por Paul Krugman y Elhanan Helpman (1985) en la década del ochenta. La contribución de esta teoría, para efectos de la discusión que aquí se aborda, fue introducir el concepto de la empresa y de la competencia imperfecta a los modelos de comercio internacional entonces predominantes. Bajo la teoría de comercio internacional tradicional, se consideraba que la base para el comercio internacional eran las ventajas comparadas entre las naciones, y la recomendación-receta de política económica era que el libre comercio conduciría al crecimiento. La nueva teoría de comercio internacional establece que una vez que la empresa y la competencia imperfecta se introducen en el modelo, el patrón de comercio consiguiente será impredecible (Mikic, 1998: 174). Además demostró que los efectos del libre comercio son, a lo sumo, controversiales (Krugman y Obstfeld, 2009). Este resultado también estaba atado a la evidencia que sustentaba que el argumento que vincula el libre comercio con el crecimiento económico es débil (Stiglitz y Carlton, 2005; Rodrik, 2004: 16).

Como resultado, se abrió un nuevo espacio teórico que justificaba la articulación de políticas comerciales e industriales estratégicas para promover el crecimiento de sectores industriales. El objetivo de la política industrial estratégica era impulsar la competitividad de las empresas domésticas frente a las extranjeras y aumentar el nivel de bienestar económico o la seguridad militar (Nollen y Quinn, 1994: 497). Por una parte, esta política combinaba elementos del comercio internacional con aspectos de políticas financieras y fiscales para fijar, como objetivos, algunos sectores y empresas con potencial de crecimiento. Claro está, algunos países podrían tomar represalias, lo cual podría afectar los resultados. Por otra parte, proponía articular una estrategia de cooperación alrededor de las instituciones establecidas al nivel central, local o municipal de gobierno u otros agentes (Best, 1990; 2001). Adicionalmente, desde esta perspectiva, las industrias foco son aquellas con un crecimiento futuro potencial que promueven el

desarrollo en el país o la región, y es recomendable que los Estados articulen políticas comerciales e industriales estratégicas para favorecer a empresas e industrias estratégicas y así desarrollar lo que luego se llamó el comercio internacional gerenciado (*managed trade*). En el argumento también se destacaba y proponía que eran las políticas de comercio internacional e industriales atadas al foco en algunas empresas y sectores, así como las ventajas creadas por las sendas de crecimiento y la historia (“*path dependence*”), las que explicaban el éxito de industrias específicas en regiones particulares.

El regionalismo estratégico puede articularse a nivel de países, grupo de integración regional, y/o industrias. Un ejemplo notable a nivel de industria es el de la electrónica. A nivel de grupo de integración regional, tanto el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) como el ALBA pueden plantearse como instancias de regionalismo estratégico. Por ejemplo, para el autor Briceño Ruiz, “el ALCA es una modalidad de regionalismo estratégico tradicional que busca generar una creciente regionalización económica en el Hemisferio Occidental. Regionalización porque pretende crear un esquema de producción regional favorable para las empresas transnacionales (ETN) con nacionalidad estadounidense. Regionalismo porque busca establecer un marco institucional y legal acorde a los intereses de Washington para regular en un ámbito geográfico limitado al Hemisferio Occidental, aspectos sobre los cuales no existe consenso a escala global. En ambos casos se pretende crear condiciones macroeconómicas ideales para ayudar a Estados Unidos y sus ETN a mantener un lugar preeminente en la competencia internacional” (Briceño Ruiz, 2006: 32).

### **El regionalismo multidimensional y la nueva teorización emergente en torno al posdesarrollo**

El ALBA-TCP es un proceso que incorpora elementos del regionalismo neodesarrollista. Para Hettne y Soderbaum (2006: 198) el regionalismo neodesarrollista (“*development-oriented regionalism*”) es aquel que trasciende el análisis y los beneficios del comercio internacional. Según ellos, el desarrollo es multidimensional,

dependiendo de impactos secundarios positivos y eslabonamientos entre distintos sectores, los que a su vez requieren abordajes regionales más integrales, mediante los cuales la integración comercial está amarrada a otros factores y formas de integración económica (inversión, pagos, integración monetaria, armonización) así como a varios tipos de cooperación económica en sectores específicos (transportes y comunicaciones). La multidimensionalidad resulta en una variedad de arreglos regionales dirigidos por el Estado y por entidades no estatales o híbridos, redes y mecanismos de gobernanza; e involucra una rica variedad de actores estatales y no estatales, que muchas veces son reunidos en redes informales y coaliciones multiactoriales que operan en distintos niveles en el sistema mundial (Hettne y Soderbaum, 2006: 183, 184; traducción de la autora).

La definición que esbozan Hettne y Soderbaum permite incorporar, al concepto de regionalismo estratégico, la perspectiva del desarrollo endógeno y de los aspectos multidimensionales que abarca el ALBA-TCP. Como consecuencia, el regionalismo trasciende el análisis y los beneficios del comercio internacional.

El ALBA se destaca como un caso de regionalismo neodesarrollista diferente a los otros acuerdos, primero, porque aborda asuntos de educación, salud, y cultura, entre otros y, segundo, porque el desarrollo es multidimensional. La integración comercial está amarrada a otras formas de integración en el ALBA. Entre estas se destacan la inversión regional y la nueva arquitectura financiera articulada en torno a un sistema único de compensación regional (SUCRE) y la banca alternativa (Banco del Sur y Banco del ALBA). Se distinguen también la cooperación en las comunicaciones, como en Telesur, e iniciativas de transportación e infraestructura. Tercero, la multidimensionalidad resulta en una variedad de arreglos dirigidos por el Estado y por entidades no estatales, redes y mecanismos de gobernanza. Entre los actores no estatales se destaca, en el ALBA, el rol de las Misiones y de los proyectos grannacionales, que se conforman como redes multiactoriales.

Para propósitos de este capítulo, el desarrollo multidimensional con desarrollo inclusivo se relaciona con el socialismo del siglo XXI,

aunque no hay una relación de uno a uno ni una senda uniforme. En ese sentido, el socialismo del siglo XXI presenta procesos diversos de transformación y de debates. Una caracterización suya se puede construir estableciendo una comparación de este proceso con los del neoliberalismo post-1980 y del socialismo realmente existente del siglo XX. El neoliberalismo postulaba y promovía los mercados no regulados, la privatización, el capitalismo libre de la intervención estatal, la ‘democracia capitalista’ y los acuerdos de libre comercio. El socialismo realmente existente postulaba la eliminación de los mercados, la propiedad estatal (y la eliminación de la propiedad privada), la planificación centralizada, la ‘democracia socialista’, y del Consejo de Ayuda Mutua Económica, y no promovía los acuerdos de libre comercio. El socialismo del siglo XXI se caracteriza por mercados incluyentes, la diversidad en las formas de propiedad, los nuevos debates incluyendo el de la economía comunal, la economía solidaria, el Buen Vivir (Sumak Kawsay), las nuevas formas de participación política y social y las alternativas a los acuerdos de libre comercio en la forma del ALBA-TCP. Sin embargo, cada una de estas áreas incluye debates acerca de cómo se articulan las mismas con el socialismo del siglo XXI (Aponte García, 2009).

Aunque los diferentes países formulan propuestas diversas, la integración y el desarrollo endógeno entre Venezuela, Bolivia y Ecuador da forma a algunos elementos comunes. Abordando este asunto, Emir Sader (2009) plantea que los tres casos convergen hacia una estrategia singular, y que estos procesos han iniciado la construcción de modelos postneoliberales y una ‘tercera estrategia’ en la historia de la izquierda latinoamericana. Las alternativas emergentes comienzan a configurar cinco elementos en común en Venezuela, Bolivia y Ecuador con relación a lo que constituye un modelo socioeconómico en el cual se inscribe el ALBA-TCP (Aponte García, 2011: 187-88). Al respecto, Emir Sader (2009: 176) sostiene: “Los procesos boliviano, ecuatoriano y venezolano fueron convergiendo así en una estrategia similar, cuyo objetivo es la superación del neoliberalismo y la construcción de procesos de integración regional que fortalezcan la resistencia a la hegemonía imperial. Dieron comienzo a la construcción de modelos postneoliberales y constituyeron una tercera estrategia en la historia de

la izquierda latinoamericana”. A continuación, se especifican cinco de estos elementos comunes.

En primer término, el desarrollo endógeno y la integración están vinculados a una nacionalización o renacionalización de los recursos naturales, en un momento histórico donde los productos primarios y/o naturales han pasado de ser subvalorados/descartables a ser supervaliosos y/o estratégicos. De esta forma, el control sobre y la gobernanza de los recursos no renovables, como el petróleo y el gas; los recursos renovables pero en peligro debido a cambios ambientales e intentos de apropiación/privatización, tales como el agua; y los recursos vinculados al tema agroalimentario, desde la seguridad y la soberanía, cobran una importancia estratégica. Es por eso que somos testigos de nacionalizaciones o renacionalizaciones de hidrocarburos en Venezuela (2003); Ecuador (2010) y Bolivia (2006). Además, se estructuran acuerdos de integración en torno a la energía y alimentos en el ALBA.

En segundo término, los procesos al interior de las diversas vertientes, confieren un rol importante al Estado en el accionar económico e integrador, el cual es dinámico y central, rompe con absolutismos estatales del pasado vinculados a recetas del socialismo real, y despeja un espacio para la economía social y la privada. El Estado como actor relevante es el que apunta hacia y viabiliza la concreción de un regionalismo estratégico donde las inversiones públicas y las empresas estatales cumplan un papel significativo; tiene centralidad en el manejo de la inversión extranjera, donde se garantizan beneficios para el país y transferencia de tecnología; y accede al control de los eslabones aguas arriba en las cadenas de producción y distribución internacionales. Este regionalismo se diferencia, según se presentó anteriormente, del viejo regionalismo centrado en la integración de los mercados y de productos.

En tercer término, el modelo productivo no se estructura en torno al viejo modelo del socialismo del siglo XX con el énfasis en las empresas estatales bajo la gobernanza de una planificación centralizada y la eliminación del mercado, sino en una diversidad y pluralidad en la propiedad. En el caso de Bolivia, Álvaro García

Linera, vicepresidente de Bolivia, resumió así su perspectiva sobre el papel estatal: “El Estado es lo único que puede unir a la sociedad, es el que asume la síntesis de la voluntad general y el que planifica el marco estratégico y el primer vagón de la locomotora económica. El segundo es la inversión privada boliviana; el tercero es la inversión extranjera; el cuarto es la microempresa; el quinto, la economía campesina y el sexto, la economía indígena. Este es el orden estratégico en el que tiene que estructurarse la economía del país” (Stefanoni, 2006: 72). En el modelo productivo socialista venezolano se identifican tres componentes: las empresas públicas, las empresas de economía social y las empresas privadas. “La empresa pública es la dinamizadora del modelo, y a través de estas empresas el Estado se reserva las actividades productivas estratégicas para el desarrollo del país respondiendo directamente a la planificación central” (Giordani, 2009: 124).

En cuarto término, el abordaje de la transformación de la economía se afronta desde nuevas aristas transdisciplinarias que trascienden los límites conceptuales del neodesarrollismo capitalista y el socialismo del siglo XX, e incorpora reflexiones y debates en torno a ellos. Estas perspectivas plantean un rescate de otros saberes para la economía. Algunos ejemplos de esto son los casos de: el ‘desarrollo endógeno’ vinculado al Vivir Bien en Bolivia y Buen Vivir en Ecuador, atado a la cosmovisión y los saberes indígenas, a una economía solidaria y a lo pluriétnico; las Otras Economías para la Vida; y la Economía Solidaria. Alberto Acosta, de Ecuador, resume el Buen Vivir y su relación con la economía solidaria de la siguiente manera: “El Buen Vivir constituye una categoría central de la filosofía de vida de las sociedades indígenas. Y su aporte nos invita a asumir otros “saberes” y otras prácticas” (2008: 2). En el abordaje de Otras Economías para la Vida, convergen “[...] los planteamientos del Buen Vivir/Vivir Bien, las visiones y prácticas de la economía comunitaria ancestral, de la economía feminista y de la economía ecologista”. Se trata de ir hacia una economía que propicie la reproducción ampliada de la vida y no la del capital; y que tiene voz en la Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía y en algunas autoras como Magdalena León<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Ver: “Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de



En quinto término, la construcción de una alternativa contrahegemónica al neoliberalismo integra países y sociedades socialistas y no socialistas en una agenda común y un accionar regional *actorness*. Aunque no todos los países miembros del ALBA han adoptado posiciones socialistas (Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda así como los que han ingresado recientemente como Santa Lucía, Surinam y Haití), las perspectivas socialistas nutren transformaciones al interior del ALBA-TCP, que conducen a un nuevo regionalismo estratégico. Esto es notorio en la búsqueda por la soberanía energética, alimentaria y financiera; así como en la participación en la recién creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

El regionalismo estratégico con desarrollo endógeno y alternativas empresariales y productivas del ALBA se inserta entre el capitalismo y el socialismo del siglo XXI. Aunque los diferentes países formulan propuestas diversas, la integración y el desarrollo endógeno entre Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua van conformando elementos en común. Los otros tres miembros del ALBA, Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda, constituyen un sub bloque al interior de la Alianza, que comparte características y problemas en común, pero que no ha planteado abiertamente una adhesión a estos paradigmas.

El ALBA es una instancia de regionalismo estratégico, donde se manifiestan alianzas entre Estados naciones, empresas regionales (gran nacionales) y empresas estratégicas (PDVSA, gran nacional ALBA-Alimentos). Maribel Aponte (2013) discute el caso de PDVSA como una empresa estratégica y la articulación de políticas comerciales e industriales en torno a esta para viabilizar el regionalismo estratégico y el regionalismo neo y/o posdesarrollista. En otro documento (2011), se plantea la grannacional como una estrategia estructurada en torno a empresas estatales mixtas, que incorpora a pequeños y medianos productores en un modelo alterno. Como respuesta a la triple crisis, el ALBA-TCP ha creado políticas comerciales e industriales estratégicas en alimentos, energía y finanzas.

---

la Madre Tierra. Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía”, disponible en <http://www.movimientos.org/imagen/para%20actividades%20conf%20clima.pdf>.

## **La soberanía y la identidad geopolítica vinculada a la formación y al accionar de las regiones**

Esta investigación conceptúa la soberanía y la identidad geopolítica vinculada a la formación y al *actorness* de las regiones en torno al trabajo de Luk Van Langenhove (2011), quien bosqueja un abordaje social construccionista para analizar la formación de las regiones, las cuales, según este autor, existen solo si se vuelven parte de proyectos identitarios.

Van Langenhove (2011: 4 y 98-99) identifica tres motores de integración, cada uno vinculado a un campo (“*domain*”) del Estado soberano, para discutir las diferentes variedades de procesos de integración regional: la remoción de obstáculos económicos; la construcción de provisiones en torno a bienes públicos comunes; y la integración de asuntos de soberanía.

Para efectos de esta investigación, los primeros dos motores establecidos por este autor, se integran en los dos componentes conceptuales de regionalismo estratégico y regionalismo multidimensional posdesarrollista. Pero es el tercer motor, el de la soberanía, que integrado a los otros dos, permitirán analizar como el ALBA se constituye como un nuevo regionalismo estratégico.

Para Van Langenhove (2011: 18), “la soberanía existe en muchas formas variadas y está sujeta a interpretaciones cambiantes. Como tal, no se le puede abordar como un principio absoluto, si no como un constructo social. Esto significa que la soberanía existe solo vía el reconocimiento de los otros y a través de la reciprocidad”.

Aquí, la soberanía no se aborda desde la perspectiva de las interpretaciones contrahegemónicas fundamentadas en la teoría política. Se puede ver el trabajo de Thomas Muhr, quien se basa en la noción de ‘generaciones’ de regionalismos de Söderbaum y Van Langenhove para analizar el ALBA-TCP. Muhr construye su conceptualización a partir de la noción de ‘generalismo de tercera generación’ y de la economía política que enfatiza la política y la ideología (Muhr, 2011b: 1). Aunque en el abordaje presentado en esta

sección, la política y la ideología no se analizan, la reflexión sobre el trabajo de Muhr y de otros académicos europeos (Van Langenhove, 2011; Wunderlich, 2008; Payne, 2006) me condujo a incorporar la soberanía y la identidad geopolítica como un tercer componente en la definición de regionalismo estratégico que había desarrollado antes. Ambas son utilizadas como un principio guía para el estudio de las estrategias regionales del ALBA-TCP como respuestas a la crisis alimentaria y energética, según se elabora en las dos secciones siguientes.

En el ALBA-TCP la soberanía se ha tornado un asunto crucial en la búsqueda contemporánea para construir un nuevo regionalismo estratégico. El concepto de soberanía está siendo, cada vez más, construido alrededor de la economía política internacional marcada por la diferenciación y la dinámica entre las compañías nacionales (incluyendo las empresas estatales y las privadas) e internacionales, particularmente en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Más aún, en una economía política que busca construir alternativas a los mecanismos y a las instituciones financieras y comerciales, esta búsqueda está tomando forma dentro del contexto de la triple crisis de alimentos, energía y finanzas. En energía, el concepto de soberanía dentro del ALBA-TCP ha sido articulado en torno a la renacionalización de los hidrocarburos, el rescate de la fuga de capital y la redistribución de las ganancias generadas de los recursos (especialmente de los hidrocarburos) hacia los proyectos sociales al nivel nacional, así como en la creación de proyectos y empresas regionales con empresas mixtas estatales. Esto significa que la soberanía de los hidrocarburos en Venezuela, Bolivia y Ecuador está siendo atada al desarrollo inclusivo, en la medida que la redistribución se enfoca en el acceso a la tierra, la producción, el consumo, el trabajo y el crédito. Además, los esfuerzos regionales están siendo canalizados hacia los países con afinidades políticas convergentes en vez de hacia las compañías internacionales de petróleo. De acuerdo al presidente de Venezuela, Hugo Chávez, la conceptualización de soberanía fue resultado de los esfuerzos en la investigación, el trabajo, y en la apropiación de conocimiento.

El concepto de soberanía también ha sido aplicado a los recursos alimentarios en Bolivia, Venezuela y Ecuador. Estos países han

garantizado la soberanía alimentaria como un derecho constitucional; han implementado legislación en torno a la seguridad o la soberanía alimentaria; y han promovido reformas vinculadas a los derechos de la soberanía alimentaria. Además, para aliviar el impacto de la crisis alimentaria en Bolivia y Venezuela, han designado sectores estratégicos por decreto, incluyendo las cuatro ‘*commodities*’ básicas que comprenden el 75 por ciento de la ingesta calórica mundial, así como de otros productos (quinua en Bolivia y cacao en Venezuela). La soberanía también se articula alrededor de una agenda alimentaria común en el ALBA, que ha involucrado el lanzamiento de empresas estatales mixtas regionales en la forma de las empresas gran nacionales (EGNs).

En adición, el rol del gobierno también incluye el área de expropiaciones y de finanzas. Según se indicó previamente, la soberanía financiera se ha articulado alrededor de la construcción del Banco del ALBA y del SUCRE. En 1 de septiembre de 2011, Jorge Giordani, el ministro venezolano del Poder Popular de Planificación y Finanzas, enfatizó que el control de la industria del petróleo, el establecimiento de la reglamentación del oro, las alianzas internacionales y el fortalecimiento del aparato productivo nacional, eran los cuatro elementos fundamentales para alcanzar la soberanía financiera (AVN, 2011: 1).

Las próximas dos secciones aplican esta teorización del Nuevo Regionalismo Estratégico para explorar cómo el ALBA-TCP presenta alternativas a las crisis de alimentos y a la energética, también analizando cómo estos procesos contribuyen a la transformación de la economía internacional.

### **La economía política del petróleo, el nuevo regionalismo estratégico y la soberanía petrolera**

El asunto crucial en la economía política internacional del petróleo es definido por la relación entre las reservas comprobadas de petróleo de

un país y su tasa de consumo de petróleo, dado que las reservas de este recurso no renovable están siendo rápidamente agotadas en el planeta. En esta relación, existen dos contradicciones básicas: los mayores consumidores de petróleo (países) no son los más grandes poseedores de las reservas comprobadas de petróleo; y en muchos de los países con las mayores reservas comprobadas, el recurso está en manos de las compañías nacionales petroleras que pertenecen a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), mientras que los países con el consumo más alto no tienen compañías nacionales de petróleo y dependen de las compañías petroleras privadas internacionales.

Durante las décadas recientes, las compañías petroleras nacionales se han elevado al nivel de peritaje y tamaño con sus contrapartes privadas internacionales. Estas empresas nacionales advienen como brazos operacionales de los ministerios de energía de los respectivos países y, en muchos casos, asumen funciones que pertenecían solo a las compañías internacionales de petróleo, tales como Exxon-Mobil, Chevron, Conoco-Phillips, British Petroleum y Total. Por ejemplo, la compañía nacional de petróleos de Venezuela (PdVSA) está ubicada séptima entre las compañías petroleras del mundo más importantes, junto con Saudi Aramco, Exxon-Mobil, Royal Dutch-Shell, National Iranian Oil Company (NIOC), British Petroleum, y Chevron. Las contradicciones de la economía política del petróleo han exacerbado la carrera por el control de las reservas restantes de este recurso no renovable, según plantea Vivoda, “el nacionalismo de los recursos vuelve a ocupar un rol primordial en las relaciones entre los gobiernos y las compañías petroleras privadas, traduciéndose en una campaña anti-Occidente” (Vivoda 2009: 4, citado en Stevens, 2008: 26).

La soberanía petrolera es parte de una serie de medidas que pueden ser adoptadas por las compañías petroleras nacionales para establecer políticas industriales estratégicas al nivel del Estado, y una gerencia estratégica al nivel de la empresa para buscar la soberanía frente a las empresas petroleras privadas internacionales. De esta manera, la soberanía se conceptualiza como una respuesta a las contradicciones de las relaciones entre las compañías petroleras nacionales y las privadas internacionales y como una alternativa relacionada con el socialismo del siglo XXI. Como resultado, se crea una nueva gobernanza de los

recursos estratégicos vinculada al desarrollo con inclusión. Las políticas industriales estratégicas y las prácticas gerenciales se construyen alrededor de tres prácticas: asegurar la propiedad estatal, aumentar las contribuciones e implementar una política de industrialización regional. Por ejemplo, en el caso de Venezuela, existen tres elementos que son nuevos, todos atribuibles a la visión del rol del petróleo en el desarrollo nacional y regional: primero, el control gubernamental sobre la compañía nacional petrolera PDVSA; segundo, la aplicación de una política que utiliza los ingresos petroleros para promover el desarrollo nacional y resolver problemas específicos de los empobrecidos a nivel nacional y de la región del ALBA; tercero, el desarrollo de una alternativa de integración económica regional basada en el comercio y en la inversión en petróleo y energía.

En el caso venezolano, el presidente Hugo Chávez hizo campaña en la década de 1990, prometiendo redirigir los ingresos petroleros para resolver los problemas económicos del país, y para corregir la posición de la industria petrolera con respecto a las compañías petroleras internacionales. En relación con lo anterior, el control estatal de la industria se había relajado porque, a pesar de la Ley de Nacionalización del año 1975, a PDVSA se le había permitido desviarse del interés nacional para lograr una mayor independencia del Estado. Esto ocurrió primero a través de la internacionalización durante la década de 1980, seguido de la llamada Apertura de la década de 1990, mediante la cual se le invitaba a las compañías petroleras privadas a invertir en las operaciones aguas arriba (exploración y extracción), y a ser dueñas de operaciones en las cuales ejercían el control de más del 50 por ciento de la propiedad, según se legalizó por la mencionada ley. Entre el 1995 y el 1999, varias empresas mixtas se establecieron en Venezuela, en las cuales PDVSA era dueña de menos del 50 por ciento. Cuando el gobierno de Chávez asumió el poder en el 1999, planteando que redirigiría los ingresos petroleros hacia el alivio y la solución de problemas severos confrontados por la población, comenzó a desarrollar una estrategia con el objetivo de asegurar el control estatal sobre PDVSA.

En otros países productores de hidrocarburos, en América del Sur, se pueden discernir procesos similares, particularmente en Bolivia

y Ecuador. Bolivia renacionalizó sus hidrocarburos el 1 de mayo de 2006. De acuerdo al decreto, la nueva distribución del ingreso derivada de la producción del petróleo y el gas sería de un 82 por ciento para el Estado y el 18 por ciento restante sería para las compañías petroleras (Estado Plurinacional de Bolivia, 2006). Por su parte, el Gobierno de Ecuador decretó, el 4 de septiembre de 2007, que el 99 por ciento de las ganancias extraordinarias del petróleo serían para los ecuatorianos (en vez del 50 por ciento que existía antes del decreto) (República del Ecuador, 2007).

### **El nuevo regionalismo estratégico y la soberanía petrolera en Petrocaribe**

La Alianza Bolivariana persigue promover una estrategia de industrialización regional en la industria de petróleo, la cual se articula más significativamente a través de Petrocaribe. Desde el 2005, el acuerdo de Petrocaribe se ha firmado por 18 países caribeños: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves y Surinam. Petrocaribe financia una porción del valor de las importaciones de petróleo crudo de Venezuela en base a una escala ajustable. Si el precio del petróleo en el mercado mundial está sobre los 30 dólares, financia el 25 por ciento; sobre los 40 dólares, el 30 por ciento; sobre los 50 dólares, el 40 por ciento; y por encima de 100 dólares, el 50 por ciento (Girvan, 2008: 7-8). El balance se paga a 25 años, a una tasa de 2 por ciento. Si los precios están por encima de 40 dólares el barril, la tasa baja al 1 por ciento.

Los países tienen un período de gracia de dos años para iniciar el repago. Parte del pago se puede realizar con intercambio de productos y tienen 90 días para pagar el 50 por ciento del valor de la compra de petróleo. El otro 50 por ciento se divide de la siguiente manera: un 25 por ciento del valor de la compra de petróleo se extiende como crédito directo al gobierno del país importador. El 25 por ciento restante se destina al Fondo ALBA Caribe administrado por PDVSA para llevar a

cabo proyectos económicos y sociales con el país importador (Girvan, 2008: 7-8). Por ejemplo, Cuba paga parte de su factura petrolera por medio de los servicios prestados por cubanos en las áreas de medicina, salud y educación y a través de los servicios educativos que los venezolanos reciben en Cuba. La equivalencia entre la factura petrolera y los servicios se calcula por comisiones intergubernamentales. Esto muestra cómo la integración energética está íntimamente ligada con la salud y la educación.

Numerosos proyectos han sido financiados a través del Fondo ALBA Caribe en diversas áreas y con un impacto socioeconómico variado sobre el desarrollo regional con inclusión. Las mejoras y la expansión al Aeropuerto V.C. Bird en Antigua; las iniciativas de reducción de la pobreza y la expansión de la educación rural en Belice; la revolución de la vivienda en Dominica y la reconstrucción del Mercado principal en Haití, son ejemplo de ello (PDVSA, 2008: 32-34).

Una de las modalidades de la integración energética regional en la producción ha sido la constitución de empresas mixtas (refinería y distribución) entre PDVSA y las compañías de los Estados miembros en Dominica, Cuba, Belice, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Nicaragua, Granada y Jamaica (op. cit.: 29). Casi 15 millones de dólares han sido invertidos en las refinerías de petróleo, mientras que 61.257 empleos directos e indirectos habían sido creados hasta el 2008<sup>5</sup>. Los proyectos de infraestructura eléctrica cubren entre un 20 por ciento en Antigua y Barbuda y un 100 por ciento en Dominica, de la demanda por electricidad (PDVSA, 2008: 16-19). Para los países del Caribe, los ahorros son muy significativos.

### **La soberanía alimentaria, la economía política de la crisis de alimentos y el nuevo regionalismo estratégico**

Un análisis comparado entre las contradicciones de la economía política internacional del petróleo y de los alimentos no puede seguir una construcción paralela estricta debido a la naturaleza de la producción y la distribución en cada industria. Con relación al petróleo, una

<sup>5</sup> Con base en información de PDVSA, 2008: 27, Tabla XI.



compañía estatal es dueña de los recursos de hidrocarburos y gerencia su producción, refinación y distribución. Los alimentos, sin embargo, son una industria en la cual cada sector es gobernado por cadenas y particularidades diversas en las cadenas de producción y distribución. Por ello, es una industria mucho más compleja ya que integra muchos actores diferentes. Solo en un caso de los países miembros del ALBA-TCP, Cuba, puede plantearse que las compañías estatales de alimentos dominan la industria entera. El siguiente análisis de las contradicciones de la economía política internacional de alimentos se organiza a partir de la diferenciación entre los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria.

Conceptualmente, el análisis de las crisis alimentarias se ha desplazado desde la seguridad hacia la soberanía alimentaria. La seguridad alimentaria se centró inicialmente en la disponibilidad de alimentos nutritivos y, más tarde, en el derecho a la alimentación, sobre todo debido al impacto de la obra de Amartya Sen, *Hambunas y Titularidades* (1987). La Organización de Alimentos y Agricultura (FAO por sus siglas en inglés de Food and Agriculture Organization) de Naciones Unidas, plantea que la seguridad alimentaria existe allí donde las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficiente comida nutritiva para satisfacer sus necesidades alimentarias. Por lo tanto, puede argumentarse que la seguridad alimentaria implica las siguientes condiciones: estabilidad en el suministro en la oferta de comida, sin fluctuaciones o escasez en función de las variaciones de temporadas; acceso a la comida y a la capacidad para adquirirla (López Flores, 2010: 6).

La soberanía alimentaria se centra en el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias, con prioridad en la producción local, los pequeños productores, precios justos para la agricultura, la protección de semillas y las inversiones públicas (Chiriboga, 2009: 4).

Vía Campesina, organización internacional de campesinos y trabajadores agrícolas, señala que la soberanía alimentaria es “El derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de tierra

de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente apropiada, y a los recursos para la producción de alimentos y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades” (Ortega-Cerdá y Rivera-Ferré, 2010: 55; Hernández Navarro and Desmarais, 2009: 99)<sup>6</sup>.

Desde la perspectiva de la soberanía alimentaria, el cuestionamiento del modelo industrial de monocultivos a gran escala por parte de las corporaciones del agronegocio, es fundamental. De hecho, quienes proponen el concepto de soberanía alimentaria plantean que la solución a la crisis está en el modelo productivo de los pequeños productores y campesinos. Para sustentar este argumento han presentado evidencia que demuestra que los campesinos alimentan al 70 por ciento de la población mundial y las cadenas de alimentos industriales al 30 por ciento. El 70 por ciento se divide de la siguiente manera: los campesinos producen el 50 por ciento de los alimentos cultivados, mientras que un 12,5 por ciento proviene de la caza y la recolección, y un 7,5 por ciento de la agricultura urbana (Vía Campesina *News*, 2009: 2 y 6)<sup>7</sup>.

De tal manera, la crisis alimentaria no es una crisis de la capacidad productiva global si no de un modelo industrial de monocultivos a gran escala, manejado por las corporaciones del agronegocio, el cual está articulado en torno a un sistema de ganancias y no de las necesidades humanas y ambientales. En ese sentido, existe una relación entre la crisis alimentaria y la crisis del capitalismo.

Los defensores de la soberanía alimentaria también cuestionan la relación entre la economía política del comercio internacional de alimentos y el modelo agroalimentario transnacional. De hecho, advierten acerca de los peligros de “depender de los mercados internacionales para los suministros de alimentos, y abogan por políticas para asegurar que una alta proporción de los suministros

---

<sup>6</sup> Ver: [http://www.redibec.org/IVO/rev14\\_04.pdf](http://www.redibec.org/IVO/rev14_04.pdf). Basado en la “Definición” del *Foro de ONG:OSC para la Soberanía Alimentaria*, celebrado en Roma en el año 2002.

<sup>7</sup> Vía Campesina *News* (2009); basado en ETC Group (2009: 1).

de alimentos sean obtenidos localmente”. Esta diferencia es vital debido a que en la definición de la seguridad alimentaria planteada anteriormente no hay un argumento que privilegie los suministros de alimentos de fuentes locales por encima de los suministros de fuentes importadas (Mathews, 2010: 3-5).

La observación analítica importante, para efectos de este trabajo, es que se puede cumplir con la definición de seguridad alimentaria sin cuestionar ni el modelo productivo agroalimentario ni la economía política del comercio internacional de alimentos. Estos son los ejes de la diferenciación entre los dos conceptos y, a su vez, de la construcción de alternativas de soberanía alimentaria en el ALBA, lo cual se discutirá en la tercera parte de este trabajo.

Los puntos de vista están divididos entre quienes abogan por la soberanía alimentaria como estrategia apropiada y aquellos que defienden la seguridad alimentaria. La postura de estos últimos es que los suministros de alimentos deben provenir de fuentes de acuerdo a los principios de ventajas comparadas y de los patrones de comercio internacional, aceptando los beneficios y los riesgos asociados con esta estrategia. Desde esta visión se defiende la utilización de los mercados para asegurar los suministros de alimentos en la forma más barata posible. Entre las recomendaciones que se articulan como salida a la crisis, dentro del mismo modelo y enfocadas en la seguridad alimentaria, pueden incluirse las de crear reservas de emergencia, redes de seguridad y protección social, la regulación de mercados, políticas de comercio internacional y cadenas de valor para los pequeños agricultores (Mathews, 2010: 5; De Schutter, 2010: 2).

Los que promueven el concepto de soberanía alimentaria alertan de los peligros que conlleva depender de los mercados internacionales para los suministros de alimentos, y abogan por políticas que aseguren que una proporción alta de esos suministros provenga de fuentes domésticas y locales; además, apuntan hacia los peligros de depender de las importaciones volátiles para una proporción significativa de los suministros de un país; y critican las altas barreras del comercio internacional que encierran a los países en una estrategia de desarrollo de alto costo si tratan de asegurar su seguridad alimentaria (Mathews, 2010).

Por una parte, hay que ubicar la conceptualización de seguridad alimentaria (acorde con la apertura de mercados globales) dentro del debate en torno a la agricultura, que se llevó a cabo durante la Ronda de Uruguay. Por otra, dentro del debate de la actual Ronda Doha, que lleva ya más de una década de negociaciones y cuyo tranque se asocia, en parte, a la discusión sobre los subsidios agrícolas.

El traslado de la seguridad alimentaria desde el Estado-nación hacia el mercado mundial se estructuró (*'engineered'*) durante la Ronda de Uruguay (1986-1994), anticipando el Acuerdo sobre la Agricultura de 1995: "Bajo este acuerdo, los Estados ya no tienen el derecho a la autosuficiencia alimentaria como una estrategia nacional. La regla de importación mínima de la OMC requiere que todos los Estados miembros permitan importar hasta por lo menos un 5 por ciento del volumen del consumo doméstico" (Desmarais, 2003: 148). El Acuerdo sobre la Agricultura de 1995, fruto de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, sirvió para generar una agenda vinculada a la reestructuración de los sectores agrícolas y del comercio internacional en agricultura. En él se estableció un sistema de 'libre comercio' en productos agrícolas que favorecía a los agronegocios (McMichael, 2005: 280).

Desde la perspectiva de algunos autores, el acuerdo se diseñó para abrir los mercados agrícolas a través de requisitos de importación mínimos y de reducciones de subsidios a los productores. Los Estados del Sur lo firmaron con la esperanza de mejorar la obtención de divisas provenientes de los aumentos en las agroexportaciones (bajo el imperativo del servicio a la deuda externa). Pero el efecto fue que abrieron los mercados para los productos agrícolas del Norte. Entre 1970-2000, la disminución en el porcentaje de exportaciones agrícolas de África (de 10 a 3 por ciento), América Latina y el Caribe (de 14 a 12 por ciento) y los países menos desarrollados (de 5 a 1 por ciento), contrastó con el aumento del Norte de un 64 a un 71 por ciento (FAOSTAT, 2004; citado en McMichael, 2005: 283).

Esto ocurrió, a pesar de que el Artículo 25 (1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y el Artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos,

Sociales y Culturales, consideraban que “el derecho de los pueblos a ejercer su soberanía sobre sus riquezas naturales y sus recursos” era esencial para la realización de los derechos humanos (Desmarais, 2003: 144).

Posteriormente, la Ronda de Doha propuso facilitar compensaciones (*‘trade-offs’*) para el Sur, por medio de las cuales las mayores regulaciones en las economías del Sur serían pareadas con posibles concesiones del Norte. Estas concesiones incluían: más libertad de comercio con mayor acceso a los mercados de los países del Norte en el sector agrícola y reducciones en los subsidios agrícolas del Norte; y refuerzo de las provisiones de trato diferenciado y especial para abordar las necesidades de seguridad alimentaria y de desarrollo rural de los países del Sur (McMichael, 2005: 271).

Las negociaciones continúan entre tranques y lentos avances, con protestas multitudinarias evidenciándose en muchas instancias de reunión. Con respecto a la necesidad de profundizar en las prerrogativas en la agricultura bajo la Ronda Doha, Vía Campesina expresó: “Las negociaciones en agricultura parecen ser una lucha entre los elefantes corporativos de la agroindustria representados por la Unión Europea, los Estados Unidos y el Grupo Cairns en vez de una negociación de cómo establecer relaciones justas y de intercambio comercial equitativo que protejan la producción y el consumo de alimentos domésticos y el ambiente del mundo” (Wallach y Woodall, 2004: 215<sup>8</sup>).

### **Las empresas estratégicas de alimentos en el ALBA-TCP**

El ALBA-TCP ha promovido una alternativa de soberanía alimentaria. En el año 2008, como respuesta a la crisis alimentaria, algunos gobiernos de países miembros del ALBA (Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Ecuador y San Vicente y las Granadinas), junto a otros países del área (Honduras, Haití, Panamá, Guatemala, México, Belice y República Dominicana) se reunieron en Managua para celebrar la Cumbre Presidencial en torno a la Soberanía y la Seguridad

---

<sup>8</sup> Traducción de la autora.

Alimentaria ‘Alimentos para la Vida’. Estos países establecieron un acuerdo, planteado en la Declaración Final del 7 de mayo de 2008, en torno a 25 acciones y posiciones comunes acordes con la soberanía alimentaria. En adición, Venezuela propuso crear un Banco de Materias Agrícolas Primas para disminuir el costo de producción para los pequeños y medianos productores; asignar 100 millones de dólares, a través del Banco del ALBA, a la cartera agrícola; financiar los proyectos presentados por los países involucrados; crear un plan especial dentro del marco de Petrocaribe para financiar la producción agrícola mediante cuotas petroleras especiales; y fortalecer el poder de los Estados a través de la imposición de un impuesto dedicado a la creación de un fondo agrícola especial, entre otras medidas (ALBA, 2008).

La Red de Comercio de ALBA-Alimentos y el Fondo de Seguridad Alimentaria del ALBA se crearon con una inversión inicial de 100 millones de dólares estadounidenses. Una Comisión Conjunta se creó para organizar proyectos conjuntos y desarrollar proyectos de agronegocios en cereales, vegetales, carne y leche<sup>9</sup>.

La inversión en el ALBA-TCP se articula en torno a empresas estatales locales y regionales con complementariedades y necesidades en mente, en vez de hacerlo alrededor de las empresas extranjeras y la producción para la exportación. El surgimiento de las empresas estatales regionales mixtas es una nueva forma de gobernanza que juega un rol crucial para alcanzar el desarrollo endógeno regional con inclusión social.

Las empresas grannacionales son empresas estatales mixtas, de dos o más países miembros del ALBA-TCP que comparten la propiedad y que se enfocan en el comercio intra-ALBA-TCP. Conceptualmente, la categoría ‘gran nacional’ se introdujo en el año 2008, aunque las empresas estatales mixtas estaban funcionando desde el año 2005 cuando se firmó el Acuerdo Estratégico Cuba-Venezuela. El concepto de las empresas grannacionales como forma de organizar la producción a nivel regional, se planteó por primera vez en el texto de resoluciones de la reunión de ministros del ALBA-TCP, celebrada en el 2008.

---

<sup>9</sup> Ver: <http://www.soberaniaalimentaria.com/noticias/AlbaFondoSeguridadAlimentaria.htm>

En el área de ALBA-TCP-Alimentos, existen 6 empresas y proyectos grannacionales (EPGN) que operan o están proyectados para operar en el futuro: ALBA-TCP-Arroz; ALBA-TCP-Leguminosas; ALBA-TCP-Pescalba; ALBA-TCP-Avícola; ALBA-TCP-Porcinos; ALBA-TCP-Leche y Lácteos; y ALBA-TCP-Maderas. La República Bolivariana de Venezuela también ha firmado acuerdos o tratados de soberanía alimentaria con países que no son miembros del ALBA. Este es el caso de Brasil, Argentina (2008), y Paraguay (Acuerdos Internacionales en materia de seguridad y soberanía alimentaria<sup>10</sup>, políticas de seguridad y soberanía alimentaria en los países del ALBA).

Las empresas grannacionales sirven como empresas líderes y coordinadoras de cadenas que integran empresas privadas, mixtas y de economía social en cadenas regionales de producción. Estas iniciativas incorporan diversos tipos de empresas al modelo. Por ejemplo, Pescalba, una empresa grannacional entre Cuba y Venezuela, integra consejos y cooperativas de pescadores así como empresas privadas a la cadena. ALBA-Avícola, una empresa grannacional entre Cuba y Venezuela, ha integrado las operaciones de las fincas de los avicultores, las cuales habían sido dejadas inactivas anteriormente. A los avicultores se les ha provisto de alternativas financieras y se les ha incluido en un esquema de integración vertical. ALBA-Avícola compra los pollos ya criados a los avicultores privados. La fase de operaciones de la matanza de los pollos también se deriva a empresas privadas, a las cuales ALBA-Avícola les paga para procesarlos. En el caso de la cooperación Cuba-Venezuela, los agrónomos e ingenieros son contratados para proveer servicios técnicos como parte del Programa Campo Adentro. Estos servicios técnicos son coordinados bajo la modalidad de comercio compensado a través de la cual el petróleo se intercambia por servicios profesionales (Wilpert, 2006: 255).

En términos técnicos, los acuerdos sobre alimentos aplican a todos los países miembros de Petrocaribe. Más aún, la República Bolivariana de Venezuela también ha firmado acuerdos o tratados de Soberanía Alimentaria con países que no son miembros del ALBA-TCP. Este es el caso de Brasil, Argentina y Paraguay. Algunos Acuerdos de

<sup>10</sup> Ver: [http://www.minpal.gob.ve/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7&Itemid=15](http://www.minpal.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=15)

cooperación técnica y de suministros han sido negociados con países a nivel mundial, incluyendo a Argentina (12), Bielorusia (8), Brasil (14), China (13), Cuba (14), Gambia (1), Holanda (1), Irán (8), Nicaragua (2) y Vietnam (4).

Estos procesos van de la mano con iniciativas de soberanía alimentaria y programas en varios países. En Bolivia, los Artículos 16, 82 y 321 de la Constitución del 2007, estipulan que cada persona tiene derecho al agua y a los alimentos. Las políticas relacionadas con las reformas agrarias se tratan en el Artículo 18 del *Anteproyecto de Ley Marco de la Política Boliviana sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada*, que plantea la promoción de una distribución justa de la propiedad (Asociación de Instituciones de Promoción y Educación, 2008: 11). Ecuador reformó su Constitución en 2008. Los Artículos 13 y 66 estipulan que el derecho a la alimentación será garantizado a todos los ciudadanos. La Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y de Nutrición y la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria de 2009, destacan el rol del Estado en la redistribución de la tierra y en la creación de varias instituciones para hacer viables las iniciativas de soberanía alimentaria (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Fondo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional) (República del Ecuador, 2008). La Ley de Alimentos y Soberanía Nutricional y las medidas que se han aprobado en ese país, para enfocarse en los hogares rurales liderados por jefas de familia, tales como la redistribución de la tierra, los alimentos básicos subsidiados, los esquemas de crédito para apoyar a los pequeños y medianos productores, entre otros, son testigos de las políticas de soberanía y de seguridad alimentarias (Muhr, 2011a: 200). Venezuela reformó su Constitución en el año 1999. El Artículo 305 establece que el Estado promoverá la agricultura sostenible como una base estratégica del desarrollo rural integral. La Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria de 2008 rige las actividades relacionadas con la soberanía y la seguridad para garantizar el acceso a la población (RBV, 2008). El Artículo 17 de la Ley de Desarrollo Agrario de 2001, con su reforma parcial de 2010, relaciona las políticas de Reforma Agraria con la soberanía alimentaria (Jaimes et. al., 2002)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver: [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/ana\\_seg\\_ali\\_paises.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/ana_seg_ali_paises.pdf)



En relación con las reformas agrarias, se destacan: el Plan de Lucha contra el Latifundio en Venezuela, el Plan de Tierras para pequeños productores campesinos en Ecuador de 2009, y la Revolución Agraria con la Ley 3.545 de Bolivia, que se ha impulsado desde el 8 de noviembre de 2006 (Rubio, 2009: 22). En Venezuela, el gobierno ha distribuido más de un tercio de las grandes propiedades (*estate holdings*) desde 1998 y esto ha beneficiado a más de 180 mil campesinos. Sin embargo, en este proceso más de 200 campesinos han sido asesinados, por mercenarios contratados por los terratenientes locales, debido a su participación en organizaciones que han realizado reclamos sobre la tierra. En casi todos los casos, los asesinatos han logrado evadir la justicia o han resultado impunes (Camacaro y Schianovi, 2009; citados en Clark, 2010: 145).

Rubio Vega (2009: 22-23) destaca que “en el ámbito de las políticas productivas se han desarrollado también experiencias importantes, como el Nuevo Modelo Nacional Productivo Rural que forma parte de la Política de Seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia, cuyos ejes centrales son: expansión del rol del Estado; industrialización de los recursos naturales; modernización y tecnificación de la pequeña y mediana producción rural; producción para satisfacer el mercado interno y luego la exportación; distribución de la riqueza generada como resultado de las actividades agropecuarias [...]. En Ecuador se está impulsando la política del Desarrollo Rural para el Buen Vivir, Sumak Kawsay, que está basada en el Plan de Desarrollo Rural y que pretende alcanzar la soberanía alimentaria e incrementar el ingreso de los pequeños productores”. En cuanto a la crisis alimentaria, los países postneoliberales impulsaron políticas de corte nacionalista para proteger a sus poblaciones de la incertidumbre mundial. Respecto a las políticas de control sobre las empresas agroalimentarias transnacionales, Venezuela es el país que más ha avanzado. En el año 2009 el Gobierno venezolano, intervino dos plantas procesadoras de arroz, una de la empresa Polar y otra filial de Cargill, con el objetivo de impedir la especulación con los precios, asegurar la producción y paliar la escasez en los mercados.

Los países miembros del ALBA-TCP llevan a cabo iniciativas para garantizar el acceso a los alimentos. En el caso de Venezuela, se destaca

la Misión Mercal, que ha promovido iniciativas a nivel regional. Comprende las áreas de consumo, mercadeo y distribución. Lleva a cabo mercadeo y comercialización de los alimentos y otras necesidades básicas al nivel del mayorista y del detallista, manteniendo la calidad, los precios bajos y el acceso fácil, para garantizar las provisiones básicas a la población venezolana, especialmente a la gente pobre. Incorpora a las pequeñas empresas y a las cooperativas a su red para asegurar la seguridad alimentaria<sup>12</sup>. Además, abarca los siguientes programas: casas de alimentación, suplementos nutricionales, la Red Mercal, los centros de distribución, los módulos Tipo I, Supermercado, bodegas Mercal, las tiendas móviles y los megamercados abiertos. El consumo local en Venezuela está garantizado por Mercal y Petróleos de Venezuela Alimentos (PDVAL), los mercados comunales socialistas y las ferias, entre otros; por ejemplo, el mercado socialista comunal distribuye alimentos a las familias locales, las cuales pagan por sus alimentos de acuerdo a sus posibilidades. Al interior del ALBA, se han creado algunas iniciativas para llevar el concepto de Mercal a Cuba, y otros países del ALBA han implantado iniciativas similares.

### Conclusiones

En este trabajo se ha planteado que un nuevo regionalismo estratégico toma forma, como el ALBA-TCP. Tres componentes caracterizan al nuevo regionalismo estratégico en América Latina y el Caribe. Primero, un énfasis en los elementos del viejo regionalismo estratégico, especialmente la creación de empresas estratégicas, productos y sectores, y las alianzas comerciales e industriales vinculadas al rol del Estado como un actor estratégico. Segundo, el concepto de multidimensionalidad más allá del ámbito económico, y los elementos comunes emergentes que caracterizan el modelo socioeconómico del ALBA-TCP. Tercero, las políticas económicas articuladas alrededor del concepto de soberanía y la conformación de un accionar *actorness* regional alrededor de ellas.

---

<sup>12</sup> Ver: <http://www.misionmercal.gov.ve>

Este marco teórico se aplicó para explorar cómo el ALBA-TCP presenta alternativas a las crisis alimentaria y energética y para analizar cómo estos procesos contribuyen a transformar la economía política internacional. Al abordar las contradicciones de la economía política internacional de los alimentos y de la energía (específicamente petróleo), las iniciativas del ALBA-TCP proponen alternativas a las contradicciones para contribuir a construir soluciones. Este proceso regional va de la mano con el de articular políticas económicas concretas desarrolladas en algunos de los países miembros del ALBA-TCP, particularmente Venezuela, Bolivia y Ecuador. El futuro del ALBA-TCP y del socialismo del siglo XXI está atado al logro y consecución de los distintos procesos de integración que aquí han sido tratados, para avanzar en la construcción de alternativas para América Latina.

### Referencias bibliográficas

- AGENCIA VENEZOLANA DE NOTICIAS (AVN) (2011, septiembre): “Ministro Giordani destaca elementos para construir soberanía financiera” [En línea] disponible en <<http://www.avn.info.ve/contenido/ministro-giordani-destaca-elementos-para-construir-soberan%C3%ADa-financiera>>
- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA) (2008, mayo): “Soberanía y seguridad alimentaria: alimentos para la vida”, en *Declaración Final Cumbre Presidencial*, Managua.
- APONTE GARCÍA, M. (2011): “Intra-regional trade and grandnational enterprises in the bolivarian alliance: conceptual framework, methodology and preliminary analysis”, en *International Journal of Cuban Studies*, Vol. 3, N° 2-3, pp. 97-181.
- APONTE GARCÍA, M. (2010): *La alianza bolivariana: un modelo alternativo de producción y empresas, integración regional y desarrollo endógeno con inclusión social*, Colección Pensamiento Crítico, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Argentina.
- APONTE GARCÍA, M. (2009): “Solidarity economics and XXI century socialism in the bolivarian alternative: an initial approach”, en *Otra*

*Economía*, Vol. III, N° 5 [En línea] disponible en <<http://www.ri-less.org/otraeconomia/maribel5.pdf>>

ASOCIACIÓN DE INSTITUCIONES DE PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN (2008): “Anteproyecto de ley marco de la política boliviana sobre el derecho humano a una alimentación adecuada”, en *Asociación de instituciones de promoción y educación*, La Paz [En línea] disponible en <<http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/anteproyecto.pdf>>

BEST, M.H. (2001): *The new competitive advantage: The renewal of american industry*, Oxford University Press, Oxford.

BEST, M.H. (1990): *The new competition: institutions of industrial restructuring*, Harvard University Press, Cambridge.

BLUM, J. (2005, august): “National oil firms take bigger role”, en *The Washington Post*, Washington.

BORRUS, M.; TYSON, L. AND ZYSMAN, J. (1986): “Creating advantage: how government policies shape international trade in the semiconductor industry”, in Krugman, P. (ed.) (1997), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT, Cambridge, pp. 91-114.

BRICEÑO RUIZ, J. (2006): “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas de Mercosur”, en *Revista aportes para la integración latinoamericana*, Vol. XII, N° 15, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de la Plata, Argentina, pp. 28-42.

CAMACARO, W. AND SCHIANOVI, C. (2009): “The Venezuelan effort to build a new food and agriculture system”, en *Monthly Review*, Vol.61, N° 3 [En línea] disponible en <<http://www.monthlyreview.org/090824shiaovni-camacaro.php>> 3 de marzo de 2011.

CHIRIBOGA, M. (2009): *Instituciones y organizaciones para la seguridad alimentaria* [En línea] disponible en <<http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/interag/pdf/semagrope/doc32.pdf>> 20 de mayo de 2011.

CLARK, P. (2010): “Sowing the oil: the Chavez government’s policy framework for an alternative food system”, en *Humboldt Journal of Social Relations*, Vol. 33, N° 1-2, Humboldt State University, California.

DE SCHUTTER, O. (2010): “Food commodities speculation and food price crises. Regulation to reduce the risks of price volatility”, briefing note by the Special Rapporteur on the right to food [En línea] disponible en <[http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20102309\\_{\\_}briefing\\_{\\_}note\\_{\\_}02\\_{\\_}en\\_{\\_}ok.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20102309_{_}briefing_{_}note_{_}02_{_}en_{_}ok.pdf)> 11 de marzo de 2012).

- DESMARAIS, A. (2003): *The WTO {...} will meet somewhere, sometime. And we will be there!*, North-South Institute, Ottawa.
- EISENHARDT, K.M. AND GRAEBNER, M.E. (2007): "Theory building from cases: opportunities and challenges", in *Academy of Management Journal*, Vol. 50, N° 1, New York, pp. 25-32.
- ESTADOPURINACIONALDEBOLIVIA(2006,mayo):*DecretoSupremo28701*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia N° 2883, Bolivia.
- FAOSTAT, (2004): *United Nations. Food and agriculture organisation*, Renouf Publishing Company Ltda, Ottawa, Canadá.
- GIORDANI, J.A. (2009): *La transición venezolana al socialismo*, Vadell Hermanos Editores, Caracas.
- GIRVAN, N. (2008, mayo): "ALBA - TCP, PetroCaribe and Caricom: issues in a new dynamic" [En línea] disponible en <<http://www.norman-girvan.info/ALBA-TCP-and-the-caribbean/>> 11 de noviembre de 2009.
- HELPMAN, E., AND KRUGMAN, P. (1985): *Market structure and foreign trade: increasing returns, imperfect competition and the international economy*, MIT, Cambridge.
- HERNÁNDEZ-NAVARRO, L. Y DESMARAIS, A. (2009): "Crisis y soberanía alimentaria: vía campesina y el tiempo de una idea", en *El Cotidiano* N° 153, México, pp. 88-95.
- HETTNE, B. Y SÖDERBAUM, F. (2006): "Regional cooperation: a tool for addressing regional and global challenges", in International Task Force on Global Public Goods (ed.), *Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest. Cross-cutting Issues*, Foreign Ministry, Stockholm [En línea] disponible en <[www.cris.unu.edu/uploads/media/GlobalTaskForce.pdf](http://www.cris.unu.edu/uploads/media/GlobalTaskForce.pdf)> 15 de agosto de 2007.
- JAIMES, E.; MENDOZA, J.G.; RAMOS, Y PINEDA, N. (2002): "Propiedad de la tierra y la seguridad agroalimentaria de Venezuela", en *Interciencia*, Vol. 27, N° 12, Venezuela, pp. 656-663.
- KRUGMAN, P. Y OBSTFELD, M. (2009): *International economics: theory and policy*, 8th ed., Addison Wesley, Boston.
- LÓPEZ FLORES, R. (2010): *Análisis del marco jurídico en diversos países en materia de alimentación*, Unpublished document, Boston.
- MATTHEWS, A. (2010): "Economic partnership agreements and food securi-

- ty”, Institute for International Integration Studies (IIIS), Discussion Paper N° 319, Trinity College Dublin [En línea] disponible en <<http://www.tcd.ie/iiis/documents/discussion/abstracts/IIISDP319.php>> 23 de abril de 2012.
- McMICHAEL, P. (2005): “Global development and the corporate food regime”, en *New Directions in the Sociology of Global Development/ Research in Rural Sociology and Development* N° 11, pp. 269-303.
- MIKIC, M. (1998): *International trade*, Palgrave Macmillan, New York.
- MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL Y TIERRAS (2009): “Consejo Nacional de Comercializadores y Productores de Quinua (CONACOPROQ)”, en *Política Nacional de la Quinua*, MDRyT, La Paz.
- MUHR, T. (2011a): *Venezuela and the ALBA: counter-hegemony, geographies of integration and development, and higher education for all*, VDM, Saarbrücken.
- MUHR, T. (2011b): “Conceptualising the ALBA - TCP: third generation regionalism and political economy”, en *International Journal of Cuban Studies*, Vol. 3, N° 2-3, University of Bristol, England, pp. 98-115.
- NOLLEN, S.D. Y QUINN, D.P. (1994): “Free trade, fair trade, strategic trade and protectionism in the U.S. Congress, 1987-88”, en *International Organization*, Vol. 48, N° 3, United States, pp. 91-525.
- ORTEGA-CERDÁ, M. y RIVERA-FERRÉ, M. G. (2010): “Indicadores internacionales de Soberanía Alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura”, en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 14, pp. 53-77.
- PAYNE, A. (ED.) (2006): *Key debates in new political economy*, Routledge, New York.
- PETRÓLEOS DE VENEZUELA SOCIEDAD ANÓNIMA (PDVSA) (2008, primer semestre): *Informe de gestión. PetroCaribe. Energía para la unión* [En línea] disponible en <<http://vcumbredepetrocaribe.menpet.gob.ve/interface.sp/database/fichero/publicacion/518/25.PDF>> 05 de mayo de 2009.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (RBV) (2008, julio): *Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria*, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5889, Venezuela.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (RBV) (2005, febrero): *Reglamento parcial del decreto con fuerza de ley de tierras y desarrollo para la determinación de la vocación de uso de la tierra rural*,

- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38126, Venezuela.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (2009, mayo): *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria*, Registro Oficial de la República del Ecuador.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008): *Constitución de la República del Ecuador*, Asamblea Constituyente, Quito.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (2007, octubre): *Decreto Ejecutivo 662*, Registro Oficial de la República del Ecuador, N° 193.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (2006, abril): *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Registro Oficial de la República del Ecuador, N° 259.
- RODRIG, D. (2004): *Política industrial para el siglo XXI*, translated by Aguilar, A. and Aguilar. E., Harvard University Press, Cambridge.
- RUBIO, B.A. (2009): *Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina* [En línea] disponible en <<https://www.lugo.usc.es/congresos/xiirem/pdf/28.pdf>> 23 de abril de 2012.
- SADER, E. (2009): *El nuevo topo*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- SEN, AMARTYA (1987): *Hunger and entitlements: research for action*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Helsinki.
- STEFANONI, P. (2006): “El nacionalismo indígena en el poder”, en *Observatorio Social de América Latina* (OSAL), Año VI, N° 19 [En línea] disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal19/stefanoni.pdf>> 15 de mayo de 2008.
- STEVENS, P. (2008): “National oil companies and international oil companies in the middle east: under the shadow of government and the resource nationalism cycle”, en *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 1, N° 1, Oxford University Press, Oxford, pp. 5-30.
- STIGLITZ, J.E. Y CHARLTON, A. (2005): *Fair trade for all*, Oxford University Press, Oxford.
- VAN LANGENHOVE, L. (2011): *Building regions*, Ashgate, New York.
- WALLACH, L. AND WOODALL, P. (2004): *Whose trade organization? A comprehensive guide to the WTO*, New Press and Public Citizen, New York.
- WILPERT, G. (2006): “Land for people not for profit in Venezuela”, in Rosset, P.; Patel, R. and Courville, M. (eds.), *Promised land: competing visions of agrarian reform*, Food First Books, Oakland.
- WUNDERLICH, J.U. (2008): *Regionalism, globalisation and international order. Europe and Southeast Asia*, Ashgate, Aldershot.





---

# ALBA: Teoría y práctica de la integración regional.

## Una visión desde el Sur

*Eugenio E. Espinosa Martínez<sup>1</sup>*

### **Introducción**

El sistema de relaciones internacionales actuales, si bien continúa siendo un sistema capitalista de dominación y hegemonía, se encuentra en un proceso de cambios. Desde el inicio de la era posbipolar, los más significativos se encuentran en la nueva configuración política en la América Latina y el Caribe (Rojas, 2008; Rodas, 2009); en la emergencia de China como potencia económica y política mundial (Bustelo, 2005; Espinosa, 1998; Estrada, 2012); en los inicios de la configuración de países denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) como sujeto internacional o no; en los impactos de la crisis mundial sobre el proceso de reconfiguración del sistema mundial (Estrada, 2012) y en la crisis de hegemonía de los Estados Unidos (Castillo y Gandásegui, 2010).

En los procesos de integración regional también se registran cambios significativos que permiten hablar de la emergencia de una nueva forma de integración regional (Espinosa, 2006; 2011) ejemplificada sobre todo en los casos de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), pero que también presenta nuevos rasgos y tendencias en acuerdos ya existentes como en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

---

<sup>1</sup> Profesor e Investigador Titular en FLACSO-Cuba, Universidad de La Habana.

El sistema mundial posbipolar se encuentra, al parecer, en un proceso de tránsito hacia la configuración de un nuevo sistema mundial en el que la formación de agrupaciones regionales, a partir de procesos de cooperación e integración regional internacional, desempeñará un papel importante. Por el momento, esta tendencia resulta más visible para el caso de América Latina y el Caribe y para el Sudeste Asiático. En el caso de la Unión Europea, su nuevo rol, al menos en el mediano plazo, pareciera que está más vinculado a su crisis actual (Silva, 2012) y su desenlace perspectivo en una u otra dirección, es decir, en una salida de la crisis por la vía de su reforzamiento y profundización o por la vía de su retroceso (salida de países actualmente miembros sea del Euro o de su condición de miembros) y hasta de su desmembramiento.

Uno de los cambios más significativos en los procesos de cooperación e integración regional internacional ha sido el surgimiento del ALBA-TCP, a cuyo análisis está dedicado este trabajo. En un trabajo anterior, resultado del primer libro del Grupo de Trabajo de CLACSO, se presentó un primer balance de las teorías económicas y sociológicas sobre la integración regional y de su relación con el ALBA (Espinosa, 2011).

El ALBA-TCP es algo más que una alternativa a la integración neoliberal representada por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los tratados bilaterales de libre comercio que Estados Unidos impulsa por el mundo; más que una alternativa al neoliberalismo como modelo económico y societal y patrón de acumulación, más que una alianza de defensa frente a las amenazas y agresiones externas, que siempre de una u otra manera se coaligan con fuerzas internas, entorpeciendo los procesos de integración regional que no incluyen a las grandes potencias del Norte (Espinosa Martínez, 1992).

El caso del ALBA-TCP, es particularmente novedoso debido a que presenta rasgos no ensayados en otras experiencias de integración regional o declarados, pero dejados en el papel o en las gavetas de burós que almacenan los proyectos sin realizar. Es por ello que pudiera catalogarse como una cooperación e integración de nuevo tipo, o un nuevo regionalismo que no se limita a los espacios subregionales ni tampoco solamente a procurar los países vecinos colindantes

buscando exclusivamente los beneficios de las cercanías geográficas y los efectos en fronteras; que es abierto y flexible a la incorporación y participación de nuevos países miembros, pero no sobre la base de acuerdos de libre comercio con las grandes potencias del Norte, sino a partir de valores compartidos multilateralmente sin discriminaciones a terceros y del diseño y realización de proyectos, planes y empresas.

Pero hay algo más, el ALBA-TCP se propone construir nuevas formas de vivir en sociedad, refundar repúblicas, transformar sociedades, contribuir a la construcción de un mundo pluripolar más equilibrado, y tales transformaciones por mejores sociedades, más inclusivas, democráticas y participativas, ambientalmente responsables, independientes y soberanas, más equitativas socialmente y más sólidas económicamente ya se ha iniciado en algunos de sus países miembros.

### **Antecedentes históricos e inmediatos**

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ha heredado el pensamiento independentista latinoamericano y caribeño del siglo XIX para constituir sus formulaciones sobre la cooperación e integración regional. Desde Francisco Miranda hasta Simón Bolívar, José Martí y Pérez, Miguel Hidalgo, Mariano Moreno, José Artigas, Sucre, San Martín, O'Higgins, Tupac Amaru, Petion, Morazán, Sandino, entre otros, se encuentra la idea de una Latinoamérica y Caribe unidos y la formulación de proyectos para llevar a cabo dichas ideas<sup>2</sup>. Confederación de Repúblicas, Liga, Unión, Patria Grande, Nuestra América, eran expresiones frecuentes en los pronunciamientos de la época (Ardao, 1986; Pividal, 1977; Acosta, 1977; Vitier, 2004-2006; Guerra, Maldonado y Oliva, et. al., 2000). Hay dos elementos claves en esas formulaciones: (i) defensa frente a las amenazas externas representadas por los intentos de reconquista del Imperio

---

<sup>2</sup> Ver: "Antecedentes históricos del ALBA", disponible en <http://www.alternativabolivariana.org>.

Español y de recolonización por parte de otros imperios como Francia, Portugal, Reino Unido y Holanda; así como evitar la recolonización por parte del nuevo imperio naciente: los Estados Unidos; (ii) lucha por la liberación social junto a la liberación nacional, esto es, lograr la independencia de España y, a la vez, la realización de los derechos de los pueblos originarios, de los esclavos afrodescendientes y de los eurodescendientes empobrecidos.

El ideario latinoamericano de aquel siglo XIX (Zea, 1985), que resultó (expresado en palabras de hoy en día) independentista, republicano, laico, orientado hacia las demandas y necesidades de las grandes mayorías, sin exclusión ni discriminación por motivos de raza, religión, género o estatus socioeconómico; que buscaba la unidad, la cooperación internacional y la integración regional entre pueblos y gobiernos latinoamericanos y caribeños sobre la base de la independencia, la soberanía, la equidad y la justicia social; y que se oponía a las propuestas imperiales europeas y estadounidense, está en los orígenes mismos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos.

Ese no es el único ideario presente en el siglo XIX. Las ideas del liberalismo y del monarquismo, entre otras, permearon la fundación de las Repúblicas latinoamericanas y caribeñas desde sus mismos orígenes. El contraste y contraposición entre Próspero y Calibán está en los orígenes de la identidad latinoamericana y caribeña, y también en el del ALBA-TCP. Puede decirse que el ALBA se reclama heredera de Calibán<sup>3</sup>.

El otro antecedente inmediato del ALBA-TCP lo constituye la cooperación bilateral intergubernamental Cuba-Venezuela que se inició formalmente a partir de octubre del 2000. Los primeros acuerdos y planes del ALBA-TCP dan continuidad a aquellos acuerdos inicialmente bilaterales. Según el Presidente venezolano Hugo Chávez Frías: “La relación entre las naciones de Cuba y Venezuela es un ejemplo del cual ha nacido la Alianza Bolivariana para Nuestra

---

<sup>3</sup> Hay todo un debate desde la cultura en su conceptualización amplia y de la identidad cultural en América Latina y el Caribe en torno al tema de Calibán, que puede verse en Fernández Retamar (2000).

América (ALBA) y de cómo nos unimos para romper las cadenas del imperialismo”. Algunos de los resultados de los primeros 10 años de ese convenio bilateral se expresan en la instalación de 6 mil 712 consultorios médicos populares; 3 mil 019 sillones de odontología; 459 ópticas populares; 514 Centros de Diagnóstico Integral; 559 Salas de Rehabilitación Integral; 28 Centros de Alta Tecnología; 31 mil profesionales cubanos prestando servicios de Asistencia Técnica. Para el Presidente venezolano: “en el Programa Barrio Adentro, llevado a cabo en el país con el apoyo de Cuba, se han realizado 439 millones de consultas gratuitas; se han salvado 295 mil vidas; se han hecho 61 millones de consultas odontológicas, 61 millones de obturaciones; se han entregado 19 millones de lentes y se han llevado a cabo 2 millones de intervenciones que han devuelto la vista y la calidad de vida a muchos venezolanos”<sup>4</sup>.

En rigor, según consta en sus documentos oficiales, el ALBA-TCP surgió inicialmente como resultado de una “modificación y ampliación” del Convenio bilateral de cooperación Cuba-Venezuela. Este nacimiento le dejaría su impronta en la evolución posterior: una de las dinámicas de funcionamiento y avance del ALBA-TCP consistirá en una combinación de multilateralismo y bilateralismo, esto es, acuerdos multilaterales que definen valores, principios y conceptos compartidos y un marco de acción común, y planes bilaterales que concretan, detallan e implementan los acuerdos.

Esta peculiar forma de funcionamiento le ha permitido al ALBA-TCP gozar de una gran flexibilidad y, a la vez, agilidad en la realización de sus proyectos y planes.

### **Evolución y periodización del ALBA-TCP**

En ocasiones se le ha criticado al ALBA-TCP por los cambios que ha ido registrando a lo largo de los 8 u 11 años de su existencia. En

---

<sup>4</sup> Ver: Declaraciones del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, con motivo del relanzamiento del Convenio Bilateral Cuba-Venezuela 2010-2020, disponible en <http://www.cubadebate.cu>.

rigor el ALBA-TCP es un producto y proceso en construcción, aunque sus principales rasgos, características, principios y tendencias ya se encuentran, por el momento, bastante delineados y están marcados por las sociedades, los pueblos y gobiernos que le dan origen y que participan en el mismo.

En la corta y fructífera evolución del ALBA se pueden identificar los siguientes períodos:

2001-2004. De su primera formulación hasta su Constitución con la firma de sus primeros acuerdos: Discurso del Presidente venezolano en la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, Declaración Conjunta entre los Presidentes de Cuba y Venezuela; Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas;

2004-2006. Primera ampliación con la incorporación de Bolivia y primera profundización con la propuesta del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) el 29 de abril del 2006 y el nacimiento de Telesur en el 2005;

2007. Segunda ampliación, con la incorporación de Nicaragua y segunda profundización con la decisión de crear el Banco del ALBA, la instalación de las primeras comisiones técnicas y la firma del Tratado Energético;

2008-2009. Tercera ampliación, con las incorporaciones de Ecuador, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Dominica y Honduras y tercera profundización con su tránsito a Alianza; la decisión de crear el Consejo de Movimientos Sociales; la propuesta de crear una zona de complementación económica; la primera formulación y conceptualización de Proyecto y Empresa Grannacional; la constitución del Banco del ALBA-TCP; definición de los 23 principios del Tratado de Comercio de los Pueblos y su primer plan de acción; lanzamiento de la idea del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE); definición de la institucionalidad del ALBA-TCP; elaboración de propuestas y firma de Acuerdos sobre la Seguridad y Soberanía Alimentaria; puesta en marcha de los Proyectos

Grannacionales Alimentario, de Salud y Cultura con la creación de las Empresas Grannacionales de Alimentos, el Centro Regulatorio para el Registro de Medicamentos (ALBAMED), la Empresa Grannacional de Energía, Gas y Petróleo, y el Fondo Cultural del ALBA;

2010-2012. Cuarta cuasi ampliación con la adhesión de Haití, Surinam y Santa Lucía como invitados especiales en la XI Cumbre de febrero de 2012 y cuarta profundización con la decisión de crear el Consejo de Defensa del ALBA; creación de la Escuela de Defensa y Soberanía del ALBA en Bolivia el 31 de mayo de 2011; el Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA, ratifica el compromiso de consolidar la soberanía y de construir el socialismo con la tarea de batallar por el Ayacucho del Siglo XXI, instalar el Consejo de Movimientos Sociales; y en la IX Cumbre del 19 de abril de 2010 se define dos pilares fundamentales de la política exterior común: “la construcción de la igualdad entre todas las naciones para un mundo pluripolar” y enfrentar el “gran reto histórico: construir una base económica independiente, desarrollada y socialista”<sup>5</sup>.

### **El ALBA-TCP: Principios y conceptos de una cooperación e integración regional internacional de nuevo tipo**

A lo largo de su evolución de Alternativa a Alianza el ALBA-TCP fue construyendo y delineando sus principales conceptos y principios los cuales se encuentran en seis principales documentos: Declaración Conjunta entre los Presidentes de Cuba y Venezuela del 14 de diciembre de 2004; Acuerdo para la Aplicación del ALBA del 14 de diciembre de 2004, firmado por ambos Presidentes; Declaración Final de la Primera Reunión Cuba-Venezuela para la Aplicación del ALBA del 28 de abril de 2005, firmado por las respectivas delegaciones; Conceptualización de Proyecto y Empresa Grannacional en el marco del ALBA, del 26 de enero del 2008; Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos del 17 de octubre de 2009 y Manifiesto Bicentenario de Caracas del 19 de abril de 2010.

---

<sup>5</sup> Ver: Manifiesto Bicentenario de Caracas. Declaración Final de la IX Cumbre del ALBA-TCP, 19 de abril de 2010, disponible en <http://www.alianzabolivariana.org>.

La Declaración Conjunta del 2004 presenta 12 principios y bases cardinales para lograr los objetivos del ALBA-TCP. El plan estratégico se detalla en el acuerdo. El Concepto Grannacional cuenta con 3 fundamentos; la Empresa Grannacional debe cumplir con 4 parámetros, 2 requisitos y 4 condiciones, y el Proyecto Grannacional presenta 5 rasgos que lo definen<sup>6</sup>.

El Tratado de Comercio de los Pueblos delinea 23 principios que lo definen y articulan. El Manifiesto Bicentenario de Caracas ratifica el objetivo principal de una política exterior común del ALBA-TCP como el de contribuir a la construcción de un mundo pluripolar, y la defensa y apoyo mutuos frente a las amenazas y agresiones externas; y, a la vez, declara “el gran reto histórico: construir una base económica, desarrollada, independiente y socialista”<sup>7</sup> a fin de consolidar la independencia y soberanía.

### **Dimensiones de trabajo del ALBA-TCP: logros y resultados**

Hasta el momento el ALBA-TCP ha diseñado y desarrollado planes con resultados bastante avanzados en las dimensiones de comercio, finanzas, alimentos, energía, salud, educación, cultura, deportes, organización institucional, política externa, telecomunicaciones y comunicación social, y ha formulado conceptos, principios, metas y propósitos en las dimensiones ambiental, defensa y seguridad, industria y minería, transporte, turismo, ciencia y tecnología. En algunos de estos casos se ha llegado al diseño de proyectos, en otros, los proyectos dieron lugar a empresas y se encuentran en fase de realización del proyecto o ya en funcionamiento, y en otros hay resultados visibles e impactos reconocidos internacionalmente, tanto por organismos internacionales como por organizaciones políticas y movimientos sociales.

---

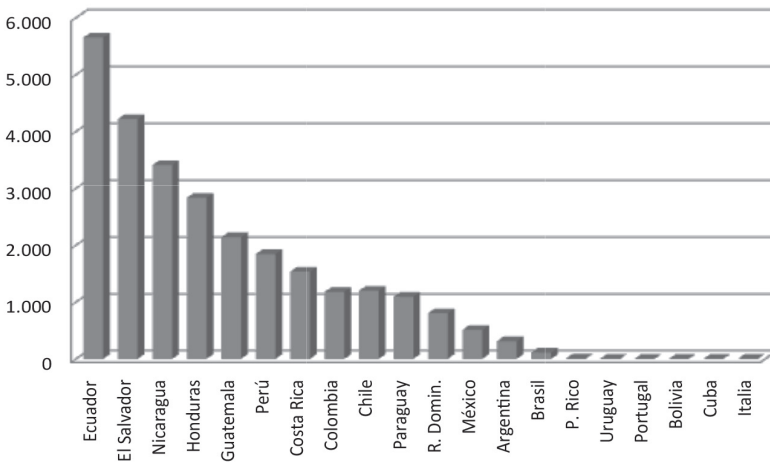
<sup>6</sup> Ver: Documentos del ALBA-TCP, Construyendo un mundo pluripolar, disponibles en <http://www.alba-tcp.org>

<sup>7</sup> Ver: Manifiesto Bicentenario de Caracas, IX Cumbre del ALBA-TCP del 19 de abril de 2010, Caracas, Construyendo un mundo pluripolar, disponible en <http://www.alba-tcp.org>



ALBA-Salud constituyó una de las primeras líneas de trabajo del ALBA-TCP y hoy en día continua siendo una de sus dimensiones fundamentales para la construcción de sociedades incluyentes, culturalmente ricas y diversas, ambientalmente responsables, independientes y soberanas, más justas, democráticas y equitativas. En la dimensión de salud, el ALBA-TCP se propone trabajar por el mejoramiento de los sistemas de salud de los países miembros.

**Gráfico N° 1**  
**Misión Milagro: Pacientes latinoamericanos atendidos,**  
**2004 - 2010 (junio)**



Fuente: Espinosa (2004).

Actualmente cuenta con cinco proyectos en andamiento: Proyecto Grannacional ALBAMED, distribuidora, comercializadora y reguladora de productos farmacéuticos; Programa Estudio Clínico Genético Psicosocial de personas con discapacidad. Este se realiza en Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, con un equipo investigador de 72 mil 202 personas, 2.052.931 viviendas visitadas, 897 mil 883 personas consultadas con

alguna discapacidad y 1.173.835 personas no discapacitadas; Misión Milagro desde el ALBA, iniciada en la bilateral Cuba-Venezuela, continuada con el ALBA-TCP y extendida a países fuera del ALBA; Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM), con sede en Venezuela; Solidaridad con Haití, iniciada a raíz de los desastres naturales que han azotado dicho país. Otro caso de particular significación es la cooperación triangular Brasil-Cuba- Haití, utilizando una de las formas más novedosas actualmente en la cooperación al desarrollo<sup>8</sup>.

### Cuadro N° 1

#### Matricula estudiantil en Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM) Dr. Salvador Allende, 2007-2011 (estudiantes por delegación)

País	2007 - 2008	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011
Total	426	453	375	476
ALBA	190	306	249	193
Antigua y Barbados (1)				
Bolivia	143	208	126	77
Cuba (2)				
Dominica			6	
Ecuador	20	22	44	19
Nicaragua	27	74	70	91
San Vicente y las Granadinas		2	3	6
Venezuela (3)				
Otros Países (4)	236	147	126	283

Fuente: Escuela Latinoamericana de Medicina Sr. S. Allende

(1) En proceso de estudio para la Administración de Estudiantes

(2) Cursan estudios en la sede de La Habana

(3) El Programa de Formación de Medicina Comunitaria de la Universidad Bolivariana de Venezuela y la Misión cuentan con una matrícula de más de 300

(4) Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Chile, Colombia, El Salvador, Etiopía, Gambia, Ghana, Guyana, Haití, Honduras, Kenia, Libia, México, Mozambique, Nigeria, Palestina, Panamá, Paraguay, Perú, Senegal, Sierra Leona, Surinam, Uruguay, entre otros.

<sup>8</sup> Sobre la cooperación internacional brindada por Cuba en la esfera de la salud ver Espinosa (2004).

**Cuadro N° 2**  
**Alfabetización**

Venezuela	1.500.000
Bolivia	824.000
Nicaragua	500.000
Ecuador	819.000
Alfabetizados	3.643.000

Fuentes: CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas; INE Bolivia; ONE Cuba; INEC Ecuador; INEC Nicaragua; INE Venezuela y CARICOM; Statistics Sub-Programme, Caribbean Community Secretariat.

Existe otro conjunto de acciones y resultados en la esfera de la salud que se relacionan con la colaboración bilateral Cuba-Venezuela, que pudiera pensarse que no corresponden al ámbito de trabajo del ALBA-TCP, pero que siguen sus principios y conceptos, por lo que metodológicamente pueden ser incluidos para el análisis, ya que lo que los torna posibles es la existencia misma del ALBA-TCP. Algunos de los resultados de los primeros 10 años de ese Convenio bilateral se expresan en la instalación de: 6 mil 712 Consultorios médicos populares, 3 mil 019 Sillones de Odontología, 459 Ópticas Populares, 514 Centros de Diagnóstico Integral, 559 Salas de Rehabilitación Integral, 28 Centros de Alta Tecnología, 31 mil Profesionales cubanos prestando servicios de Asistencia Técnica. Para el presidente venezolano, Hugo Chávez: “en el Programa Barrio Adentro, llevado a cabo en el país con el apoyo de Cuba, se han realizado 439 millones de consultas gratuitas, se han salvado 295 mil vidas, se han hecho 61 millones de consultas odontológicas, 61 millones de obturaciones, se han entregado 19 millones de lentes y se han llevado a cabo 2 millones de intervenciones que han devuelto la vista y la calidad de vida a muchos venezolanos”<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Declaraciones del Presidente de Venezuela con motivo del X Aniversario de la Cooperación bilateral Cuba-Venezuela y de su relanzamiento 2010-2020, disponibles en <http://www.cubadebate.cu>, 7 de noviembre de 2012.

Los resultados en la esfera educacional han sido valorados positivamente por instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación (UNESCO). Las primeras acciones se realizaron en el proceso de alfabetización. Aunque en los marcos del ALBA-TCP se han desarrollado labores en los diversos niveles de enseñanza (pos-alfabetización, primaria, media, pre-universitaria, universitaria y posgraduada). Actualmente, se propone concluir la alfabetización en todos los países miembros, continuar y ampliar con las actuales acciones de pos-alfabetización y reforzar el nivel universitario.

El programa en fase de realización en esta esfera es el Proyecto Grannacional ALBA-Alfabetización y Pos-Alfabetización, el cual ha permitido la erradicación del analfabetismo en tres países del ALBA-TCP, al menos dos de ellos siendo declarados por UNESCO como “Territorios Libres de Analfabetismo”: Cuba (1961), Venezuela (2005), Bolivia (2008) y Nicaragua (2009). Basado en el método pedagógico “Yo sí puedo”, desarrollado a partir de la experiencia cubana de alfabetización de 1961, ha sido posible que 3.500.000 de personas antes analfabetas puedan leer y escribir, creando condiciones para su inserción en el sistema formal educacional, en otros niveles de enseñanza y favoreciendo la movilidad socio-laboral y política de los nuevos letrados. En este proceso de profundo cambio cultural, todos los sujetos sociales que intervienen, tanto el alfabetizado como el alfabetizador, resultan transformados creando una nueva realidad social.

Este método pedagógico se ha aplicado en una gran variedad de países dentro y fuera del ALBA-TCP y en diversos idiomas, reconociendo la realidad pluricultural de los pueblos que conforman Nuestra América, en un auténtico fenómeno de interculturalidad transformadora y contribuyendo, entre otras cosas, a la elevación de la tasa de escolaridad en los países del ALBA.

Los impactos de la interculturalidad transformadora<sup>10</sup> tienen efectos

---

<sup>10</sup> Como todo concepto, el de interculturalidad está mediado y transversalizado por sus orígenes, pero también por sus entornos intelectuales y sociales, por el campo de ideas y conceptualizaciones en los que se inserta y por aquellos que lo producen y reproducen.

de corto, mediano y largo plazo, pero de inmediato puede afirmarse que producen una elevación y reafirmación de la dignidad humana en las personas involucradas.

### **Institucionalidad, estructura y funcionamiento del ALBA-TCP**

De acuerdo a la teoría de la negociación, podría afirmarse que el ALBA-TCP ha ido avanzando siguiendo la línea del segundo óptimo: “si no es posible lograr el máximo, ir avanzando en la línea de menores obstáculos como camino de acercamiento a los objetivos”. Ello ha permitido (unido a la presencia de una genuina y clara voluntad política de integración regional) mantener al ALBA-TCP en una dinámica de movimiento sistemático.

Los valores compartidos, la gradual construcción de su propio lenguaje, conceptualizaciones y principios, y el acercamiento y aproximación de intereses y motivaciones han tornado posible el crecimiento, ampliación y profundización (sin prisas, pero sin pausas) del ALBA-TCP, que fue transitando de una dinámica presidencial a una intergubernamental en diálogo con los movimientos sociales. Ese tránsito se produjo velozmente, no se demoró ni en el tiempo ni en el espacio, sobre todo cuando comenzó la instalación de los grupos de trabajo bilateral, trilateral, cuadrilaterales, y las Cumbres de los Pueblos.

Las funciones de cada instancia están delineadas y definidas sus atribuciones y calendarios. El Consejo Económico cuenta con el Consejo Monetario Regional encargado de coordinar lo relativo al Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) y “velar por el funcionamiento del Banco del ALBA y demás instituciones económicas del ALBA-TCP”.

Cada uno de los Consejos ya creados cuenta con sus grupos de trabajo respectivos: Integración Energética, Seguridad y Soberanía Alimentaria, Complementación Comercial, Soberanía Tecnológica, Complementación Industrial y Productiva, Nueva Arquitectura

Financiera Regional, Turismo, Infraestructura y Transporte, Doctrina de la Propiedad Industrial y Solución de Controversias.

### **El ALBA y la Integración Regional: Una visión desde el Sur**

En los documentos del ALBA-TCP se enfatiza que la integración es una condición para el desarrollo sustentable y sostenible. Esa integración ha sido concebida como alternativa al neoliberalismo y como unidad en las acciones de cooperación e integración basada en la complementación, las ventajas cooperativas o compartidas, la solidaridad, la ayuda y beneficios mutuos para la satisfacción de las necesidades de nuestros pueblos, para preservar la independencia, la soberanía, la identidad y los derechos de la naturaleza, y lograr un mundo multipolar.

Las insuficiencias de los actuales procesos de integración regional internacional son evidentes, como en el caso de la Unión Europea, que no ha logrado superar ni su actual crisis (salvo sacrificando las economías de sus países miembros en dificultades y deteriorando las condiciones de vida y de trabajo de los sectores mayoritarios de sus poblaciones), ni el déficit democrático con su ciudadanía; además no ha podido distanciarse de los Estados Unidos, ni pugnar por un mundo multipolar, ni proteger los logros sociales alcanzados en años anteriores. Los otros casos de integración regional tampoco han logrado acceder al desarrollo ni para sus economías ni para sus poblaciones excluidas de los beneficios del crecimiento y han conducido a la necesidad en la búsqueda de alternativas frente a la crisis económica, las amenazas al medio ambiente, las desigualdades sociales y el predominio de las grandes potencias con sus políticas de guerras.

Los países del Sur que han emprendido alternativas de desarrollo sustentable/sostenible procuran un mundo multipolar que equilibre el excesivo poder concentrado en unas pocas grandes potencias, que se asienta en la acumulación desmesurada del poder militar, despreciando las demandas sociales. El ALBA es un proceso de integración regional que ha iniciado tal camino.

Un mundo más equilibrado que coloque las demandas sociales de los excluidos como prioridad del desarrollo, respetando el medio ambiente y protegiendo la Tierra del deterioro progresivo, se presenta hoy como alternativa realizable. Ese camino no es único ni presenta modelos aplicables a todos los países, pero su presencia en el mundo actual constituye una esperanza real.

No solo el Sur es una promesa de un futuro mejor para el mundo, también en otras latitudes se gestan propuestas y movimientos sociales que pugnan porque un mundo mejor es posible. Es un momento histórico luego de la desaparición del socialismo en los países este-europeos con sus logros, errores e insuficiencias.

Hoy día colisionan varias visiones del mundo: una que intenta preservar los intereses de los privilegiados, cuyas economías se alimentan de los conflictos, el comercio de armas, las guerras, las desigualdades, el desempleo, la pobreza y el deterioro ambiental (es la variante neoliberal del capitalismo); otra que procura el retorno al Estado de Bienestar de la posguerra de la segunda mitad del siglo XX (es el neokeynesianismo con su variante latinoamericana en el cepalismo y neodesarrollismo); y una visión emergente que busca alternativas al orden actual prevaleciente, que beneficie a los excluidos de siempre a partir del equilibrio entre crecimiento económico y mejoras sociales, que preserve la naturaleza y el medio ambiente y procure la independencia, soberanía, la cooperación, la solidaridad, la integración, un mundo pluripolar y la paz (Espinosa Martínez, 2012).

### **Las teorías: hegemónicas y alternativas**

Desde mi perspectiva, las teorías hegemónicas son aquellas que constituyéndose en los países del Norte procuran mostrar, demostrar o construir conocimientos e imaginarios elitarios, o metáforas que dialogan a favor de los intereses de las grandes potencias del Norte. Las teorías contrahegemónicas son aquellas que surgiendo de países del Norte o el Sur, el Este o el Oeste, construyen y reconstruyen

conocimientos e imaginarios, o producen y reproducen ideas y conocimientos científicos; o elaboran metáforas que dialogan y, a la vez, se oponen a las teorías hegemónicas. Las teorías alternativas son aquellas que se desarrollan en países del Sur o del Norte, las cuales además de construir y reconstruir, producir y reproducir conocimientos científicos, también construyen y reconstruyen, producen y reproducen metáforas e imaginarios que dialogan en el diapasón contrahegemónico y, a la vez, construyen y producen, reconstruyen y reproducen propuestas que conducen a caminos alternos a las tendencias dominantes, guían el pensamiento y la acción por veredas nuevas o cuasi nuevas, cuyo hilo conductor conduzca a transformaciones en las sociedades que favorezcan a los sectores secularmente excluidos y explotados por el sistema capitalista.

Identificadas las tendencias que se avizoran en las sociedades y formaciones sociales latinoamericanas y caribeñas en procesos de transformación, se va a entender por teorías alternativas a aquellas que apunten en la dirección que, rechazando el neoliberalismo plus, construyan y reconstruyan conceptos, herramientas y discursos científicos, produzcan y reproduzcan categorías, variables y análisis que permitan profundizar en las realidades no solo para comprenderlas sino también para transformarlas siguiendo el hilo conductor de los caminos del anticapitalismo y hacia algunos de los socialismos en el siglo XXI.

Las nuevas teorías del comercio internacional en la dirección del comercio estratégico; las nuevas teorías del crecimiento basadas en las ventajas competitivas estratégicas, no solo de las empresas, sino también de los recursos de los territorios en los cuales estas se anclan y localizan, tomando en cuenta sus impactos territoriales y su responsabilidad social y ambiental, y que suponen un Estado proactivo orientado hacia el posdesarrollo en sus políticas de incentivos hacia empresas y entidades híbridas; y el nuevo regionalismo estratégico orientado hacia el posdesarrollo y la multidimensionalidad sectorial, en las formas híbridas de propiedad y gestión (sin tener en cuenta la naturaleza socio-política del Estado a favor de las elites o de los sectores mayoritarios excluidos y explotados), difícilmente pueden constituir fundamento para un proceso de cooperación e integración regional



como el ALBA-TCP, aunque pudieran proveer algunos instrumentos de políticas económicas y elementos de análisis para diagnóstico.

### **ALBA: la construcción de una identidad**

A los efectos de valorar el mayor o menor avance del ALBA-TCP como proceso de integración regional internacional, en este epígrafe se explora la construcción de la identidad ALBA-TCP. La pregunta a responder sería ¿hay una identidad ALBA entre los países miembros?, ¿existe una identidad ALBA-TCP en lo internacional o en lo nacional?

La construcción de una identidad ALBA-TCP (al menos a nivel de los sujetos intergubernamentales) se refleja en la identificación de esos valores compartidos y en las acciones que se revelan como guiadas por tales valores y principios. La construcción de esa identidad tendría tres momentos principales: el auto reconocimiento identitario por parte de los sujetos gubernamentales de los países miembros; el reconocimiento de esa identidad por parte de terceros; la realización de acciones conjuntas guiadas por tales valores.

Hasta el momento, el ALBA ha realizado once Cumbres ordinarias y cinco Cumbres extraordinarias, manteniendo la regularidad en sus intercambios e interacciones políticas. La dinámica de interacciones y de acuerdos suscritos puede constituir uno de los indicadores aceptables en cuanto a la evolución del proceso de integración en el ALBA en su dimensión institucional.

La regularidad en la agenda de encuentros de sus diversas instancias institucionales, la elaboración de proyectos, la formulación de metas y objetivos, la confección de planes de acción, la realización concreta de los propósitos, planes y proyectos enunciados, así como los impactos nacionales e internacionales de los mismos, son todos indicadores que muestran evidencia de la vitalidad y avances del ALBA-TCP.

La realización regular de las Cumbres Ordinarias y Extraordinarias, la capacidad de lograr acuerdos, implementar su cumplimiento y monitorear y evaluar sus resultados, constituye otro indicador que

permite hablar de cierto grado de cohesión social entre los sujetos sociales intergubernamentales y entre estos y los nuevos actores sociales, particularmente los movimientos sociales, ya que muchos de estos acuerdos han sido formulados en las Cumbres de los Pueblos, organización que aglutina los movimientos sociales de los países miembros del ALBA.

Pudiera afirmarse que los avances más significativos registrados por el ALBA-TCP se encuentran en las dimensiones política, social e institucional. La formulación e identificación de valores compartidos (al menos entre los sujetos gubernamentales) se refleja en los documentos de adhesión de los países miembros y en la realización de acciones conjuntas significativas en la dimensión de lo político, económico y de lo social.

A modo de evidencia de la construcción de esa identidad ALBA-TCP, se tomarán como indicadores: Las acciones de los sujetos internacionales y su interpretación; el reconocimiento explícito e implícito de terceros; y capacidad de arrastre. Tres ejemplos:

- (i) Golpe de Estado contra el gobierno democráticamente electo de Honduras; Postura ante la Organización de Estados Americanos (OEA) y arrastre.
- (ii) Conspiración golpista contra el gobierno democráticamente electo de Ecuador; UNASUR y arrastre.
- (iii) Cumbre de Copenhague; Cambio Climático.

Si bien el ALBA no fue capaz de evitar un suceso como el del golpe de Estado contra el gobierno legítima y democráticamente constituido de Honduras, ni fue capaz de revertirlo, hay que señalar que en ello también influyó la relativa debilidad política interna del mencionado gobierno. Sin embargo, el ALBA y la resistencia de los movimientos sociales hondureños fueron factores capaces de evitar el reconocimiento de los nuevos gobiernos golpistas y evitar su presencia en la OEA.

En cuanto a la conspiración golpista contra el gobierno constituido de manera legítima y democrática en Ecuador<sup>11</sup> (el cual internamente

---

<sup>11</sup> Ver: <http://www.cubadebate.cu> del 30 de septiembre al 3 de octubre de 2010; <http://>

mostró capacidad de resistencia ante los hechos), las acciones del ALBA-TCP tuvieron efectividad en el sentido de evitar el avance del golpe de Estado, convocar a UNASUR, e impulsar una posición común de condena entre los países latinoamericanos. La postura latinoamericana no solo es resultado de la capacidad de arrastre del ALBA-TCP, sino también de la defensa de los procesos democráticos, como valor compartido por los actuales gobiernos civiles latinoamericanos. Es necesario añadir el papel desempeñado por Telesur al difundir tempranamente la realidad de lo que acontecía en Quito con el Presidente Rafael Correa y de lo acontecido en Honduras.

En ambos casos, los intentos de golpe de Estado, secuestro de Presidentes y conspiración con peligro de vida para los mismos, estuvieron determinados por sectores de poder económico y político internos que contaron con el apoyo de los Estados Unidos, reveladores de la proyección externa de ese país basada en el llamado poder inteligente.

La construcción de identidades es uno de los procesos sociales más complejos y que requieren mayor sedimentación en el tiempo. Una mayor cohesión social la otorgaría la construcción de la identidad ALBA-TCP entre las poblaciones de los países miembros, y en ello pueden desempeñar un importante rol los movimientos sociales y la profundización de los procesos de transformación al interior de los países miembros. Sin embargo, es difícil medir la construcción de identidad entre las poblaciones de los países miembros.

En esta investigación el autor no cuenta con evidencias que permitan pronunciarse sobre esta dimensión nacional de la identidad ALBA-TCP. Sin embargo, es posible identificar aquí uno de los desafíos a enfrentar: el ALBA necesita transitar de política de gobierno a política de Estado, mediante su aprobación en sus respectivos parlamentos, lo que le otorgaría mayor garantía de permanencia y estabilidad en el tiempo, y le propiciaría mayor cohesión societal, mayor capacidad de arrastre internacional y mayor reconocimiento internacional.

La fuerte vinculación de los gobiernos del ALBA-TCP con los movimientos sociales y partidos de izquierda constituye un factor

favorable en esta dirección<sup>12</sup>. Esa relación se pone de manifiesto en que la gran mayoría de los actuales proyectos diseñados y en ejecución por el ALBA-TCP han sido propuestas de los movimientos sociales formuladas en las llamadas Cumbres de los Pueblos y en los diversos encuentros organizados por los movimientos sociales para los cuales el ALBA-TCP forma parte de sus esperanzas.

El ALBA-TCP como proceso de integración regional de nuevo tipo no solo prevé la inclusión y participación efectiva de los movimientos sociales sino que les ha abierto un espacio de participación real. En los documentos oficiales del ALBA-TCP se reconoce la necesidad de instalar el aprobado Consejo de los Movimientos Sociales en su estructura institucional.

No obstante, la polarización política producida por las políticas de confrontación impulsadas por los sectores sociales afectados por las transformaciones nacionales en los países miembros del ALBA, apoyados por las interferencias provenientes de la política exterior de Estados Unidos, conduce a situaciones de permanente confrontación política entre diversos sujetos sociales, principalmente entre las élites tradicionales y los nuevos sujetos sociales emergentes.

La peculiar estructuración institucional del ALBA-TCP, en acuerdos multilaterales conjuntamente con programas y planes bilaterales, conduce a que las mayorías poblacionales beneficiadas identifiquen que el mejoramiento de su bienestar social proviene de las políticas instrumentadas por los gobiernos de sus países y apoyadas por terceros (Cuba-Venezuela, Venezuela-Cuba, Bolivia-Venezuela, Cuba-Bolivia), pero al parecer esos sectores poblacionales no llegan hasta la identificación del ALBA-TCP como instancia propiciadora de la cooperación e integración y, aún más, como institución que hace posible la realidad de tales políticas y del mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo. Tomando como ejemplo los reportajes, documentales y videos realizados por la televisión cubana sobre la labor de médicos, maestros y profesores cubanos en Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Haití, Ecuador, las poblaciones beneficiadas, los cooperantes cubanos y los periodistas no identifican ni mencionan al

---

<sup>12</sup> Ver: <<http://www.movimientos.org>>

ALBA-TCP como instancia que desempeñe algún papel o función en tales acciones.

En un estudio realizado recientemente por la CEPAL y el Latinobarómetro (2010), en los casos de Venezuela y Bolivia se identifica y se menciona el reconocimiento poblacional en cuanto a las políticas sociales de sus gobiernos, pero ninguna identificación al ALBA-TCP como realidad institucional que las tornó posibles.

### **Fortalezas y desafíos**

Todo proceso de integración es un resultado y un reflejo de los países que lo conforman y el ALBA-TCP no es una excepción. Como fortalezas del ALBA-TCP pueden destacarse las siguientes:

- (i) Los procesos de transformaciones internas en los países miembros le otorgan legitimidad, identidad, sentido de pertenencia, pertinencia y cohesión social y política a la proyección integracionista de sus países miembros. La continuidad de estas transformaciones hasta el momento ha constituido una de sus fortalezas, que en caso de revertirse se convertiría en su mayor debilidad.
- (ii) La disponibilidad de capacidades humanas, tecnológicas y de gestión en el diseño, implementación y monitoreo de programas sociales, y la disponibilidad de recursos financieros a partir de los altos precios de los combustibles no renovables, de las políticas de recuperación soberana de sus recursos naturales y la aplicación de políticas de inversión para el desarrollo y el bienestar social.

El diseño, implementación y ejecución de planes y programas sociales en salud, educación, empleo y atención a discapacitados han dado resultados significativos. A modo de ejemplo, tres países del ALBA-TCP constituyen territorios libres de analfabetismo: Cuba (1961), Venezuela (2005) y Bolivia (2008), resultados reconocidos por la UNESCO. La CEPAL (2010a) reconocía que “un mérito de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) ha

sido poner de relieve el carácter central de las temáticas sociales en los espacios de cooperación e integración regional” (CEPAL, 2010a).

Algunos datos, a modo de ilustración, en el caso de Bolivia: de acuerdo a datos oficiales, 819 mil 417 personas fueron alfabetizadas de un universo de 824 mil 101 iletrados detectados (99,5 por ciento). En el programa “Yo sí Puedo” fueron creados 28 mil 424 puntos de alfabetización a lo largo y ancho de todo el territorio boliviano con 130 asesores cubanos y 47 venezolanos que capacitaron a 46 mil 457 facilitadores y 4 mil 810 supervisores bolivianos. Todos trabajaron por compromiso social. El 75 por ciento de los alfabetizados fueron mujeres (Contreras, 2008). Esta fue la primera fase del Programa Nacional de Alfabetización, que transita ahora hacia a la pos-alfabetización. En esta primera fase Cuba aportó 30 mil televisores e igual cantidad de equipos de video, un millón 200 mil cartillas y los correspondientes juegos de los 17 cassettes del método audiovisual y manuales para el facilitador. Conjuntamente con Venezuela se instalaron 8 mil 350 paneles solares para las comunidades rurales que carecen de energía eléctrica. También se entregaron 200 mil anteojos o lentes a los participantes que tenían problemas de la vista. Esta primera fase del PNA tuvo un costo de 260 millones de bolivianos; aproximadamente 36.7 millones de dólares.

Actualmente Bolivia, en conjunto con Cuba y Venezuela, desarrolla la cuarta etapa del PNA, que incorporará 50 mil personas y cuyo objetivo es beneficiar a 225 mil ciudadanos en los 337 municipios con un programa de 2 años de estudios de historia, matemática, lenguaje, ciencias naturales y geografía. La previsión para 2013 es la de incorporar a 500 mil ciudadanos a un nivel equivalente al sexto grado de primaria<sup>13</sup>.

Un desafío y debilidad del ALBA-TCP, es la ausencia de un sistema estadístico de recopilación de la información, que se encuentra sumamente dispersa, lo que dificulta en extremo el acceso a sus resultados, así como la divulgación y conocimiento de los mismos más allá de los directamente beneficiados. Los desafíos principales para el futuro del ALBA-TCP son políticos, económicos y sociales.

---

<sup>13</sup> Ver: <<http://www.cubaminrex.cu>>

La construcción de la complementación económica y productiva constituye un importante desafío para el ALBA-TCP. Esta no es un requisito para la integración, como en ocasiones se ha afirmado, pero lograrla sí resulta necesario aunque no suficiente, y es un propósito loable e indispensable porque facilita y estimula el comercio mutuo y refuerza y profundiza económicamente la integración, tornándola más sostenible.

El diseño de proyectos transnacionales, la creación de empresas mixtas (híbridas) transnacionales, del mecanismo de compensación SUCRE y de instituciones financieras para el financiamiento de las acciones, permite afirmar que el ALBA-TCP entra en una nueva etapa en la que el avance en la dimensión económica de la integración debe tener un papel importante, manteniendo la continuidad de la dimensión social y profundizando en su dimensión política.

Ciertamente el índice de complementación económica entre los países del ALBA-TCP es bajo y su elevación requiere de la construcción de cadenas productivas, mediante procesos que incorporen valor agregado a las cadenas de valor de manera de aumentar la densidad del tejido productivo en el espacio económico del ALBA-TCP. El desafío económico del ALBA-TCP también tiene que ver con la construcción de una base económica que no dependa de las fluctuaciones del mercado petrolero o de gas (energético), por más que sea previsible que los precios energéticos se mantengan elevados y puedan continuar siendo una importante fuente de financiamiento. Lo anterior supone, además, conciliar la sostenibilidad económica, ambiental, social, política y cultural, y tal conciliación no se resuelve invisibilizando alguno de los términos de esa compleja ecuación.

La multiplicidad de desafíos, unida a la diversidad de percepciones, miradas, realidades y alternativas, coloca en el terreno de la complejidad tanto los análisis como las acciones, situando demandas muy complejas a las teorías y a las praxis.

## El ALBA-TCP y sus críticos

### Fragmentación

Al ALBA-TCP se le adjudica el efecto de fragmentar a la América Latina y el Caribe (Nuestra América). Lo primero que habría que decir es que cuando el ALBA llegó, la región ya estaba fragmentada. Esa balcanización de Nuestra América es de larga data, ha pasado por varias etapas y se inició con la formación de los Estados nacionales, que supone desde la delimitación de fronteras hasta la conformación de las élites oligárquicas criollas nacionales, sus organizaciones económicas y políticas, sus imaginarios de culturas nacionales y sus ideologías de hegemonía, dominación y explotación de clases. En esa delimitación de territorios y fronteras nacionales es donde surgen las contraposiciones de intereses y del ejercicio de las hegemonías criollas que conducen a los conflictos interlatinoamericanos.

Esos conflictos latentes o no, son los que abren brechas para las intervenciones externas por parte de las potencias y favorecen el ejercicio eficaz de las hegemonías y dominación imperiales. Los conflictos interlatinoamericanos e intercaribeños alimentan y favorecen las intervenciones imperialistas y viceversa, y entorpecen y dificultan los procesos de cooperación e integración regionales en Nuestra América<sup>14</sup>.

A su vez, las políticas y proyecciones exteriores de las potencias hacia Nuestra América confluyen hacia su fragmentación. Todo el siglo XIX latinoamericano y caribeño, y hasta hoy, está marcado por estas interferencias e intervenciones imperiales, pero también por los diversos intentos de cooperación e integración regional intralatinoamericanos

---

<sup>14</sup> Quizás pudiera levantarse la hipótesis de que la reaparición durante los años 2000-2012 de conflictos de larga data, que aparecen como intralatinoamericanos y caribeños (Chile-Perú-Bolivia), (Colombia-Nicaragua), (Costa Rica-Nicaragua), (Colombia-Ecuador), (Colombia-Venezuela), han sido aprovechados y/o impulsados por la gran potencia imperialista regional: Estados Unidos.



y caribeños. En tales conflictos, contraposiciones y contradicciones es donde radica esa fragmentación de la que tanto se habla.

En el año 2005, los países latinoamericanos y caribeños decidieron parar el ALCA en la Cumbre en Argentina (quedando abierta la puerta para miniALCAs bilaterales en los TLC con los Estados Unidos. También en 1889 Estados Unidos propuso un Área de Libre Comercio para las Américas y una moneda única que no fueron aprobadas (Espinosa Martínez, 1992a). Ello no impidió el avance posterior del panamericanismo y del Corolario Roosevelt a la doctrina Monroe, que en la década del treinta del siglo XX se expresó en la imposición, por parte de Estados Unidos, de Tratados bilaterales de Libre Comercio con varios países latinoamericanos y caribeños, entre ellos Cuba.

Esos tratados bilaterales fueron fundamentales en la consolidación de la llamada estructura en forma de rayos de los intercambios económicos de los Estados Unidos con cada país latinoamericano. Esa estructura, con un centro en ese país que irradia hacia y desde cada país latinoamericano y caribeño, genera y establece complementariedades con la economía central e impide u obstaculiza la complementariedad bis a bis entre latinoamericanos (es la estructura centro-periferia, metrópoli-colonia-neocolonia). De tal forma, se refuerza la fragmentación latinoamericana. Esto es, no es el ALBA el que fragmenta a la región sino que históricamente son las potencias europeas primero y luego la nueva potencia (Estados Unidos) imperialismo emergente ayer y hoy en decline relativo el que fragmenta a Latinoamérica y el Caribe.

## **Hegemonía**

La noción de que todo proceso de cooperación e integración regional se caracteriza por un país hegemón o país líder, parte de una percepción mediada por la teoría neorrealista en las relaciones internacionales, tanto en las relaciones de cooperación como en las relaciones que suponen procesos de integración (Espinosa Martínez, 2004 y 2011). Esa percepción parte del supuesto de que los Estados

nacionales son los únicos actores en el plano internacional; de que no hay conexión entre política interna y externa, y de que el poder económico, político, tecnológico, cultural y militar es lo que determina las ganancias absolutas y relativas de los Estados en las relaciones internacionales. Aún más, deriva de allí que los beneficios en los intercambios deben estar signados por una reciprocidad desigual ya que reconoce las asimetrías para asumir que los flujos de beneficios deben ir y/o van en la dirección donde se concentra el poder hegemónico. Aunque tal situación es frecuente que ocurra, sobre todo cuando se trata de relaciones capitalistas o imperialistas, habría que decir que las relaciones de intercambio al interior del ALBA-TCP están guiadas por las ventajas compartidas o ventajas cooperativas y no por una lógica de poder que concentra las ganancias a favor de la élites y de las corporaciones transnacionales.

### **Extractivismo**

Al iniciarse lo que ya se consolida como una fase posneoliberal en la América Nuestra, luego de 26 años de predominio neoliberal (1973 a 1999) (Espinosa Martínez, 2012), los países latinoamericanos y caribeños se encontraban en una situación de altos niveles de endeudamiento externo, baja disponibilidad de reservas internacionales y altos flujos externos negativos; junto a una deuda social con altos índices de pobreza y exclusión, y distribución regresiva del ingreso; lo anterior unido a un creciente deterioro ambiental.

De la llamada década perdida, cada país de la región emergió con diversas situaciones nacionales específicas, dependiendo de la forma en que esa crisis estructural evolucionó.

En los países en que los movimientos sociales y partidos políticos de izquierda lograron acceder y comenzar a ejercer sus funciones de gobierno y poder, iniciaron transformaciones más o menos profundas de sus realidades constitucionales, económicas, políticas, sociales, culturales e ideológicas; y se propusieron planes y programas de desarrollo alternativos hacia el socialismo del siglo XXI; o planes y

programas neoestructuralistas/neokeynesianos/neodesarrollistas de transformación del modelo neoliberal. La búsqueda de recursos de financiamiento para esos planes y proyectos, resulta de fundamental importancia.

Esos recursos financieros que no supongan mayor endeudamiento ni mayor presencia de la que ya tienen de capital extranjero en sectores claves de la economía, la obtienen esos gobiernos de sus recursos naturales –petróleo y gas- recuperados resultado de sus políticas soberanas de nacionalización de empresas y/o de elevar las diversas tasas aplicadas al capital extranjero.

Lo que diferencia a los países del ALBA-TCP en cuanto a la explotación de sus recursos mineros, petroleros y gasíferos, es que los excedentes, resultado de la explotación de los mismos se destina a financiar:

- (i) Proyectos y planes de transformaciones productivas, económicas y tecnológicas que tiendan a reducir las deformaciones estructurales de sus economías, reduzcan los índices de dependencia externa de las mismas, contribuyan a facilitar la complementariedad intraALBA e intraLatinoamericana, esto es, contribuyan a la construcción de un espacio económico común, y preserven el medio ambiente, la naturaleza y la especie humana.
- (ii) Proyectos de desarrollo social que mejoren las condiciones de vida y de trabajo de los sectores secularmente excluidos por siglos de capitalismo y años de imperialismo.
- (iii) Proyectos y empresas que al reducir los índices de dependencia externa encaminen esos países y sociedades por los caminos de la soberanía e independencia, contribuyan a la conformación de un mundo pluripolar y se encaminen a un desarrollo sostenible y sustentable.

Es en ese destino de los recursos que el ALBA-TCP se diferencia del modelo primario exportador, y del modelo ambientalmente depredador que las corporaciones transnacionales monopolistas capitalistas han aplicado durante años y siglos.

### Referencias bibliográficas

- ACOSTA SAIGNES, M. (1977): *Acción y Utopía del hombre de las dificultades*, Casa de Las Américas, La Habana.
- ARDAO, A. (1986): *Nuestra América Latina*, Banda Oriental, Montevideo.
- BUSTELO, P. (2005): “China en la economía mundial: fortalezas, debilidades y perspectivas”, en *Cuadernos de Información Económica* N° 186, Funcas/Ceca, Madrid.
- CASTILLO, D. Y GANDÁSEGUI, M. (coords.) (2010): *Estados Unidos: la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*, CLACSO/Siglo XXI, México.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2010): *América Latina frente al Espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*, CEPAL/Latinobarómetro/AECI, Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2010a): *Espacios de convergencia y de cooperación regional*, Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe, Cancún.
- CONTRERAS BASPINEIRO, A. (2008): *Bolivia, Territorio Libre de analfabetismo* [En línea] disponible en <<http://www.alainet.org>>
- ESPINOSA MARTÍNEZ, E. (s.f.): “Economía y Sociología Internacionales después del 11 de septiembre de 2011: actores y escenarios de futuros”, en *Revista Digital de FLACSO-Cuba-UH* N° 3 [En línea] disponible en <<http://www.flacso.uh.cu>>
- ESPINOSA MARTÍNEZ, E. (2012): *El neoliberalismo revisitado: su crisis y las alternativas emergentes: ¿neoliberalismo plus, neodesarrollismo o socialismo del siglo XXI?*, Editorial Académica Española [En línea] disponible en <<http://www.eae-publishing.com>>
- ESPINOSA MARTÍNEZ, E. (2011): “El ALBA: teoría y práctica de la integración regional”, en Altmann, J. (edit.), *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?*, Teseo/OIRLA/FLACSO/Fundación Carolina, Buenos Aires.
- ESPINOSA MARTÍNEZ, E. (2007): “El ALBA: un camino hacia el desarrollo”, en *Revista digital de FLACSO-Cuba* N° 1 [En línea] disponible en <<http://www.flacso.uh.cu>>
- ESPINOSA MARTÍNEZ, E. (2004): “La cooperación internacional en las relaciones internacionales de Cuba: teoría y práctica”, en Ayrton,

- F. y Sombra Saraiva, J.F. (org.), Diálogos sobre a Patria Grande: contribuições dos ocupantes da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latinoamericanos, Abaré/FLACSO-Brasil/IBRI, Brasília.
- ESPINOSA MARTÍNEZ, E. (1992): “Conflictos Interamericanos en el siglo XIX e inicios del XX”, en Núñez Sánchez, J. (editor), *Integración y Política Exterior*, Colección Nuestra América N° 6, ADHILAC/ Editora Nacional, Quito.
- ESPINOSA MARTÍNEZ, E. (1992a): “La iniciativa para las Américas y la Conferencia Internacional Americana”, en *Relaciones Internacionales* N° 39, Universidad Nacional de Costa Rica, San José.
- ESPINOSA MARTÍNEZ, E. (1988): *China: sus relaciones internacionales y su lugar como potencia en el sistema mundial*, CEAQ, La Habana.
- ESTRADA, J. (coord.) (2012): *La crisis capitalista mundial y América Latina: lecturas de Economía Política*, CLACSO, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ RETAMAR, R. (2000): *Todo Calibán*, Editorial Letras Cubanas/Fondo Cultural del ALBA, La Habana.
- GUERRA, S; MALDONADO, A. Y OLIVA, C. (coords.) (2000): *Historia y perspectiva de la Integración latinoamericana*, AUNA/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México.
- PIVIDAL, F. (1977): *Bolívar: pensamiento precursor del antiimperialismo*, Casa de las Américas, La Habana.
- RODAS, G. (2009): *América Latina Hoy: ¿reforma o revolución?*, Ocean Sur, Querétaro, México.
- ROJAS, F. (2008): “América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos”, en Altmann, J. y Rojas, F. (edit.), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia?*, FLACSO-Ecuador/Fundación Carolina, Quito.
- SILVA, C. (2012, noviembre): “Crisis de la Unión Europea y de la Europa Global: implicancias para América Latina”, Ponencia presentada en Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales: el Estado de las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe, México.
- VITIER, C. (2004/2006): *Vida y obra del Apóstol José Martí*, Centro de Estudios Martianos/Fundación Cultural del ALBA, La Habana.
- ZEA, L. (1985): “América Latina en sus ideas”, en Monal, I. (comp.), *Las ideas en la América Latina*, Primera Parte, Tomos I y II, Colección Pensamiento de Nuestra América, Casa de las Américas, La Habana.



---

# UNASUR: La unidad de América Latina para la cooperación y la integración

*Alberto Couriel<sup>1</sup>*

*Constanza Moreira<sup>2</sup>*

## **Introducción**

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es un acuerdo político de extraordinaria relevancia para el futuro de América del Sur, que intenta conformar un bloque que permita mejorar el poder de negociación en el campo internacional y construir nuevos mecanismos de cooperación y de integración entre los países que lo componen. En el mundo de bloques y de grandes potencias en el que vivimos, resulta imprescindible la unidad de los países de la región para defender a sus intereses nacionales y regionales. En este sentido, la UNASUR deberá buscar las alianzas internacionales indispensables para generar y fortalecer su poder de negociación; el que ya ha dado cuenta de destacadas actuaciones por parte del novel organismo, de cara a la resolución de problemas políticos en la región, tales como los conflictos internos de Bolivia y, más recientemente, la crisis político-diplomática suscitada entre Colombia y Venezuela.

La historia de América Latina está signada por la gran influencia que, mediante diferentes mecanismos y ya sea actuando en forma directa como indirecta (por ejemplo, a través de organismos como la Organización de los Estados Americanos - OEA), Estados Unidos ha desplegado con miras a intervenir en asuntos internos de las naciones del subcontinente. Sin embargo, se han venido procesando ciertos

---

<sup>1</sup> Economista, Senador de la República Oriental del Uruguay por el partido Frente Amplio.

<sup>2</sup> Polítologa, Senadora de la República Oriental del Uruguay por el partido Frente Amplio.

cambios y en la actualidad, dicha potencia del norte ha perdido fuerza en la región. En parte, el naufragio de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por Estados Unidos da cuenta de ello<sup>3</sup>.

Paralelamente, tras el arribo democrático al poder de fuerzas políticas progresistas en ocho países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela), entre las postrimerías del siglo XX y los albores del XXI (con la sola excepción del caso chileno, donde la Concertación de Partidos por la Democracia ascendió al gobierno en 1990, protagonizando ese país, recientemente, un viraje hacia la derecha en los últimos comicios nacionales de 2009), el escenario regional también ha experimentado importantes transformaciones. En este sentido, cuando se suscitaron duros enfrentamientos internos en Bolivia, quienes acudieron a la búsqueda de soluciones no fueron ni Estados Unidos ni la OEA, sino los países suramericanos. En pos de la salvaguardia de la institucionalidad democrática en Bolivia, y sobre la base del diálogo, la flamante UNASUR ha otorgado un férreo respaldo al gobierno del presidente Evo Morales para resolver pacíficamente el problema interno.

Así, se promovieron diversas comisiones e instancias de conciliación en un país históricamente marcado por profundas fracturas sociales y discriminaciones étnicas que dificultan la concreción de una salida al conflicto. Solo el tiempo dirá si el accionar de la UNASUR pudo colaborar o no en la mejora de tan compleja situación. Por lo pronto, el organismo dispone de los instrumentos necesarios para ello, inclusive los financieros, si fueran requeridos.

Por estas horas, las naciones de América del Sur atraviesan una importante fase política; mañana vendrá la necesidad de otro tipo de apoyos -como los económicos, que tan imprescindibles se hacen para avanzar hacia la superación de los problemas de subdesarrollo

---

<sup>3</sup> También en parte, esta pérdida de terreno de Estados Unidos se expresa en la postura aislada en la que este país quedó en el marco del conflicto desatado entre Colombia y Ecuador en marzo de 2010. Luego de que el primero, en un operativo militar que derivó en la muerte de Raúl Reyes, alto miembro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), incursionara en el segundo violando su soberanía territorial, el país del norte fue el único que se pronunció a favor de la posición colombiana en una reunión de la OEA celebrada días después del incidente, en Santo Domingo, República Dominicana.



en lugares como Bolivia- que conduzcan a la resolución de las contradicciones secundarias que enfrentan los países de la región.

### **América Latina: una unidad política en ciernes**

En una encuesta realizada en Bolivia en enero de 2007, se le preguntaba a una muestra de entrevistados de las regiones más importantes del país, cómo se sentían: ¿bolivianos? ¿paceños? (de la ciudad de la Paz), ¿cambas? (de Santa Cruz), ¿latinoamericanos? De más está decir que la identificación con una comunidad “latinoamericana” fue muy escasa, y concentrada en estratos medios, autoidentificados a la izquierda; en síntesis, una identidad más ideológica que cultural. En la metrópolis (La Paz) la identificación nacional era más fuerte que la identificación local. Pero en provincias como Santa Cruz, la identidad local era más fuerte que cualquier identidad nacional o supranacional.

A la pregunta sobre ¿cuán latinoamericanos somos?, si esta pregunta tiene algún sentido, sólo se puede responder con una aproximación histórica, y de muy corto plazo. Cada vez más, las naciones latinoamericanas tienden a exhibir el mismo conjunto de problemas. La evolución económica y social de los países de la región exhibe un padrón de convergencia, al menos en las últimas tres décadas. Son los problemas los que nos unen, más que las soluciones, y vale la pena atender a éstos, ya que tienden a inscribirse en un patrón de inserción internacional de la región que es necesario analizar y entender.

Posiblemente, y más allá de la fuerte influencia que tuvo el proceso revolucionario cubano sobre la evolución de las izquierdas “latinoamericanistas” en los años sesenta, los procesos dictatoriales en los países del Cono Sur, y en algunos países andinos, durante los setenta y los ochenta, tendieron a crear un “síndrome latinoamericano” que aún persiste entre nosotros. De hecho, si observamos las propias izquierdas latinoamericanas, éstas abrevan en las fuentes del pasado, aunque agregando ahora sus propias novedades (como en el caso del indigenismo en Bolivia).

Las aperturas democráticas “en cadena” que se dieron entre mediados y fines de la década de los ochenta, y de las cuales el Cono Sur fue el ejemplo más claro, estuvieron marcadas por un problema que afectó a todos los países de la región: la crisis de la deuda externa de esos años, la llamada “década perdida”. Esta fue la base sobre la que se asentaron las recomendaciones emanadas del denominado Consenso de Washington, y que signaron la hegemonía de las soluciones en clave “liberal” o “de mercado”, que tendieron a unirnos, quizá en mayor medida que las revoluciones –triunfantes o fracasadas. También estas políticas (quizá en mucho mayor medida que las revoluciones) están en la base del llamado “giro a la izquierda” en América Latina.

Cuando se observa la evolución política y económica de la década de los años noventa, se constatan las mismas fluctuaciones: el mismo patrón de atracción de inversión externa directa, los mismos problemas de aumento y consolidación de la desigualdad, los mismos procesos de “reforma estructural” (privatizaciones, política de estabilización y desregulación, flexibilización comercial y financiera) y como consecuencia, los mismos problemas sociales aparejados (aumento del desempleo, alta fluctuación de la pobreza a los espasmos del crecimiento económico, vulnerabilidad creciente de hogares y familias, entre otros). Es en este marco donde tiene lugar, sin embargo, el proyecto de integración latinoamericano más exitoso: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que tuvo, como externalidad positiva, un aumento del sentimiento “latinoamericanista” o por lo menos, se incrementó el flujo de información y comunicaciones entre los países respecto del que se había mantenido anteriormente. Más unidos por problemas que por soluciones, entonces, los países de América Latina comenzaron a transitar, en los años dos mil, por otros derroteros. El llamado “giro a la izquierda” fue la novedad de la década. Y con ella, el cambio en la orientación política y económica de buena parte de los gobiernos que hicieron parte de esta “ola”.

La irrupción de las izquierdas con Hugo Chávez y con Lula en el panorama latinoamericano tendió asimismo a reforzar una política exterior que privilegió el eje Sur-Sur de la integración (algo evidente en la política del primer gobierno de Lula en Brasil). Los frenos al

ALCA y la forma en que los gobiernos latinoamericanos fragilizaron esta iniciativa, fueron en esa dirección. Hoy en día, el avance en los procesos de integración energética, infraestructura o financiera, están mostrando una creciente conciencia de que la región, como un todo, deberá enfrentar los problemas en un mundo caracterizado por la negociación económica y política en grandes bloques de países.

### **Un mundo de bloques**

La UNASUR está llamada a cumplir un papel central en las negociaciones internacionales, donde rige un mundo de bloques y de relaciones de poder que favorecen nítidamente al mundo desarrollado. A nuestro criterio, la principal contradicción en este sentido, es la existente entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Sin embargo, también se constatan contradicciones secundarias entre los países subdesarrollados. Las últimas crisis internacionales pautaron algunos cambios en las relaciones de poder en el escenario internacional. Vivimos una etapa de alta presencia de las empresas transnacionales, de un fuerte poder financiero debilitado por las últimas crisis, y un proceso de gran velocidad en innovaciones tecnológicas que también influyen en las relaciones de poder.

Analizado por bloques de países, se observa que, en primer término, Estados Unidos mantiene un fuerte predominio en materia militar y comunicacional, así como también en el campo financiero, en la medida que en el corto plazo, no existe ni otro centro financiero capaz de sustituir al que tiene sede en Nueva York, ni otra moneda posible de desplazar el predominio del dólar. Por su parte, la Unión Europea sufre una declinación estructural por su debilidad militar, económica e inclusive política e ideológica, agravada por la crisis en Grecia y que se ha propagado hacia otras economías de la zona, que a su vez está afectando al euro. En este contexto y especialmente en el plano comercial, surgen potencias emergentes como China e India que, en buena medida, explican el dinamismo comercial de

los últimos años y que tuvieron un papel protagónico en el fracaso de la Ronda de Doha. En lo que respecta al plano regional, es muy relevante la presencia de Brasil, que aspira a tener influencia global y que junto a Rusia, India, China y Sudáfrica, integra el denominado BRICS, bloque que debe su nombre a las iniciales de sus países miembros.

### **La vigencia del enfoque centro-periferia**

El predominio de los países desarrollados en el campo económico es innegable. La libertad de comercio, es la ideología imperante en el mundo internacional, sin embargo, la realidad muestra exactamente lo contrario, fundamentalmente debido a las acciones restrictivas que los países desarrollados han implementado en defensa de sus productores, de sus empresarios, y con miras a asegurar el empleo de sus ciudadanos.

Cuando en 1948 surge el primer informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la égida de Raúl Prebisch, se denuncia la pérdida de los términos de intercambio para los países subdesarrollados y se describe para su interpretación, la concepción centro-periferia. De acuerdo a la misma, mientras los países del centro exportan productos industrializados con mayor elasticidad ingreso de demanda y tienen una estructura productiva homogénea, los países de la periferia exportan productos primarios, materias primas y alimentos con menor elasticidad ingreso de demanda y tienen una estructura productiva dual o heterogénea, donde coexisten actividades de alto nivel de productividad junto a actividades de bajo nivel de productividad.

Hacia la década de los sesenta, se crea la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), con miras a defender las posiciones de los países de la periferia. Mas, lo cierto es que, medio siglo más tarde, en plena discusión actual en el marco de la Ronda de Doha, la debilidad de los países de la periferia se sigue manifestando. Ello es producto de las medidas que hoy por hoy aplican los países desarrollados y que afectan a los países de la periferia. Entre las mismas se destacan:

- (i) Los subsidios a la exportación de productos agrícolas y manufactureros que aplican especialmente Estados Unidos, Unión Europea y Japón. Estos subsidios, por un lado debilitan los precios internacionales de los productos agrícolas que exportan los países de la periferia, y por el otro, generan una competencia desleal que significa pérdidas de mercado para los exportadores naturales de productos agrícolas.
- (ii) Las ayudas internas a los productores agrícolas de los países desarrollados con cifras muy elevadas y que representan muy altos porcentajes de los gastos fiscales. Esto trae aparejado pérdidas de mercado para los exportadores competitivos de la periferia. Las ayudas generan excedentes de producción que luego se exportan y derivan en nuevas pérdidas de mercado.
- (iii) El surgimiento del rubro sensibles, en el marco de la Ronda de Doha, impulsado por el Grupo de los Diez (G-10) (Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Holanda, Reino Unido, Suecia y Suiza). Esto implica la protección de tales rubros y consiguientemente afecta a las exportaciones de rubros basados en recursos naturales.
- (iv) La existencia de aranceles, cuotas y contingentes sobre productos agrícolas en los países desarrollados que resulta ser de muy difícil negociación para los países de la periferia y que, por ende, afecta el acceso de éstos a los mercados de los países desarrollados.
- (v) La existencia de mecanismos de prohibiciones, ya sea en defensa del consumidor o por razones sanitarias, que muchas veces se utilizan como verdaderas acciones de protección de determinados rubros.
- (vi) Las medidas antidumping a través de diversas formas de subsidios por parte de los países de la periferia, a las que también, en ocasiones, recurren los países desarrollados como mecanismos de protección.
- (vii) Los aranceles sobre los productos no agrícolas con dos mecanismos que afectan decididamente a los países de la periferia: las alzas arancelarias sobre algunos rubros, tales

como textiles y vestimenta con elevada utilización de mano no calificada y; la progresividad arancelaria aumentando los impuestos cuando los países de la periferia buscan agregar valor y empleo a las materias primas que exportan.

- (viii) Diversas formas de barreras no arancelarias que afectan a los países de la periferia.
- (ix) Normas vinculadas al medio ambiente y de carácter laboral que exigen los países desarrollados a los subdesarrollados y que terminan operando como elementos de protección.
- (x) Entre los tratados de libre comercio (TLC) que impulsa Estados Unidos se incluyen normas de competencia, inversiones y compras gubernamentales que afectan a los países de la periferia.

Todas estas medidas dan cuenta de la inexistencia de la libertad de comercio y especialmente, de las relaciones de poder imperantes, donde como *a priori* podía esperarse, predominan Estados Unidos y la Unión Europea.

Actualmente vivimos en el mundo del conocimiento, donde en las relaciones comerciales, pesan fuertemente las innovaciones y el contenido tecnológico de los rubros de exportación.

### **Las negociaciones con el mundo desarrollado**

Una de las funciones que deberá atender la UNASUR está ligada a las negociaciones en el plano internacional, particularmente en relación a las naciones más ricas. Para ello se necesitan propuestas comunes de los países de la región que tengan en cuenta la compleja realidad internacional. Es imprescindible, entonces, la conformación de un bloque latinoamericano tendiente a construir la integración regional con unidad de propuestas y con el mayor grado posible de cooperación política para negociar con el mundo desarrollado. Las negociaciones pasan por el plano político y por el económico, en los planos comercial, financiero y productivo.

En cuanto al campo político, entendemos que la UNASUR debe abordar los siguientes aspectos:

- (i) Redefinir el papel de las Naciones Unidas, reformular su Consejo de Seguridad y auspiciar una mayor participación de los países de la región.
- (ii) Conformar estaciones de poder con otras regiones del mundo que permitan una mayor participación en las decisiones internacionales.
- (iii) Definir un nuevo papel de las Fuerzas Armadas en el ámbito regional y en su vinculación con Estados Unidos.
- (iv) Rechazar los certificados unilaterales de Estados Unidos sobre drogas y narcotráfico.
- (v) Encontrar formas de democratización de la globalización comunicacional para atender la igualdad de oportunidades.
- (vi) Considerar los problemas migratorios, en vista que los países desarrollados plantean la libre movilidad de capitales y de mercancías pero no la libre movilidad de personas, lo que afecta negativamente a los países de América Latina.

En el plano económico-financiero, emerge como necesaria una mayor participación en los organismos financieros internacionales. Es imprescindible modificar las condicionalidades que fijan tales organismos en los préstamos que otorgan, de manera que la región acceda a mayores posibilidades de autonomía para aplicar modelos e implementar políticas económicas y sociales que atiendan las especificidades estructurales de cada uno de sus países. La negociación debe incluir la regulación de los movimientos especulativos de capitales -que en un 90% son de un plazo inferior a una semana- y encontrar nuevos mecanismos para resolver con mayor ecuanimidad los problemas de la deuda externa de los países de la región.

En lo concerniente al plano comercial, son indispensables las negociaciones para enfrentar los subsidios agrícolas de los países desarrollados, diversas formas de protección para arancelaria y medidas de política económica que afectan los términos de intercambio de

los países de la región. En la medida que América Latina representa alrededor del 6% del comercio internacional, se vuelve imprescindible la búsqueda de aliados, tal como se alcanzó en la reunión de Cancún con el G-20 (integrado actualmente por 23 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Paquistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Turquía, Uruguay y Venezuela), con la incorporación de China, India y Sudáfrica.

En cuanto al campo productivo, se requieren políticas comunes para negociaciones colectivas con las empresas transnacionales, de forma tal de conciliar sus intereses con los nacionales y regionales y para que sean funcionales a los modelos de desarrollo de los países de la región. Asimismo, se necesitan medidas orientadas a enfrentar el Acuerdo Multilateral de Inversiones que intenta limitar considerablemente los márgenes de maniobra de la política económica de los países de destino de esas inversiones.

Las circunstancias políticas internacionales determinarán con quiénes se pueden efectivizar alianzas extra regionales para tales negociaciones.

En síntesis, estas son líneas centrales y estratégicas, tanto para la naciente UNASUR como para el MERCOSUR (ya que éste no es sólo implica un proceso de integración económica, sino también un proceso político y estratégico) y para toda América Latina.

### **Las potencialidades de la cooperación y la integración**

El futuro de la UNASUR está signado por las potencialidades en materia de cooperación e integración. Entre estas potencialidades se subrayan:

- (i) La existencia del acuífero Guaraní, con una gran reserva de agua, recurso que en forma tan lamentable como posible, escaseará en el mundo de décadas venideras.



- (ii) La caracterización de la región por ser uno de los grandes centros de producción de alimentos, lo cual, en el futuro, derivará en un fuerte poder comercial.
- (iii) La integración energética que puede lograrse aprovechando las reservas de petróleo y gas que tienen Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador.
- (iv) Obras de infraestructura vinculadas al transporte y a los propios procesos de integración energética, elemento central de las futuras relaciones productivas y comerciales dentro de la región.
- (v) La integración financiera que surge como un fenómeno nuevo en la región. Los altos precios internacionales de los productos de exportación y la mejora de los términos de intercambio para algunos países ha significado la posibilidad de un gran aumento de reservas internacionales y cierto grado de autonomía frente al Fondo Monetario Internacional (FMI). A ello se agrega la existencia de instituciones financieras, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la creación de nuevas instituciones financieras como el Banco del Sur, que pueden atender créditos para el desarrollo y ayudar a los países de la región a enfrentar, en mejores condiciones, eventuales coyunturas de crisis financieras.
- (vi) La integración productiva basada en la complementariedad productiva. Este es un elemento central del proceso de integración donde, en la actualidad, los grados de avance han sido muy limitados. En esencia se dio una especie de integración pasiva donde se fijan rebajas arancelarias y el mercado y el sector privado definen las relaciones comerciales. Es necesario pasar a una integración más activa para lo que se requiere la existencia de lineamientos estratégicos que permitan conformar estructuras productivas centradas en competitividad y empleo, como parte de proyectos nacionales de los países componentes del proceso de integración. La historia de nuestros países muestra que la especialización productiva, y por ende, la estructura productiva, fue fijada desde el exterior, contemplando las necesidades de los países desarrollados. Llegó la hora de que los países de la región

avancen hacia proyectos nacionales que sean determinantes en sus futuras estructuras productivas.

Estos lineamientos estratégicos deben ser coordinados y compatibilizados hasta poder alcanzar proyectos regionales que permitirían atender las actuales asimetrías, favoreciendo a los países de menor desarrollo relativo o de menor tamaño. De esta forma, estos países podrían participar en procesos productivos dinámicos, pudiendo ser favorecidos con medidas que les permitan colocar rubros con mayor valor agregado y más contenido tecnológico. Estas estructuras productivas deben plantearse de manera muy flexible y abierta para atender la velocidad de los cambios tecnológicos que se procesan en el campo internacional.

Un buen ejemplo de nuevas formas de complementariedad productiva podría surgir en el caso de demandas de Brasil. Este país solicita regímenes especiales o mayores aranceles para los rubros de bienes de capital, informática e industria automovilística. Uruguay puede aceptar las necesidades de Brasil pero puede, asimismo, solicitar su participación en algún grado de especialización en la producción y exportación de estos bienes o una parte de la producción de los mismos.

### **La unidad latinoamericana: viejos y antiguos problemas**

Como fuera referido anteriormente, uno de los momentos más emblemáticos de la integración suramericana se produjo el 15 de setiembre de 2008, cuando tuvo lugar la reunión de jefes de Estado de la Unión de América del Sur, convocada por la ex Presidenta chilena Michelle Bachelet, con el objetivo de analizar la situación de Bolivia. Los enfrentamientos en Pando habían causado al menos treinta muertos y la “rebelión” de las provincias opositoras al gobierno de Evo Morales trajo consigo el destroz de varias instituciones públicas (incluyendo un gasoducto).

Los resultados del referéndum revocatorio al que se habían

sometido el Presidente y el Vicepresidente, y que los habían ratificado por una mayoría aún más consolidada que la que los había hecho ganar las elecciones en primera instancia, no parecía haber tenido ningún resultado en el ánimo de la oposición. Lejos del impacto que se esperaba, los enfrentamientos entraron en una fase aún más aguda. Cabía entonces preguntarse qué otro mecanismo democrático quedaba para convencer a la oposición de que debía someterse a la voluntad de un gobierno legítimamente elegido. Aparentemente, sólo quedaba el concurso a la voluntad internacional. Al menos, de los países de la región. Y a él se recurrió.

La declaración de los gobiernos allí reunidos dio un espaldarazo al gobierno boliviano. Sin embargo, en esa ocasión, no todo resultó en acuerdos. La posición con respecto a Estados Unidos distó de ser unánime entre los países de América del Sur, y la presión de Evo Morales para que en la declaración se hiciera una crítica al rol de dicha potencia en este país, fue rápidamente descartada por Lula. Asimismo, la incorporación de la OEA a la mesa de diálogo levantó reparos.

Una parte de estos temas tiene que ver con los disensos que naturalmente se generan entre países con gobiernos de signo político diferente. Pero también existen desacuerdos en el propio seno de las izquierdas. El diferendo que mantiene Bolivia con Chile, o los diferendos de Paraguay, Ecuador y Bolivia con Brasil respecto a recursos estratégicos como el gas o el agua, forman parte de los mismos. Así, mientras ese día 15 de septiembre muchos conspicuos representantes de la izquierda festejaron que la reunión de UNASUR fuera en el Palacio de la Moneda, en Santiago, y que la propia declaración incluyera una mención a *“los trágicos episodios que ocurrieron en este mismo lugar conmocionaron a toda la humanidad”* (el golpe de Estado contra el entonces Presidente chileno, Salvador Allende), pocos prestaron atención al hecho de que el país que estaba encabezando la iniciativa, es el mismo al que Bolivia, desde hace un siglo, viene reclamando su derecho a una “salida al mar”. Y aunque las soluciones no parecen imposibles, lejos se está de exhibir una “unidad latinoamericana” que sea capaz de superar los problemas que enfrentan las distintas naciones.

En el eje progresista, emergen viejos y nuevos temas de la política latinoamericana: la defensa de la soberanía de los recursos estratégicos,

los límites y alcances de la reforma agraria posible; el debate, en los países pequeños, sobre la extranjerización progresiva de la tierra; el debate sobre la oportunidad y objetivos de renacionalizar o estatizar empresas y bancos.

Todos esos siguen siendo hitos en la política regional; los temas del Foro de San Pablo pueden dar cuenta de ello. Allí se realizan diversos planteamientos, entre los que cuentan tanto objetivos más o menos específicos a nivel nacional (como las políticas de respeto a las minorías, el apoyo a la transparencia electoral, o la política de derechos humanos), como metas a nivel internacional (desarrollar una OEA “paralela” sin participación de Estados Unidos), y objetivos algo difusos como “combatir el hambre”, “luchar contra el imperialismo”, o avanzar hacia una “integración energética”.

Así, lo primero que se plantea en estos términos es la unión y consolidación de un bloque de izquierda emergente en América Latina. Esto supone no una agenda comercial, como la que se inició en la época de la integración bajo hegemonía liberal (en los años noventa), sino una agenda básicamente política. Tres temas hacen parte de la agenda política “interna” que los países parecen compartir, en clave de izquierda: el de las relaciones capital-trabajo, el de la recuperación de la independencia soberana de los países, y la recuperación, o construcción, de un Estado de Bienestar. ¿Cómo vamos en esa agenda?

La alianza entre trabajo y capital sigue siendo una reivindicación socialdemócrata para una parte importante de la izquierda, y quizá la mejor expresión de este intento sean los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva<sup>4</sup> y actualmente de Dilma Rouseff, ambos en Brasil.

Por otro lado, la pretensión “soberanista” frente al capital extranjero, hizo parte de una agenda que practicaron algunos de los países con recursos energéticos claves, como Bolivia y Venezuela.

Cabe mencionar que la idea de recuperar un Estado de Bienestar que fuera asegurado a las grandes mayorías, desprivatizara los servicios públicos y resolviera la situación de la población en situación de “emergencia social”, estuvo en el ideal de muchos (en el caso uruguayo, claramente).

---

<sup>4</sup> Una alianza expresada en la propia fórmula presidencial, en la cual un presidente obrero –Lula- es acompañado en su gestión por un exitoso empresario –José de Alencar.

Sin embargo, las soluciones virtuosas son de difícil acceso para América Latina. En primer lugar, el capital es cada vez más indomesticable y al mismo tiempo cada vez más necesario. La concesión de zonas francas en Uruguay para grandes inversiones extranjeras lo ilustra en forma dramática. El capital, además, es cada vez menos nacional y cada vez más transnacional, de modo que la “domesticación” del empresariado no está a mano para la mayoría de los países latinoamericanos. Adicionalmente, la propia expansión del empresariado brasileño a todos los países de América Latina, pero en especial a los más pequeños, muestra un patrón de integración económica dictado por el capital, que no refleja las pretensiones integracionistas dictadas por la lógica “progresista”.

En segundo lugar, la alianza capital-trabajo parece cada vez más difícil de ser articulada, y éste es un elemento clave en cualquier socialdemocracia. Buena parte del factor “trabajo” está hoy concentrado en actividades que difícilmente entren en ningún espacio de negociación colectiva (como los que caracterizan al pacto capital-trabajo en las socialdemocracias), aunque es mucho lo que se avanzó en la última década en términos de la sindicalización, el aumento de los derechos sociales y el aumento del empleo formal en casi todo el subcontinente latinoamericano. El resultado de la década de los noventa muestra que se pasó de luchar por el salario (la vieja lucha), o por los derechos sociales, a luchar simplemente, por tener trabajo, y ello debilitó la conciencia de los sindicatos en toda América Latina. Asimismo, los Estados nacionales, preocupados por la generación de empleo, se volvieron más dependientes aún del factor capital.

En tercer lugar, la idea de un futuro industrial autónomo para América Latina, tal como existía en la época de los populismos, parece haberse desvanecido: aquella vieja ecuación “centro-periferia” se ha profundizado, aunque siguiendo otros rumbos, y los países del subcontinente son cada vez más exportadores de materias primas, y se enganchan en forma cada vez menos “inteligente” en la división internacional del trabajo.

Frente a esto, las izquierdas tienen varios dilemas que plantearse, y el abanico de las contradicciones presentes en la región lo muestra claramente. Mientras Lula defendía la producción de biocombustibles, Fidel Castro advertía sobre los efectos nefastos que esta provocará en el precio de los alimentos. Mientras en Uruguay se defendían las inversiones extranjeras como solución a los problemas del desarrollo, en Bolivia se las condenaba por haber conducido al país al más profundo subdesarrollo. Mientras Brasil defendía el rol del empresariado doméstico en el desarrollo nacional, en Argentina se libraba una lucha contra buena parte del mismo, enriquecido por la soja. La discusión del modelo agrícola –no la discusión técnica, sino la política– aún está pendiente en un subcontinente predominantemente agrícola y minero.

También los estilos políticos han sido diferentes. En algunos países, la consolidación de los procesos de izquierda se hizo de la mano con reformas institucionales de gran envergadura, que al alterar las reglas de juego en forma sustancial, pudieron superar la endeblez de las ecuaciones políticas de empate (Bolivia, Ecuador y Venezuela). En otros, los gobiernos de izquierda han debido funcionar en condiciones de empate político de fuerzas en el parlamento, u obligados a realizar coaliciones de lo más diversas para asegurar su gobernabilidad. En todo caso, y a la vista del resultado de las últimas elecciones nacionales en Chile, está claro que la alternancia política será lo usual, y que lejos de que los gobiernos de izquierda consoliden una suerte de hegemonía cultural o política que les permita afianzarse en el poder, lo que vemos es una lucha cultural, política y social permanente. De la misma manera que la construcción democrática es un proceso de todos los días, los años, y las décadas, y no puede pensarse que la democracia “llegó para quedarse” y ya está (como muestra el caso hondureño), la construcción de un proyecto progresista en la región es un proceso de todos los días, los años y las décadas.

La agenda latinoamericana puede ayudar, en mucho, al desarrollo de estos proyectos nacionales. Pero, ¿lo está haciendo?, ¿cuánto confían los propios latinoamericanos en ello?

## La agenda de política exterior del “ala izquierda”

La agenda de política exterior es, quizá, una de las marcas más características de los gobiernos de izquierda. La búsqueda de un diálogo Sur-Sur desde el gobierno de Lula da Silva, la revitalización del MERCOSUR con la incorporación de Venezuela y el avance en la constitución del Parlamento del MERCOSUR, la prédica “latinoamericanista” que hacía Hugo Chávez, con su decidido apoyo a los gobiernos de izquierda en América Latina (especialmente a Bolivia, Ecuador y a Cuba), o la creación del Banco del Sur, entre otros elementos, son parte de esta “marca” de las izquierdas latinoamericanas.

El renovado énfasis en una integración latinoamericana, ¿se corresponde con la ideología, valores o preferencias de los parlamentarios? ¿qué relación tiene esto con el viejo antiimperialismo que alimentó a las izquierdas latinoamericanas durante la Guerra Fría?

En primer lugar, es posible afirmar, según los datos de las encuestas de elites parlamentarias realizadas por la Universidad de Salamanca, que el grado de satisfacción que manifiestan los legisladores de estos países con la pertenencia a sus respectivos sistemas de integración regional (Comunidad Andina - CAN, en el caso de Venezuela y Bolivia, y MERCOSUR, en el caso de Argentina, Chile y Uruguay) varía de país en país. Mientras Argentina y Uruguay expresan un alto nivel de satisfacción con el MERCOSUR, Chile evidencia una clara aversión a la asociación con el MERCOSUR, aunque entre los parlamentarios socialistas chilenos, ésta es la opción deseada. En Argentina, la satisfacción con el MERCOSUR es muy alta entre las elites legislativas en general, superando el 70 por ciento, y entre los justicialistas en particular, asumiendo guarismos de más del 80 por ciento (Unión Cívica Radical es, empero, más desconfiada). La visión de Bolivia sobre la CAN, por su parte, es bastante crítica: 35 por ciento de los legisladores bolivianos están poco o nada satisfechos con la pertenencia de este país a la CAN, al tiempo que sólo 24,3 por ciento se declaran muy o bastante satisfechos. El Movimiento Amplio Social (MAS) se encuentra entre los partidos de mayor insatisfacción relativa.

En general, se evidencia un alto interés en diseñar la política exterior privilegiando el entorno regional inmediato con la excepción del MAS en Bolivia. El interés por asociarse a otros países de América Latina en general, también aparece como muy extendido entre todas las elites, pero está más fuertemente pronunciado en Venezuela (coincidente con la práctica que el propio difunto presidente Hugo Chávez hacía de ello) y en Brasil que en el resto. En cambio en Bolivia, no solamente la integración con otros países de América Latina no aparece como prioridad, sino que entre los legisladores del MAS la reticencia es aún más pronunciada. Interpretaciones relativas a los extendidos conflictos que ha experimentado Bolivia con sus pares de la región, como el diferendo con Chile en relación al mar, podrían ser aducidos como explicación.

Al examinar las posturas de las elites latinoamericanas sobre Estados Unidos, se observa que, con la excepción de Chile, Venezuela y Brasil, existe bajo interés en considerarlo como parte de su política exterior. No obstante, cuando se comparan los partidos de izquierda con el total de la elite parlamentaria de cada país, se advierte que ninguno de los partidos de izquierda considerados privilegia la relación con Norteamérica en el diseño de la política exterior. La pregunta entonces es: ¿por qué Chile o Uruguay han hecho de esto una prioridad teniendo gobiernos a la izquierda? En el caso de Chile la respuesta parece más clara, ya que hasta el año 2008 gobernaba la coalición de partidos por la Concertación Democrática y, actualmente, lo hace la derecha política, los que han profundizado la apertura unilateral que se había procesado durante el régimen dictatorial de Augusto Pinochet. El caso de Uruguay llama más la atención y probablemente esté más explicado por las posiciones desde el Poder Ejecutivo que por la postura de la bancada parlamentaria frenteamplista.

### **Uruguay y la UNASUR**

En Uruguay, las posiciones sobre la integración regional y subregional están divididas. Existe, desde el gobierno y el Frente



Amplio, una disposición a profundizar los procesos en marcha, tanto en el ámbito más restringido del MERCOSUR como en el ámbito más amplio de la UNASUR. Esta no obedece únicamente a una posición gubernamental, cuidadosa de su diplomacia internacional, sino a la profunda vocación latinoamericanista propia de una izquierda que, como la uruguaya, nació en el fragor de las luchas revolucionarias del continente (especialmente al influjo de la revolución cubana).

Sin embargo, los representantes parlamentarios de la oposición, aún a despecho de que el Tratado de Asunción fue impulsado por el Partido Nacional o Blanco durante su ejercicio en la Presidencia (1990-1995), manifiestan sentimientos encontrados con la integración regional. En junio de 2010, y en ocasión de elegir a los nuevos representantes para el Parlamento del MERCOSUR, hubo un enfrentamiento entre la oposición y el gobierno que derivó en una contradicción de posiciones respecto a la profundidad y el avance del proceso de integración latinoamericana.

En primer lugar, se dio una argumentación contra la representación “atenuada” que el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR establece que deberá regir a partir del 31 de diciembre de 2010<sup>5</sup>. La oposición argumentó que la representación proporcional “atenuada” nos dejaba, prácticamente, en manos de Brasil.

En segundo lugar, la oposición no ve en la supranacionalidad inherente a cualquier proceso de integración ninguna ventaja, sino un obstáculo y una amenaza. Las declaraciones efectuadas en esta ocasión dejaron traslucir sentimientos de soberanía e independencia que harían empalidecer al más conspicuo representante del nacionalismo continental de los años cincuenta. Por más “oportunistas” que estos planteos hayan sido, llaman la atención para con un fenómeno que es, junto con el “giro” a la izquierda, una nueva cara de la América Latina del siglo XXI y que es el resurgimiento del nacionalismo. En el caso uruguayo, el conflicto con Argentina a raíz de la instalación de una

---

<sup>5</sup> Esta establece que deben armonizarse los intereses de los países con escasa población como Uruguay (3.4 millones) y Paraguay (6.3 millones) con los de mayor población como Brasil (188.3 millones) y Argentina (39.7 millones), y para ello se busca una representación proporcional pero atenuada. Así, Brasil pasaría a tener 75 representantes, Argentina 43 y Uruguay y Paraguay 18 cada uno y Venezuela 27.

planta de fabricación de pasta celulosa en las márgenes fronterizas del Río Uruguay, hizo resurgir este nacionalismo en forma virulenta. El espaldarazo a una actitud de “mano dura” por parte del gobierno, reunió a blancos, colorados y frenteamplistas y a la gran mayoría de la ciudadanía, las encuestas de opinión del período dan cuenta de ello<sup>67</sup>. Todo ello tuvo como corolario una desconfianza creciente en el MERCOSUR, abonada por lo que se entendió como la “prepotencia” argentina y la “indiferencia” brasileña. Esto fue especialmente resaltado durante el año 2006 y 2007, donde se procesó un debate importante sobre la inserción internacional del Uruguay, basado tanto en una evaluación sobre la marcha del MERCOSUR como en la posibilidad de la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

En una encuesta realizada en 2008 para el *Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay* realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se revelaba que sólo para 11,2 por ciento de los uruguayos el MERCOSUR tenía “mucho” influencia (para el 53 por ciento de los uruguayos tenía “poca” o “ninguna” influencia). El mismo informe señalaba que, preguntada la opinión pública sobre si Uruguay debía priorizar el MERCOSUR o buscar acuerdos de libre comercio, un alto porcentaje (20 por ciento) declaraba no tener opinión formada sobre el tema, y un 9 por ciento no respondió la pregunta. Del porcentaje restante, un 18 por ciento contestó que se debía priorizar el MERCOSUR y un 54 por ciento que se debían buscar acuerdos de libre comercio. Entre las elites uruguayas, las preferencias se muestran más divididas. Los sindicalistas y los legisladores del partido de gobierno, están a favor de priorizar el MERCOSUR. En cambio, los legisladores de los partidos Nacional y Colorado, y los empresarios, evidencian un apoyo macizo a la búsqueda de acuerdos de libre comercio. Los representantes del Frente Amplio en el Ejecutivo, manifestaban opiniones más divididas.

---

<sup>6</sup> Datos de una encuesta realizada por la consultora uruguaya Factum, indican que, hacia mediados de 2006, el 74% de los uruguayos consideraba que Uruguay tenía razón en su posicionamiento respecto al conflicto con Argentina por el tema de las plantas de celulosa; al tiempo que sólo el 2% entendía que la razón la tenía Argentina.

<sup>7</sup> Recientemente, en 2010 las relaciones entre Argentina y Uruguay han mejorado sensiblemente, tras arribarse a un acuerdo entre ambos países para el control ambiental en el Río Uruguay.

En la evaluación sobre los beneficios o perjuicios de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, los sindicalistas son quienes en mayor medida ven perjuicios. Los legisladores frenteamplistas, en menor medida, también tienden a una evaluación negativa de este tipo de acuerdos, aunque uno de cada cinco (21 por ciento) declaró que podría traer beneficios. Estos beneficios, sin embargo, son claros para los legisladores nacionalistas y colorados, para los empresarios y también para una buena parte de los gobernantes (62 por ciento).

El propio Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR fue aprobado en diciembre de 2005 entre los países que integran el bloque, y sometido al Parlamento para ser aprobado como ley. Desde la propia discusión en comisión, los desacuerdos se hicieron claros. El Partido Nacional elevó un informe en minoría en el cual se declaraba contrario a la sanción del Protocolo del MERCOSUR, y de la propia existencia de un Parlamento del MERCOSUR, y el Frente Amplio, un informe en mayoría apoyando la ley. El resultado fue una votación dividida, y una extensa exposición de motivos, donde los constitucionalistas consultados revelaron que hay más de una biblioteca para opinar sobre leyes y reglamentos.

Sin embargo, y si de constituciones se trata, hay que recordar un artículo que está al inicio mismo de la carta magna uruguaya. El artículo 6 reza: *“En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las Partes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materia primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay.

## Bibliografía

- BOTTINELLI, O. (2006). “La simpatía de los uruguayos por Argentina, Kirchner y las plantas de celulosa”. Entrevista con Emiliano Cotelto, realizada para radio *El Espectador*, programa *En Perspectiva*, espacio *Análisis Político*, 16 de junio [En línea] disponible en <http://www.factum.edu.uy>
- PARLAMENTO LEGISLATIVO (1997). *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo.
- MOREIRA, C, Y PÉREZ, V. (2009). “Entre la protesta y el compromiso: la izquierda en el gobierno. Uruguay y América Latina”. Ediciones Trilce, Montevideo.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2008). “Informe Nacional de Desarrollo Humano en Uruguay”, Montevideo.
- UNIVERSIDAD DE SALAMANCA. “Encuestas de Elites Parlamentarias”. Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Salamanca [En línea] disponible en <http://americo.usal.es/oir/Elites>