

MULTILATERALISMO E REAÇÕES SUL-AMERICANAS

MÔNICA DIAS MARTINS
E ROSEMARY GALLI
(organizadoras)



Multilateralismo e Reações Sul-Americanas

MULTILATERALISMO E REAÇÕES SUL-AMERICANAS
© 2011 *Copyright by* Mônica Dias Martins e Rosemary Galli
Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*
Efetuado depósito legal na Biblioteca Nacional

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE
Av. Paranjana, 1700 – *Campus* do Itaperi – Reitoria – Fortaleza – Ceará
CEP: 60740-000 – Tel: (085) 3101-9893. FAX: (85) 3101-9603
Internet: www.uece.br – E-mail: eduece@uece.br

Editora filiada à



Coordenação Editorial

Liduína Farias Almeida da Costa

Diagramação

Everton Viana – CE 01799 DG

Capa

Everton Viana – CE 01799 DG

Revisão de Texto

Maria do Céu Vieira

Assistente

Francisco Adjacy Farias

Ficha Catalográfica

Bibliotecária: Lúcia Oliveira CRB-3/304

M961

Multilateralismo e reações sul – americanas / Mônica Dias
Martins, Rosemary Galli (Orgs.). – Fortaleza: EdUECE, 2011.
377p.

ISBN: 978-85-7826-099-6

1. Ciências Política - America do Sul. 2. Teoria Política. 3.
Globalização. 4. Sociologia Política. I. Martins, Mônica Dias. II
Galli, Rosemary. III. Título.

CDD 320.980

Mônica Dias Martins
e Rosemary Galli
(organizadoras)

Multilateralismo e Reações Sul-Americanas



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

Reitor

Francisco de Assis Moura Araripe

Vice-Reitor

Antônio de Oliveira Gomes Neto

Editora da UECE

Liduína Farias Almeida da Costa

Conselho Editorial

Antônio Luciano Pontes

Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes

Emanuel Ângelo da Rocha Fragoso

Francisco Horácio da Silva Frota

Francisco Josênio Camelo Parente

Gisafran Nazareno Mota Jucá

Lucili Grangeiro Cortez

Luiz Cruz Lima

Manfredo Ramos

Marcelo Gurgel Carlos da Silva

Marcony Silva Cunha

Maria do Socorro Ferreira Osterne

Maria Salete Bessa Jorge

Silvia Maria Nóbrega-Therrien

Conselho Consultivo

Antonio Torres Montenegro (UFPE)

Homero Santiago (USP)

Ieda Maria Alves (USP)

Manuel Domingos Neto (UFF)

Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça (UNIFOR)

Maria do Socorro Silva Aragão (UFC)

Pierre Salama (Universidade de Paris VIII)

Túlio Batista Franco (UFF)

Sumário

Parte 1 – O Sistema Internacional em Exame

1. As instituições financeiras multilaterais:
de volta ao ponto de partida
Rosemary Galli 21

2. O Banco Mundial como ator político-intelectual:
dimensões de uma trajetória singular
João Márcio Mendes Pereira 65

3. Os ambientalistas poderão
“tornar verde” a Agência Multilateral
de Garantia de Investimentos?
Susan Park 83

Parte 2 – Experiências no Hemisfério Sul

4. Neoinstitucionalismo y reforma
estructural en América Latina
Pablo Dávalos 117

5. Reforma do Estado na Argentina
Mônica Dias Martins
Sergio Daniel Pistolesi 179

6. El Banco Mundial y la
relatifundización en Colombia
Héctor Mondragón 201

7. A educação brasileira sob
o manto ideológico e financeiro
do Banco Mundial
Marília Fonseca 227

Parte 3 – Iniciativas Regionais

8. De la Guerra Infinita
a la Crisis Infinita

Atilio Borón257

9. Hacia un regionalismo
post-neoliberal en América Latina:
reforma o ruptura?

Pía Riggirozzi283

10. Revolución Bolivariana
y geopolítica del Sur (1992-2010)

Reinaldo Rojas313

11. ALBA e o Banco do Sul

Martin Hart-Landsberg333

12. Contradicciones en
la izquierda latinoamericana

Immanuel Wallerstein359

Anexo A

Não confie no Banco!363

Anexo B

Carta abierta al Gobierno de México,
Presidente de la Conferencia de las Partes en
la Convención: La sociedad civil exige un
proceso transparente y democrático

.....379

Apresentação

Este livro tem por objetivo analisar a atuação dos organismos multilaterais na América do Sul, desde 1950 até a primeira década do século XXI, e as iniciativas de integração regional em curso. A coletânea faz parte de um projeto do Observatório das Nacionalidades, grupo de pesquisa voltado para a compreensão dos processos formadores das nações. Tais processos estão profundamente relacionados à dinâmica da economia global e às propensões dos atores internacionais. O caso mais notório é o do Banco Mundial, responsável por vasta disseminação de referências normativas e procedimentos entre agentes públicos e privados. No entanto, a literatura especializada tem dispensado pouca atenção ao papel crucial dos organismos multilaterais na configuração das nacionalidades.

O Observatório das Nacionalidades entende a nação como a comunidade inerente à civilização moderna. Esta entidade se consolida no século XX e, contrariando visões correntes, não dá sinais de perda de vitalidade. Entre as características a distingui-la de outras formas comunitárias constam as seguintes: organiza-se em vista de integrar um sistema global competitivo e crescentemente interligado, nutrindo-se da autopercepção dos seus membros e do reconhecimento externo; é animada pela permanente promessa de proteção a todos e igualdade de direitos; vincula-se estreitamente à disputa de poder e afirma-se como principal fonte legitimadora do Estado; perseguindo a consagração de símbolos capazes de firmá-la como entidade única, desenvolve laços afetivos na população a despeito das suas dimensões e diferenciações internas.¹

As nações se expandem rapidamente como uma aspiração propagada por uma “ordem internacional” que emerge no pós-guerra e impulsiona as relações capitalistas em cada canto do planeta. Agrupados sob a bandeira das “Nações Unidas”, os organismos multilaterais reafirmam o princípio de soberania nacional, selando o reconhecimento universal do Estado-nação, e estabelecem regras para incontáveis aspectos que regem os intercâmbios entre seus membros. Refletindo a hegemonia dos Estados Unidos, a perspectiva das instituições financeiras internacionais tem sido promover governos e economias compatíveis com a grande potência de modo a garantir a “estabilidade global”. Isso é bem evidente em suas atividades, que, ainda ao final da década de 1940, se voltam para a América do Sul não em resposta às necessidades específicas das sociedades nacionais, mas para atender a prioridades estratégicas estadunidenses.

Com o passar dos anos, estas instituições ampliam sua área de abrangência geográfica e o escopo da sua ação. Ao facilitar a proliferação de ideias e práticas neoliberais junto a governos e uma gama de atores envolvidos na construção das nacionalidades, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) unem forças e fomentam a chamada *reforma ou ajuste estrutural*. O livro examina como as nações sul-americanas vivenciam tais experiências e quais suas repercussões.

Caracterizada pela circulação contínua de capital, bens, serviços e pessoas através das fronteiras, a *globalização* fortalece em vez de diluir os sentimentos e as percepções nacionais. Ao tempo em que buscam manter a pretendida autodeterminação nacional sob rédeas curtas, as agências internacionais precisam ter em conta a realidade socioeconômica e política dos Estados nacionais onde operam. Em alguns países, suas missões são bem recebidas, em

outros encontram resistência. Hoje, as contestações se intensificam e diversificam: as posições e políticas destas agências vêm sendo desafiadas por governantes e movimentos sociais de diversas partes do mundo. As práticas econômicas, experiências de desenvolvimento e estruturas regionais alternativas em curso na América do Sul, e demais lugares, são manifestações da atual tendência de ruptura com as restrições dos organismos multilaterais e apontam para o esgotamento da ordem internacional vigente. A questão exposta por este livro é se tais iniciativas prenciam uma nova era nas relações entre os Estados nacionais e as agências multilaterais.

A presente obra é concebida como uma coletânea de estudos realizados por pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento e países, que adotam metodologias, linguagens e estilos de suas preferências manifestando livremente suas opções teóricas e as conclusões dos seus trabalhos. A originalidade e unidade deste empreendimento resultam de uma perspectiva compartilhada acerca dos estreitos laços entre a internacionalidade e os processos nacionais, e, em especial, dos conflitos inerentes à dinâmica integracionista sul-americana. Com este livro pretendemos oferecer elementos teóricos e empíricos capazes de ajudar a compreender as possíveis mudanças na forma de inserção do subcontinente na cena mundial. Porém, não se trata de obra destinada apenas a especialistas, mas a estudantes, agentes públicos, ativistas e leitores não iniciados.

Na primeira parte, **O Sistema Internacional em Exame**, os capítulos exploram a natureza e as tensões da chamada *cooperação internacional*. Seus autores analisam o papel dos organismos multilaterais na promoção de um único modelo de desenvolvimento, mediante a disseminação de valores, conhecimentos e pre-

ceitos incorporados a uma concepção particular de modernidade.

Rosemary Galli traça um panorama geral da evolução das “irmãs” de Bretton Woods, criadas no pós-guerra para socorrer o capitalismo em crise: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), comumente designado Banco Mundial, e o FMI. O trabalho assinala o impacto destas sobre os Estados membros e suas demandas por mudanças no sistema multilateral, bem como contém uma revisão das principais correntes do pensamento crítico acerca destas organizações. Especialista em Economia Política Internacional com vivência de investigação e consultoria nos países sul-americanos e africanos, Rosemary pondera a respeito do futuro do multilateralismo uma vez que boa parte das instituições financeiras internacionais se encontra no limiar entre a renovação e a extinção.

Enfatizando os meios utilizados pelo Banco Mundial para difundir ideias e prescrições sobre o que fazer, como e para quem em matéria de desenvolvimento, João Márcio Mendes Pereira analisa sua trajetória como ator político e intelectual. A partir dos anos 1970, o Banco ocupa lugar de destaque na pesquisa científica, o que lhe confere prestígio e poder tanto no âmbito dos organismos multilaterais como das instituições públicas e privadas dos Estados nacionais. Com base em estudos recentemente publicados, o jovem acadêmico argumenta ser a produção intelectual do Banco condicionada por sua pauta política.

Entre os pontos polêmicos da agenda internacional estão aqueles associados ao ambiente. Expressões como “serviços ambientais”, “conservação de ecossistemas”, “gestão das águas”, “desenvolvimento econômico territorial”, além da consagrada “desenvolvimento sustentável”, povoam o vocabulário da grande imprensa, dos documentos oficiais, discursos políticos, trabalhos científicos

e do público em geral. Mas, indaga Susan Park, os movimentos ambientalistas têm sido capazes de influenciar as decisões dos organismos multilaterais? A pesquisadora australiana descreve as tentativas feitas por militantes para a adoção de princípios e práticas de desenvolvimento sustentável pela Agência Multilateral de Garantia de Investimentos, integrante do Grupo Banco Mundial desde 1988. Na sua perspectiva, as interações envolvendo ambientalistas, governos e a Agência trouxeram certa melhoria às políticas e aos projetos desta entidade, mostrando, assim, que atores da sociedade civil podem promover mudanças nas organizações e normas internacionais.

A segunda parte do livro, **Experiências no Hemisfério Sul**, contempla estudos de caso que abordam as articulações entre governos sul-americanos e as instituições financeiras internacionais acerca de políticas nacionais específicas. Atentos à crescente resistência a estas articulações e ao surgimento de formas alternativas de organização no âmbito doméstico, regional e global, os autores põem em discussão os méritos de organismos que, formalmente apresentados como multilaterais, acompanham as diretrizes das potências hegemônicas.

Pablo Dávalos vincula o ajuste estrutural à teoria do neoinstitucionalismo e às práticas neocolonialistas da cooperação internacional, denominando de *complexo institucional da reforma estrutural* o emaranhado de agências multilaterais e organizações não-governamentais, responsáveis pela formulação de políticas públicas e provisão de bens comuns naturais. Este conceito-chave o ajuda a discorrer sobre a reforma do Estado na América Latina e a “Estratégia de Assistência ao País”, instrumento de controle das decisões nacionais implantado pelo Banco Mundial. Pablo traz evidências empíricas acerca desses processos na Bolívia, México, Ni-

carágua, Peru e Paraguai, além do Equador, onde foi vice-ministro de Economia. Sua forte presença junto aos movimentos indígenas permite uma observação acurada dos discursos que, gerados nos centros de poder do sistema capitalista, pretendem legitimar as prescrições do Banco no tocante à *redução da pobreza*.

Em continuidade à investigação sobre as reformas estruturais na América do Sul, Mônica Dias Martins e Sergio Daniel Pistolesi examinam o caso da Argentina, país frequentemente considerado modelo pelas instituições financeiras internacionais. No governo de Carlos Menem, o partido peronista, que havia sido banido pelos generais, volta triunfalmente à cena política para, logo em seguida, apoiar o programa de ajuste estrutural orientado por organismos multilaterais com amplo respaldo legal e dos meios de comunicação. Como consequência desse experimento neoliberal, a Argentina sofreu uma crise cuja magnitude pode ser medida pelo empobrecimento generalizado da sua população e pela renúncia de cinco presidentes em menos de quinze dias. O estudo enfatiza os fatores que favoreceram as reformas sob o peronismo, cujo ideário político pregava a defesa de um Estado forte, o apego a “valores nacionais” e a solidariedade com as classes sociais menos aquinhoadas.

Principal esteio dos Estados Unidos no continente e um dos melhores clientes do Banco Mundial, a Colômbia foi o primeiro país a instituir programas de desenvolvimento rural sem que seus problemas tenham sido minorados e a guerra civil terminada. O estudo de Héctor Mondragón fornece elementos para entender as inflexões da política desta agência multilateral para a agropecuária colombiana. A visão do Banco, afirma o economista, variou conforme os interesses do capital internacional: a princípio, marcada pela prioridade à industrialização e à grande propriedade pecuária,

nos anos 1960 e 1970, passou a incentivar a “revolução verde” e a financiar programas de colonização e agricultura familiar de alcance muito limitado. Desde 1993, o Banco Mundial difunde os preceitos neoliberais para o mundo rural, confiando ao mercado a solução dos problemas de terra e comida. Essa intervenção debilita a soberania alimentar, acelera a concentração fundiária e provoca a degradação ambiental.

No Brasil, com cerca de 50% da população da América do Sul e fronteiras com nove nações vizinhas, o Banco Mundial exerce um papel decisivo na condução de políticas em quase todos os domínios da atividade pública. Quanto às orientações para o setor educacional, especificamente, a cooperação internacional inicia-se com o acordo firmado com o Ministério da Educação, em 1971, no auge da repressão e do discurso patriótico da ditadura. O significado da assistência técnica e financeira do Banco à educação no Brasil constitui o objeto de atenção de Marília Fonseca, que expõe os efeitos dos sucessivos projetos sobre as escolas. Amparada em pesquisas de campo, avalia a autora que essa cooperação imprimiu padrões gerenciais conflitantes com a cultura escolar brasileira e trouxe resultados pouco expressivos para a qualidade da educação básica.

Por fim, a terceira parte, **Iniciativas Regionais**, destaca as expectativas que movem a integração sul-americana e suas consequências para o Estado nacional e as relações internacionais. Os autores discutem questões concernentes tanto às alternativas para o desenvolvimento da região como aos impactos nas instituições de Bretton Woods e similares.

O texto assinado por Atilio Borón traz considerações sobre a crise do capitalismo, que ao contrário do que a grande mídia apresenta, nem é um incidente menor nem possui caráter transitório, e

suas prováveis saídas. Uma postura anticapitalista, assevera o autor, deve estar assentada em políticas concretas de apoio aos movimentos sociais, mecanismos de participação democrática e de controle sobre os recursos básicos. Não há outra maneira de enfrentar os inúmeros desafios impostos pelos Estados poderosos à cooperação regional e, assim, resistir às tentativas das classes dominantes de repassar o ônus da crise aos povos.

Dois ensaios contribuem para o debate sobre o sentido do regionalismo. Para Pía Riggiozzi, em um cenário às vezes conflitivo, a noção de latino-americanismo oscila entre a reforma e a ruptura com os modelos auspiciados pelos Estados Unidos nas décadas passadas. Crescem a solidariedade e a autonomia entre os países da América Latina, embora os projetos de integração regional ainda priorizem o intercâmbio comercial. Seu trabalho busca elucidar a configuração do regionalismo no continente examinando duas tendências: a moderada, que se estrutura em torno de acordos comerciais, e a radical, voltada para uma redefinição do Estado de bem-estar social. Já Reinaldo Rojas se detém na origem e nos fundamentos ideológicos da *revolução bolivariana*, que a partir de 2007 se transformou em um movimento nacionalista de caráter socialista. Refletindo sobre a chamada *geopolítica do Sul*, princípio norteador da diplomacia venezuelana neste século, o historiador situa a projeção continental, o alcance e o estado atual da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) em um mundo caracterizado pela globalização, pela evolução acelerada da informação e pelos conflitos provocados pelo imperialismo estadunidense.

O fracasso do neoliberalismo em cumprir suas promessas de desenvolvimento estimulou a emergência de movimentos sociais que criticam o Consenso de Washington e, recentemente, vêm demonstrando uma tendência anticapitalista. Martin Hart-Lands-

berg pondera que, talvez, esta mudança na direção de uma alternativa socialista se deva ao esforço de alguns governos latino-americanos em estimular duas iniciativas regionais de grande potencial estratégico: a ALBA e o Banco do Sul. Apesar de este ser um desdobramento bem-vindo, sua capacidade emancipatória parece limitada, em parte, pelo fato de muitos ativistas e intelectuais se oporem vigorosamente ao neoliberalismo, mas aceitarem o capitalismo.

Por fim, Immanuel Wallerstein comenta os dilemas da esquerda na América Latina contemporânea. Paralelamente às conquistas obtidas pelos partidos políticos, com a eleição de governantes empenhados em reduzir as desigualdades sociais, e pelos movimentos indígenas, que reafirmaram seu direito à organização de modo autônomo, os problemas persistem quando se trata de definir objetivos do desenvolvimento e uso das riquezas naturais. Um ponto-chave do debate é que as forças latino-americanas de esquerda parecem não compartilhar uma visão de futuro comum: uns apostam no crescimento econômico com políticas distributivistas; outros defendem uma mudança radical dos valores civilizatórios, buscam o *bem viver*.

Mônica Dias Martins

¹Acerca da percepção teórica do Observatório das Nacionalidades, consultar Significados do Nacionalismo e do Internacionalismo, in **Tensões Mundiais**, v. 2, n. 1, p. 80-138, 2006.

Parte 1

O Sistema Internacional em Exame

1 As instituições financeiras multilaterais: de volta ao ponto de partida

Rosemary Galli

Introdução

O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD (normalmente chamado de Banco Mundial) foram criados nas Conferências de Bretton Woods em 1944 para dar aos investidores, firmas comerciais e governos confiança para restabelecer o fluxo internacional de bens e capitais destruído na Grande Depressão. Coube às novas instituições a missão de ajudar a restaurar a economia mundial capitalista em uma base financeira estável. Especificamente, o Fundo deveria monitorar e salvaguardar as taxas de câmbio e fornecer uma reserva com a qual os países em dificuldades na balança de pagamentos poderiam contar para ajustar as contas. Inicialmente, o papel do Banco seria fornecer fundos para as nações destruídas ou afetadas pela guerra para reconstruir suas economias ao longo de determinadas linhas.

Ambas as organizações não apenas se adaptaram a mudanças rápidas na economia política mundial nos anos seguintes – reconstrução, descolonização, declínio da moeda estadunidense, quebra do sistema financeiro internacional, superávits da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e criação do mercado do eurodólar, etc. – mas também aumentaram seus papéis e, no processo, reinventaram a si mesmos. Isto é o que se conhece

na literatura como “*mission creep*”¹ e se constituiu em um dos alvos preferenciais dos críticos. Outro alvo tem sido seu uso principalmente pelos Estados Unidos para avançar seus interesses estratégicos e, em um nível mais fundamental, estabelecer um consenso internacional sobre a globalização do capitalismo estadunidense e a participação do mundo nesse processo. Tal situação deu origem a vários questionamentos sobre como isto ocorreu: quem compõe as instituições, quem domina suas estruturas de governança, como os direitos de voto são alocados e como os próprios países objeto das suas ações têm sido excluídos da definição das suas políticas.² Entretanto, têm sido as intervenções concretas das instituições financeiras internacionais (IFIs) na definição das políticas internas dos “países clientes” que têm estimulado os maiores protestos. Este capítulo sustenta que é sua própria *raison d’être*, bem como suas intervenções, que moldam os nacionalismos dos Estados membros.

Nos anos 1980, sob o chamado Consenso de Washington, as equipes do Banco Mundial e do FMI foram encarregadas de adaptar os países à emergente ordem global neoliberal. Mencionada atribuição significou intervenção direta nas políticas nacionais e não apenas no campo macroeconômico. Os governos que haviam contraído dívidas privadas, bilaterais ou multilaterais e se viam incapazes de pagar essas dívidas eram os alvos primários das IFIs, as quais entendiam sua “missão” como sendo a promoção do ajuste estrutural das economias “errantes”. Embora o Fundo e o Banco tenham unido forças, suas medidas draconianas se provaram um fracasso na maioria dos países tanto em termos políticos, quanto macroeconômicos. Até que ponto esse fracasso motivou elites nacionais a criar uma ordem multilateral alternativa em resposta a pressões populares é algo ainda a se observar.

No fim dos anos 1990, contudo, mesmo as IFIs admitiam a necessidade de reexaminar seu *modus operandi*. O Consenso de

Washington perdeu legitimidade e governos apoiadores, organizações não-governamentais e movimentos sociais questionavam de forma aberta e barulhenta o seu papel. Nesse âmbito, as nações sul-americanas estiveram à frente de cada uma das fases recém-descritas, não apenas como objetos, mas também crescentemente como sujeitos da transformação.

A atual crise financeira global traz as instituições financeiras internacionais (e o mundo) a um giro de 360° e, junto a uma crescente pressão popular, as força a repensar não apenas seus procedimentos operacionais, mas também seus mandatos originais. Nas seções seguintes analisa-se como e em que base as IFIs têm evoluído e apontam-se algumas das principais explicações e críticas aos caminhos por elas adotadas.

Panorama histórico

Mesmo antes do início das negociações, os principais autores das instituições financeiras internacionais tinham em mente um mundo sustentado no livre comércio entre as nações. Contudo, para eles era bem clara a impossibilidade de impor uma liberalização imediata em países cuja infraestrutura econômica fora destruída pela Segunda Guerra Mundial. Além disso, muitas das nações que se tornariam mais adiante objetos das IFIs estavam ainda sob domínio colonial. Desse modo, o foco centrava-se na Europa.

Consoante divulgado, os dois países que dominaram a conferência de 45 nações realizada em Bretton Woods, New Hampshire, foram os Estados Unidos e o Reino Unido. A delegação estadunidense foi chefiada pelo funcionário do Tesouro Harry Dexter White e a britânica pelo economista John Maynard Keynes. Como aponta Benjamin (2007), Keynes havia, na verdade, se oposto à realização de uma conferência internacional. Ao se referir a 21 países que na sua ótica não tinham nada a contribuir, ele chamou a conferência

de “a mais monstruosa casa de macaco reunida em anos” (BENJAMIN, 2007, p. 16). White, contudo, entendia a necessidade de *internacionalizar* as preocupações dos Estados Unidos com a abertura de mercados e a extensão de sua versão do capitalismo.

Nesse âmbito, a maior preocupação de Keynes era restaurar as economias domésticas europeias, enquanto o objetivo dos EUA era sua expansão econômica. Ao final da Segunda Guerra Mundial, os EUA detinham uma economia responsável pela metade da produção de manufaturados do mundo e um terço das suas exportações. Apesar disso, esse país recebia apenas 10% do total de importações. Todavia, o governo estadunidense não estava interessado na balança, mas sim em exportar o máximo possível de modo a prevenir um retorno da Grande Depressão nos Estados Unidos, e com esta finalidade se propôs como alvo exportar US\$ 14 bilhões por ano.

Entretanto, os negociadores dos EUA e do Reino Unido entraram em conflito sobre diversos pontos, entre estes, o controle nacional das economias e o controle internacional sobre o crédito para estimular a recuperação econômica. Os britânicos queriam manter uma margem de controle nacional que incluísse planejamento central e intervenção para garantir o emprego doméstico em face dos déficits na balança de pagamentos. Na condição de país detentor da moeda que forneceria os meios iniciais para facilitar os problemas na balança de pagamentos, os EUA estavam inclinados a enfatizar o “ajuste econômico” dos países devedores de modo a eliminar os déficits. De acordo com os estadunidenses, a chave para os ajustes estava não no controle do câmbio ou no protecionismo, mas em uma dose saudável de livre comércio incluindo convertibilidade monetária, ausência de planejamento central e quanto menos restrições às importações fosse possível – os elementos perenes do “internacionalismo liberal”, tomando em prestados os termos de Benjamin (2007, p. 28).

Nessa ótica, os planos de Keynes eram estabelecer crédito fácil em uma escala global. White queria que o crédito fosse monitorado por uma instituição internacional com o poder de impor o ajuste mencionado aos países devedores. Keynes também queria um sistema que exercesse pressão nos países, porém, em sua opinião, essa pressão deveria se dar nos países superavitários e não apenas nos deficitários – isto é, tanto nos credores quanto nos devedores. Em outras palavras, Keynes achava que os Estados Unidos deveriam inflacionar sua economia e não que os europeus devessem deflacionar as suas. Ironicamente, o plano dos EUA foi adotado, mas o estado das economias europeias era tal que ele não pôde ser executado nos primeiros dez anos após a conferência. Ante a situação, os EUA foram forçados a expandir a economia europeia através do Programa de Recuperação Europeia; de 1948 a 1953 foram emprestados US\$13 bilhões aos países da Europa ocidental.³ Mesmo com a análise de Keynes tendo se provado essencialmente correta, os EUA nunca abandonaram completamente o princípio de que as nações devedoras deveriam suportar o peso do “ajuste”.

O FMI foi criado para estabelecer e manter um sistema ordenado de taxas de câmbio e estender crédito às nações com dificuldades na balança de pagamentos com o objetivo de aliviar a necessidade de mudanças dramáticas nas taxas de câmbio. Por acordo, as taxas de câmbio deveriam ser atreladas ao dólar, o qual, por sua vez, seria conversível em ouro à taxa de US\$ 35 a onça. Contudo, o sistema de câmbio não podia operar até que as moedas europeias se tornassem completamente conversíveis em 1960. Em 1964, o sistema já havia entrado em crise em decorrência do grande déficit na balança de pagamentos estadunidense que minava a confiança no dólar. Em 1971, o governo dos Estados Unidos suspendeu unilateralmente a conversibilidade dólar-ouro e, após um período de turbulências, os Estados membros concordaram em deixar as moedas fluírem livremente nos mercados internacionais. A falta de

um supervisor sobre as taxas de câmbio significava que o sistema monetário estava sujeito a uma grande instabilidade. Em 1976, as nações mais ricas formaram o Grupo dos Sete (G-7), composto de seus ministros das Finanças e chefes dos bancos centrais para supervisionar as taxas de crescimento, inflação, desemprego, déficits orçamentários, balanços comerciais e oferta monetária em relação aos valores de câmbio ao menos entre eles. Pelo menos em teoria, O G-7 concordou que quando as taxas de câmbio se desviassem de certos padrões, os sete países negociariam a ação a adotar.⁴

A partir de então a segunda função do FMI tornou-se a sua principal – fornecer empréstimos de curto e médio prazo de modo a permitir aos países ajustar suas economias quando suas importações excedessem significativamente as exportações e assim evitar interrupções no comércio mundial. Ao mesmo tempo, o propósito do Banco Mundial era fornecer créditos de longo prazo para facilitar o movimento de capitais aos países que necessitassem de reconstrução e desenvolvimento. Ele fora especificamente desenhado para encorajar o fluxo de investimento privado.

Tanto o FMI quanto o BM foram fundados com quotas de capital dos seus Estados membros, que detinham direitos de voto nas organizações proporcionais ao tamanho das suas quotas. A subscrição original do Fundo foi de US\$ 8,8 bilhões e os Estados Unidos detinham um terço dos direitos de voto. Isto lhes dava direito de veto sobre decisões importantes, uma posição que o país ainda detém apesar de sucessivos aumentos nas quotas e um declínio na sua proporção de direitos de voto. Em abril de 2008 os Estados membros concordaram em aumentar as quotas dos países emergentes de economia mais dinâmica e considerar ajustes futuros que permitissem que as quotas desses países refletissem suas posições relativas na economia mundial em vez de simplesmente suas quotas. Contudo, em 2008, os Estados Unidos ainda retinham 16,5% dos votos e juntamente com a Europa e Japão possuíam

55,6% dos votos, enquanto o segundo poder econômico global, a China, detinha apenas 3,6% dos direitos de voto.⁵

Nas subscrições iniciais, os membros depositaram uma quota de dólares, ouro e suas moedas nacionais. Isto lhes dava a oportunidade de tomar emprestado moeda estrangeira com suas próprias moedas, desde que pagassem em ouro ou outra moeda aceita. Em 1952, conforme acordado, os pedidos de empréstimo estariam condicionados pela avaliação do FMI e dos passos que o país adotaria para corrigir seu déficit na balança de pagamentos. Apesar da oposição dos países que achavam, como Keynes, que os empréstimos deveriam ser automáticos, essa era a posição dos EUA. Nessa ótica, a condicionalidade era baixa quando um país tomava empréstimos da sua própria parcela de ouro e alta quando desejasse moedas estrangeiras; estas eram conhecidas como “parcela superior de crédito.” A prática de empréstimos por etapas começou com o empréstimo chileno em 1956, seguido do haitiano em 1958; cada desembolso era condicionado ao cumprimento de determinados critérios de performance.⁶ Esse procedimento permitia ao FMI imprimir suas visões sobre a política macroeconômica doméstica.

A partir dos anos 1970, o grosso dos empréstimos se dirigiu aos chamados países do Terceiro Mundo. Quando na metade da década de 1970 o Reino Unido se encontrou novamente com dificuldades na balança de pagamentos, o FMI impôs cortes em seus gastos públicos, controles sobre suas importações e onerosas metas fiscais e monetárias. Tais condições formavam parte de um pacote do que ficou conhecido como medidas de estabilização a serem adotadas pelos países devedores. Como mostrou Payer (1972), o Fundo impôs essencialmente o mesmo tipo de políticas deflacionárias ao redor do mundo em troca do acesso temporário, inicialmente, à própria quota de capital de cada país. Em 1969, essas subscrições foram suplementadas pela criação de uma nova unidade de reserva internacional, os Direitos Especiais de Giro (DEG). Eles eram

alocados aos Estados membros de acordo com suas quotas e deveriam ser utilizados para substituir ouro e prata nos pagamentos dos empréstimos do Fundo.

Na argumentação de Payer (1972), as políticas de ajuste do FMI apenas agravavam as condições econômicas dos países devedores. Elas afetavam não apenas os pobres e as classes trabalhadoras, mas também os empreendedores domésticos que dependiam de baixas taxas de juros para financiar seu investimento e crescimento econômico. Ainda conforme Payer (1972), as altas taxas de juros e a liberalização comercial criavam condições mais favoráveis aos investidores estrangeiros que aos nacionais. Para evitar tais medidas, novas economias industriais como México, Brasil, Argélia e Coreia do Sul começaram a financiar a segunda fase da sua industrialização orientada à exportação através de empréstimos privados amplamente disponíveis à medida que bancos europeus e estadunidenses absorviam os petrodólares da OPEP. Tomar empréstimos de bancos comerciais, contudo, revelou-se uma faca de dois gumes.

De portador da maior parte das reservas mundiais, os Estados Unidos se tornaram um país deficitário que tomava emprestado uma média de US\$ 100-120 bilhões anuais, principalmente do Japão, Alemanha e Arábia Saudita (GILPIN, 1987). De modo a atrair essa quantidade de capitais, os Estados Unidos aumentaram seus juros e o efeito colateral foi o aumento nos custos dos empréstimos aos demais países e a seca nas fontes de financiamento para a maioria dos países do Terceiro Mundo. Na metade dos anos 1980, o total da dívida mundial chegava a US\$ 900 bilhões⁷ e os países da América Latina, especialmente Brasil, México e Argentina, eram responsáveis por US\$ 400 bilhões. Eles ficaram em posição extremamente vulnerável porquanto a maior parte dessa dívida fora contraída em bancos estadunidenses cujos empréstimos haviam declinado. Entre 1982 e 1984, os empréstimos de bancos dos EUA ao estrangeiro caíram de US\$ 111 bilhões para US\$ 10 bilhões.

Em 1982, o México anunciou que não conseguia mais rolar a dívida; o Brasil o seguiu, pedindo uma moratória na dívida. Mas estes não foram os únicos países nessa situação. Na sequência de uma crise geral da dívida que afetou especialmente os três maiores países da América Latina, um consórcio de bancos, governos e organizações internacionais concordaram em renegociar a rolagem da dívida sob estritos programas de austeridade do FMI. Quando um governo concordava em deflacionar sua economia, o FMI atuava para garantir sua solvência, o que se tornava um indicador de confiança para novos empréstimos bancários ou governamentais ao país. Na metade dos anos 1980, três quartos dos países latino-americanos e dois terços dos países africanos estavam envolvidos em programas de ajuste estrutural sob a supervisão do FMI e/ou Banco Mundial.

Em 1985, na reunião anual do FMI e Banco Mundial, o então secretário do Tesouro dos EUA, James Baker, propôs retirar a ênfase das medidas deflacionárias e de austeridade e colocá-la sobre o crescimento econômico e políticas expansivas. Parte do motivo para essa sugestão de reversão nas políticas foi a transferência negativa de recursos dos países do Terceiro Mundo em direção aos bancos credores que deprimiam taxas de investimento e consumo domésticos nesses países. Por sugestão de Baker, as nações credoras deveriam abrir suas economias às exportações dos países devedores e os países devedores deveriam abrir suas economias ao comércio e investimento estrangeiro e concordar em diminuir a intervenção estatal. Em troca, ele propunha que o Banco Mundial aumentasse seus empréstimos sob a condição de que os países seguissem seus conselhos sobre ajuste estrutural. O Banco Mundial forneceria a cenoura e o FMI o torniquete e se tornaria a instituição principal no gerenciamento da dívida. Baker também propôs um aumento generoso e significativo nos novos empréstimos de bancos comerciais.

Embora a proposta de Baker fosse um gesto extraordinário, em grande medida era inexpressiva por se tratar de um país que por muito tempo exercera uma liderança egoísta e confusa no gerenciamento financeiro. Portanto, os EUA e seus bancos tinham pouco a oferecer no sentido da implementação de tal estratégia. Como esperado, o Plano Baker juntou apenas US\$ 28,5 bilhões, dos quais a maior parte em empréstimos públicos (PEET, 2003). Ao longo do triênio 1985-88, o saldo de transferência de fundos aos países altamente endividados seguiu negativo. Em 1989, o então secretário do Tesouro estadunidense, Nicholas Brady, sugeriu aliviar a dívida em troca da aceitação e aderência dos países receptores ao ajuste estrutural. Isto os qualificaria para novos empréstimos sob a forma de empréstimos garantidos por Títulos do Tesouro dos EUA financiados pelo Banco Mundial, FMI e Banco Japonês de Importação e Exportação. O México tornou-se um caso piloto para ambos os planos Baker e Brady. Dezesete países, oito dos quais latino-americanos, emitiram os chamados Títulos Brady.

Assim, o Banco Mundial adquiriu uma nova proeminência e um novo papel. O que Harry Dexter White tinha em mente em 1942 era um banco de reconstrução desenhado primariamente para a recuperação europeia. Tanto Peet (2003) como Benjamin (2007) levantam o relevante ponto de que, apesar da proposta de White, a criação do Banco foi uma ideia tardia da Conferência de Bretton Woods. Que a proposta de White tenha sequer sido considerada deve-se à insistência dos países latino-americanos presentes e da URSS. Posteriormente, a então União Soviética declinou sua participação, pois, nas palavras do seu embaixador junto à ONU, o Banco e o Fundo eram “braços da Wall Street” e o Banco estava “subordinado aos propósitos políticos que a tornavam um instrumento das grandes potências” (BENJAMIN, 2007, p. 12), no que não estava enganado.

Em seus anos iniciais, o Banco emperrou em suas funções pela

baixa quantidade de recursos. Os Estados membros se comprometeram com um aporte de US\$ 9,1 bilhões dos quais os EUA contribuíram com US\$ 3,2 bilhões ou 34,9%, dando-lhe a maior proporção de direitos de voto, uma posição mantida até hoje. No entanto, deste total, apenas US\$ 730 milhões estavam de fato disponíveis para empréstimos. Como já visto, em virtude da necessidade urgente de auxiliar a recuperação europeia, os Estados Unidos se viram forçados a levantar US\$ 13 bilhões para o Plano Marshall. Ao contrário do FMI, o Banco Mundial podia captar seus próprios fundos mediante negociação de títulos em mercados de capitais, mas naquele momento isto não era tarefa fácil. De 1947 a 1949, o segundo presidente do BM, John J. McCloy, despendeu boa parte do seu mandato convencendo a comunidade financeira estadunidense de que o Banco era um investimento seguro. Em parte, Wall Street tinha a garantia da orientação capitalista do Banco nos Artigos de Acordo que o ordenavam promover investimentos privados por meio de garantias ou participação em empréstimos e outros investimentos, bem como complementar os investimentos privados com seu próprio capital. Os investidores também tinham de ser persuadidos de que o Banco seria bem administrado. McCloy trouxe consigo o vice-presidente do Banco Chase Manhattan, Eugene Black, que lhe sucederia. Como McCloy e Black, a grande maioria dos presidentes do Banco estava conectada de alguma forma à comunidade financeira estadunidense (PEET, 2003).

Outra diferença importante entre o Banco e o FMI é o tamanho. Enquanto o Banco emprega mais de 10 mil funcionários espalhados ao redor do mundo o Fundo tem cerca de 2.400 funcionários, principalmente economistas, concentrados em Washington. Essa diferença em números e localizações deveria significar que a equipe do Banco, representando uma variedade das ciências sociais e uma maior exposição a condições locais, contribuísse para uma visão mais adequada das necessidades e requisitos do desenvol-

vimento. Contudo, quaisquer diferenças de perspectiva nos níveis baixo e médio das duas burocracias não parecem ter influenciado os economistas sêniores que dominam as estratégias dos órgãos. Raramente o Fundo e o Banco discordam em público e as disputas que chegam a ocorrer são muito mais sobre táticas do que sobre estratégias mais amplas. Conforme mencionado, desde os anos 1980 os órgãos têm gerido conjuntamente os programas de ajuste estrutural e, como será visto, desde a virada do século, isto tem se dado através do processo dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza.

A partir dos anos 1960, o Grupo Banco Mundial teve o reforço da Associação Internacional de Fomento (AIF) e da Corporação Financeira Internacional (CFI), a primeira destinada a oferecer empréstimos de longo prazo e sem juros aos países mais pobres e a segunda para facilitar investimento privado nos países “em desenvolvimento”. Posteriormente, o Banco estabeleceu o Centro Internacional de Arbitragem de Diferenças sobre Investimentos (Ciadi) para lidar com disputas entre governos e investidores estrangeiros e em 1988 a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI) foi criada para segurar investimentos.

Consoante apontado por Payer (1982), a influência do Banco vai além desses cinco componentes. Já nos anos 1970 e 1980, ele coordenava o trabalho de outras agências que incluíam bancos regionais de desenvolvimento modelados nele mesmo e agências especializadas da ONU como a Organização de Agricultura e Alimentos (FAO, na sigla em inglês), o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), com as quais o Banco possuía acordos de cooperação, além do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário. O Banco cofinanciava projetos com elas e também com bancos comerciais e instituições financeiras e juntava as principais institui-

ções financeiras envolvidas em cada país nos chamados clubes de doadores. Além disso, o Banco era considerado um modelo de financiamento ao desenvolvimento (PAYER, 1982), mas foi como fornecedor de uma teoria e prática de desenvolvimento que ele estabeleceu sua marca.

Desde sua concepção, o Banco cultivou uma percepção de si mesmo como fonte não apenas financeira, mas também de conhecimento sobre o desenvolvimento. Benjamin (2007, p. 39-40) comenta

[...] os constantes esforços do Banco para fazer de si mesmo uma instituição global de pesquisa capaz de fornecer assistência técnica apolítica qualificada ao mundo subdesenvolvido – distribuindo conselhos acima e além do capital – vão longe na explicação da enorme influência global da instituição sobre o desenvolvimento, um nível de influência que a escala de seus empréstimos não justificaria. Ao estabelecer seu ethos como uma instituição do desenvolvimento, a quantidade de pesquisa e dados compilados pelo Banco – seus incontáveis relatórios por país e análises econômicas geradas pelas muitas (apropriadamente chamadas) Missões do Banco Mundial enviadas ao redor do mundo – vieram a substituir a relativa pobreza de seus empréstimos.

O Banco explora sua produção intelectual para promover uma cultura de e o consenso sobre o desenvolvimento. Stone e Wright (2007, p. 9) veem o Banco como “provavelmente o maior produtor institucional de pesquisas sobre o desenvolvimento”. Ele produz dois periódicos internos, numerosos documentos, o anual *Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento* e é uma fonte importante de dados estatísticos. Como evidenciado, o Grupo de Pesquisa sobre Desenvolvimento Econômico tem 85 pesquisadores em tempo integral. Já o Instituto Banco Mundial oferece capacitação através de cursos, seminários, redes de conhecimento, comunidades de prática (explicadas a seguir) e consultorias especializadas (STONE; WRIGHT, 2007).

Inicialmente os empréstimos do Banco eram orientados por um

modelo de crescimento de injeção de capitais.⁸ De acordo com o postulado pelos principais teóricos do momento os países de baixas rendas estavam submetidos a um círculo vicioso no qual uma baixa taxa de poupança se atrelava a baixas rendas, as quais, por sua vez, ligavam-se à baixa produtividade conectada a um baixo nível de capital ligado às baixas taxas de poupança. Para quebrar o círculo e atingir um desenvolvimento sustentável, pensava-se ser necessário injetar capital através dos governos para investir em infraestrutura e industrialização. Nesse prisma, os empréstimos iniciais focalizavam, portanto, em investimentos em projetos de infraestrutura. Dessa maneira, o Banco pavimentava o caminho para os investimentos estrangeiros diretos ao financiar setores que os capitais privados relutavam em financiar, mas que criavam condições para investimentos estrangeiros. Entre seus primeiros empréstimos estiveram projetos na América Latina, no Chile em 1948 e no México e Brasil em 1949. Típicos projetos de infraestrutura eram estradas, redes de transporte, comunicações e energia elétrica. Em âmbito mundial, os megaprojetos típicos dos empréstimos do Banco nessa primeira fase tornaram-se sinônimos de modernização e desenvolvimento. Líderes nacionalistas ao redor do mundo, mesmo anti-imperialistas como Nkrumah e Nasser, insistiam em apresentar projetos gigantescos como megarrepresas.

Nos anos 1960, o Banco expandiu seus empréstimos para a agricultura de 8,5% para 19% da sua carteira total, e começou a emprestar para empreendimentos agrícolas de larga escala além de infraestrutura. Também aumentou os empréstimos para projetos educativos. Sob seu quinto presidente, Robert McNamara (1968-81), o Banco se reinventou. Mediante pressão para responder aos movimentos de liberação nacional, levantes camponeses e movimentos da Nova Esquerda na Europa e Estados Unidos, financiou governos nacionais para a criação de infraestrutura social e econômica, particularmente nas áreas rurais.⁹ McNamara triplicou a

equipe do Banco e expandiu as linhas de financiamento a muitos outros tipos de projetos. Ademais, introduziu o planejamento avançado e metodologias de orçamento de pessoal no contexto dos Relatórios do Programa País, que previam empréstimos a um país por um período de cinco anos (começando em 1990, o planejamento avançado tomou forma sob as Estratégias de Assistência por País que esboçavam as prioridades para o desenvolvimento do país e o apoio do Banco Mundial por um período de quatro anos).

Nos anos 1980, empréstimos de longo prazo do Banco incluíam créditos para dismantelar proteções à indústria interna e para promover exportações, particularmente de produtos intensivos em mão-de-obra a baixos salários, no que Payer (1982) conclui que tais medidas significaram o apoio para a criação de um parque industrial para empresas estrangeiras. Estimulada, a princípio, pelas políticas de industrialização por substituição de importações levadas adiante por governos muitas vezes autoritários, a industrialização aconteceu no Terceiro Mundo, apesar de não necessariamente como resultado de investimentos de corporações multinacionais. Facilitado por todas as agências multilaterais de desenvolvimento¹⁰ e baseado em um modelo fordista de produção inicialmente desenvolvido nos EUA, ele tomou a forma de vários tipos de “taylorização primitiva” e “fordismo periférico” dependente, diversas combinações de indústrias intensivas em trabalho e capital e dos custos relativamente baixos de mão-de-obra (LIPIETZ, 1987). Conforme observado, na América Latina os empréstimos de bancos de capital privado, bem como do Banco Mundial e do Fundo Monetário desempenharam importante papel nesse processo. Fluxos privados líquidos superaram enormemente os fluxos oficiais para a América Latina ao longo dos anos 1980 (STEIN, 2008). A crise da dívida que se seguiu marcou a terceira metamorfose do Banco.

No auge da crise da dívida, McNamara propôs que o Banco aju-

dasse os países a enfrentar a crise energética mediante o denominado “empréstimo de ajuste estrutural”. O ajuste por ele antevisto era relativamente suave, e envolvia uma redução nos gastos governamentais e uma maior abertura aos mercados internacionais (MALLABY, 2004). Após a saída de McNamara em 1981, uma importante economista neoclássica, Anne Krueger, foi nomeada como economista-chefe do Banco; para ela, a intervenção estatal deveria ser limitada a áreas como relações exteriores, políticas fiscal e monetária, lei e ordem, educação, saúde e comunicações básicas, extensão agrícola e pouco mais. Nessa época, a partir do meio dos anos 1980, o Banco promoveu o mercado como motor do crescimento econômico.

Stein (2008) nota que o ajuste das economias africanas ao longo de linhas estritamente de mercado se mostrou desastroso. Durante os anos 1980, a renda real caiu a cada ano 1,2% enquanto a produção *per capita* de comida caiu cerca de 60%. A proporção dívida/exportações subiu e atingiu 360% do PIB em 1989 e a dívida relativa ao PNB, de 27,4% em 1980, chegou então a 98,3% (STEIN, 2008). Através do Terceiro Mundo, a figura não era mais encorajadora com as exceções da China e dos países do Leste asiático pouco ou não afetados pelas políticas do FMI ou do Banco. Na Tabela 1, demonstra-se isto claramente, ao se comparar o produto nacional bruto *per capita* de várias regiões do mundo com aquele dos chamados países desenvolvidos. Como exposto, o PNB *per capita* de cada região é representado como porcentagem do PNB *per capita* agregado dos países desenvolvidos. Consoante a tabela mostra, ao longo de quarenta anos, 1960-1999, nenhum progresso foi feito na redução da disparidade entre eles. Ainda conforme a tabela, há uma crescente diferenciação entre as regiões do mundo em desenvolvimento. O PNB relativo da África chegou à metade do que tinha sido. Na América Latina, também houve um declínio relativo de posições, embora menos acentuado. O mesmo aplicou-se ao

Oriente Médio e Norte africano, enquanto o PNB *per capita* da China e do Leste asiático aumentou significativamente.

Tabela 1: PNB *per capita* das regiões como % do PNB *per capita* dos países desenvolvidos

Região	1960	1970	1980	1990	1999
África Subsaariana	5,2	4,4	3,6	2,5	2,2
América Latina	19,7	16,4	17,7	12,3	12,3
Oeste Asiático e Norte africano	0,7	7,0	0,7	7,4	7,0
Leste Asiático*	5,7	5,7	7,5	10,4	12,5
China	0,9	0,7	0,8	1,3	2,6
Países em Desenvolvimento	4,5	3,9	4,3	4,0	4,6
América do Norte	123,5	104,8	100,4	98,0	105,7
Europa Ocidental	110,9	104,4	104,4	100,2	98,4
Sul europeu	51,9	58,2	60,0	58,7	60,1
Austrália e Nova Zelândia	94,6	83,3	74,5	66,3	73,9
Japão	78,6	126,1	134,1	149,4	144,0
Países Desenvolvidos	100	100	100	100	100

* Não inclui China ou Japão.

Fonte: Arrighi, Silver e Brewer (2003), cálculos baseados em Banco Mundial, *World Tables*, 1984, e *World Development Indicators*, 2001.

Entretanto, o fordismo periférico não resolveu a desigual distribuição de renda nem entre as nações, nem dentro delas, e o ajuste estrutural tendeu a agravar ambas as situações. Além disso, a industrialização viera a um alto custo – dívida soberana. As crises financeiras se multiplicaram e organizações não-governamentais lançaram campanhas internacionais para reduzi-las, eliminar a dívida do Terceiro Mundo e lidar com a pobreza. Nesse âmbito, a campanha *50 anos são o bastante!* (*50 Years is Enough*) expôs as IFIs como cúmplices em suas políticas de empréstimos e o ex-economista chefe do Banco Mundial, Stiglitz (2002), declarou que as políticas do Fundo foram responsáveis pelas crises financeiras da Ásia e América Latina que convulsionaram a economia global no final dos anos 1990. O relatório da Comissão Meltzer atraiu as atenções do Congresso dos EUA para a ineficácia do Banco e do Fundo. Mas de acordo com Vetterlein (2007), foi

a avaliação crítica de Kwesi Botchwey sobre os empréstimos de ajuste estrutural que detonou as discussões internas no FMI e trouxe algumas modificações.

Como observado, a resposta das IFIs esteve longe de ser adequada. Em vez de questionar a teoria e a prática prevalentes, a alta administração admitiu que a pobreza não havia diminuído com os ajustes estruturais, porém jogou a culpa nos governos e sociedades do Terceiro Mundo. Os gerentes do Banco e do Fundo citaram a corrupção, a falta de transparência e de instituições públicas que facilitassem a criação de riquezas, tais como uma estrutura legal e jurídica que garantisse os direitos de propriedade, a lei e a ordem, boas práticas orçamentárias e sistemas gerenciais e coisas do tipo. Diante das críticas, o FMI agregou a luta anticorrupção e lavagem de dinheiro a seus critérios de performance para concessão de empréstimos e o Banco se lançou na redução da pobreza e governança, mas continuou focado no ajuste macroeconômico.

Também havia a questão da reforma interna demandada pelos Estados membros e tornada imperativa pelos relatórios internos reconhecendo falhas do Banco, bem como mostrando negligência com as avaliações de impactos ambientais e sociais (NIELSON; WEAVER; TIERNEY). Esse descontentamento deu aos diretores do Banco a oportunidade para reformá-lo mais uma vez. Sob a presidência de James Wolfensohn (1995-2000), o Banco Mundial promoveu mudanças institucionais dramáticas. Primeiro, mudou sua estrutura interna ao descentralizar a administração e mover equipes de Washington para o campo. Ademais, modificou o controle do orçamento corporativo em direção aos diretores de campo de modo a permitir-lhes a contratação de pessoal especializado.

Em abril de 1997, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, fechou um acordo com a junta diretiva para uma ampla reforma, o Compacto Estratégico. Ao investir US\$ 400 milhões extra durante três anos, Wolfensohn buscava entregar “uma instituição fundamentalmente

transformada – mais rápida, menos burocrática, mais capaz de responder continuamente às mutantes demandas dos clientes e às oportunidades globais de desenvolvimento e mais eficaz e eficiente na execução de sua principal missão, a redução da pobreza”. Isto deveria ser feito através de quatro programas principais: ressuscitar a demanda pelos negócios do Banco, refocar a agenda do desenvolvimento, reequipar sua base de conhecimento e reformular suas capacidades institucionais (BRETTON WOODS PROJECT, 2001).¹¹

Analisando primeiro os dois últimos objetivos: Wolfensohn buscou na tecnologia da informação e em consultas expandir a base de conhecimento do BM e assim sua capacidade como um “Banco do Conhecimento”. De acordo com Cohen e Laporte (2004), o Banco aplicou sistemas de gestão do conhecimento à própria instituição em primeiro lugar. Ele reconheceu o importante papel das “comunidades de prática na criação e compartilhamento de conhecimento” (COHEN; LAPORTE, 2004, p. 2). Estas eram grupos informais de pessoas que se juntavam graças a um interesse de trabalho comum. “Já em 1999, cerca de 120 grupos temáticos existiam no Banco e se comunicavam via intranet, boletins e encontros periódicos” (COHEN; LAPORTE, 2004, p. 3). A tecnologia de comunicações via web facilitou o compartilhamento do “conhecimento” destes e outros grupos com os países devedores.

Nessa perspectiva, o Banco se aliou e fomentou a Fundação Portal do Desenvolvimento, cujo sítio na internet, www.developmentgateway.org, juntava organizações doadoras, grupos de advocacia e corporações como a IBM e Microsoft com políticos nacionais. Ela patrocinava a *Global Development Learning Network* (Rede Global de Aprendizagem do Desenvolvimento) que promovia cursos de treinamento, oficinas e conferências satélites para profissionais do desenvolvimento. O Banco tomou sob sua asa a *Researchers Alliance for Development* (Aliança de Pesquisadores para o Desenvolvimento) e Grupos-D e o Fórum do Desenvolvimento eram promovidos como maneira de organiza-

ções, comunidades, indivíduos e o Banco se engajarem no “desenvolvimento através do diálogo”.

Ademais, o Banco buscou e disseminou informação de fontes locais menos tradicionais. Ele estabeleceu o Programa Local de Conhecimento na África e desenvolveu uma base de dados de mais de 200 notas de práticas indígenas disponíveis através do endereço do programa na internet. Um portal para Jovens e Escolas continha recursos para baixar, incluindo um livreto, *Talking about Development* (Falando de Desenvolvimento), dirigido a jovens entre 10 e 14 anos. Um sítio para professores continha sugestões para cursos sobre o Banco, atividades de classe, materiais prontos para sala de aula sobre desenvolvimento sustentável e outros temas globais – todos vistos na perspectiva do Banco.

Wolfensohn também abriu espaço para consultas às denominadas organizações da sociedade civil, criando e mantendo reuniões anuais com o Fórum de Políticas da Sociedade Civil. Entre 2002-2004, foram realizadas três Oficinas de Políticas Estratégicas da Sociedade Civil sobre diferentes tópicos. Além disso, diretores de campo deviam manter encontros regulares com organizações da sociedade civil, algumas das quais até executavam projetos do Banco.

Em relação à agenda do desenvolvimento, Wolfensohn advogou uma nova estratégia operacional que ele chamou de *Comprehensive Development Framework* (Marco Compreensivo do Desenvolvimento) e apresentou à junta em 1998. Baseada em quatro princípios,¹² ele prometia uma mudança de empréstimos-padrão para empréstimos que variavam de acordo com as necessidades do país e buscava um novo mecanismo para planejar o desenvolvimento – os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) – e delineavam o processo pelo qual cada país que tomasse empréstimos elaboraria seu próprio programa de ação. Consoante sustenta Tan (2007), ao impor um mecanismo estandardizado para a discussão e formulação de políticas, ao incluir uma formulação

de políticas setoriais nos PERPs e ao prescrever um processo universal para os planos de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, o Banco não apenas minava ainda mais a autonomia estatal, mas também entrava no negócio de reestruturar o aparato estatal. Também se pode argumentar que ao insistir na participação da sociedade civil no processo do PERP, o Banco tentava estender seu meio-século de moldagem dos Estados nacionais com a promoção de um modelo de relações Estado-sociedade civil.

De acordo com Stewart e Wang (2006), as PERPs agora formam a base de todos os financiamentos multilaterais aos países mais pobres. Para se qualificar a receber empréstimos preferenciais de redução da pobreza da AIF e do FMI ou para o alívio da dívida sob a Iniciativa para os Países Mais Pobres Altamente Endividados (HIPC, na sigla em inglês), um país deveria produzir um PERP que atendesse aos critérios do FMI e Banco Mundial. Após seu primeiro ano de implementação, uma quantia acordada dentro do HIPC seria cancelada (STEWART; WANG, 2006).

Stewart e Wang (2006) analisaram os trinta PERPs completos até janeiro de 2003. Eles olharam o conteúdo dos planos para avaliar se os países tinham de fato sido empoderados pelo novo processo para fazer seus próprios planos “nacional-específicos” e se os novos planos de desenvolvimento diferiam significativamente daqueles produzidos sob os empréstimos de ajuste estrutural. Eles também olharam o processo para ver quão inclusivos tinham sido e se as diretrizes do Banco Mundial tinham sido seguidas. Em consonância com essas diretrizes, o processo deveria ter incluído o público geral, especialmente os pobres; o governo, entre este o parlamento, governos locais e ministérios centrais; organizações da sociedade civil, incluindo ONGs, grupos comunitários, sindicatos e acadêmicos; associações do setor privado e doadores bilaterais e multilaterais (STEWART; WANG, 2006).

Segundo Stewart e Wang (2006) encontraram, nenhum dos trinta

países havia incluído parlamentares, sindicatos, mulheres ou grupos marginalizados no processo. A participação tinha sido totalmente seletiva e não necessariamente representativa. Por exemplo, na Bolívia, um “Diálogo Nacional” fora convocado para fins de consulta com organizações da sociedade civil escolhidas a dedo, quase todas provenientes da capital. Mesmo assim, nem elas haviam sido incluídas no ou informadas sobre o esboço do plano, que fora desenhado por um pequeno grupo de economistas do governo durante um período de quatro meses (STEWART; WANG, 2006). Quando as organizações viram o esboço, reclamaram que este tinha pouca relação com as recomendações do “Diálogo Nacional” e que ele omitia especificamente a reforma agrária e outros temas políticos (STEWART; WANG, 2006).

No tocante aos trinta PERPs completos, Stewart e Wang (2006) encontraram pouco que os distinguisse de empréstimos de ajuste estrutural anteriores. As recomendações do FMI pareciam ter tomado precedência sobre requerimentos de redução da pobreza em vez de o inverso. Conforme eles,

a falta de uma estrutura coerente relacionando políticas macroeconômicas a objetivos de redução da pobreza e o impacto mínimo da participação sobre as políticas corroboram ainda mais a visão de que a independência dos governos estava severamente comprometida (STEWART; WANG, 2006, p. 315).

Desde 2004 o Banco Mundial tem modificado a condicionalidade através do que ele chama de Empréstimos para Políticas de Desenvolvimento, mas sua aprovação ainda é condicional às chamadas ações prévias (um tipo de condicionalidade explicado a seguir) e sua liberação é dependente de “gatilhos”. Nas palavras do próprio Banco,

a elegibilidade para uma operação de política de desenvolvimento requer a concordância com políticas monitoráveis e ações de reforma institucional e a manutenção

de um marco de políticas macroeconômicas equilibradas (WORLD BANK, 2009).

Brasil, México, Peru, Colômbia e Argentina foram os países que mais tomaram empréstimos. No ano fiscal 2009, os Empréstimos de Política de Desenvolvimento do Banco Mundial para a América Latina chegaram a US\$ 17 bilhões, ou 42% de todos os empréstimos do BIRD.

Explicações e críticas

Uma linha de explicação para a consistência e continuidade nas políticas do FMI e do Banco Mundial é fornecida pelo chamado modelo agente-principal. Tal modelo analisa e busca explicar a relação entre os Estados membros (os principais) e a organização (o agente) aos quais pertencem. O foco está frequentemente nas razões pelas quais os principais delegam suas autoridades aos agentes e em como controlam o comportamento do agente.

Comentadores mais recentes identificam os Estados Unidos como uma força por trás das IFIs.¹³ Como mostra essa revisão histórica, ao menos em relação ao princípio de que as nações devedoras precisam ajustar suas economias de modo a atingir um balanço na conta de pagamentos e obter empréstimos temporários e alívio na dívida, tem havido compatibilidade entre os interesses dos EUA e as ações das IFIs. Também como notam comentaristas, os empréstimos de ambas as instituições têm frequentemente favorecido nações de alguma importância estratégica aos Estados Unidos.

Em sua revisão, Babb e Buira (2005) concluem que o governo dos EUA exerceu um controle formal sobre o FMI por meio da sua posição dominante sobre a Junta Diretora e um controle informal pela ameaça de uso do seu poder de veto. Como maior contribuidor e maior prestamista e como emissor da moeda de maior de-

manda, o governo dos EUA podia impor suas condicionalidades. Ele usou o veto para prevenir empréstimos e também pressionou o FMI para se especializar em empréstimos aos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina. Através do Plano Baker e outras propostas, os EUA pressionaram o FMI em direção ao fundamentalismo de mercado (BABB; BUIRA, 2005).

Stein (2008) vê a posição dos EUA em relação ao Banco Mundial como uma de hegemonia em vez de dominância, pois tem sido capaz de garantir que a maioria dos membros sinta que o Banco atua em seus interesses e que as regras são impostas de maneira equânime. Exemplos incluem o Japão, que se curvou à influência dos EUA sobre a AIF mesmo após se tornar seu maior contribuidor, e o próprio Japão e a Arábia Saudita no FMI, quando ambos se tornaram importantes contribuidores (WOODS, 2006). Ainda como aponta Stein (2008), os EUA são o único país cujos interesses comerciais e exposição financeira bancária coincidem com os empréstimos do Banco e do Fundo e cujas prioridades políticas se refletem nas principais mudanças do Banco.¹⁴ Quanto aos componentes do Banco, ele também nota que o Congresso dos EUA controla os fios da AIF, um ponto também ressaltado por Woods, e que os interesses dos EUA modificaram o tamanho e os princípios operativos da CFI e atrasaram a criação da AMGI (STEIN, 2008).

Woods (2006) cita alguns exemplos de como os EUA exploraram ambas as instituições para promover seus interesses políticos e financeiros. Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos utilizaram o Banco para fornecer empréstimos a países como Iugoslávia, Irã e Nicarágua (sob Somoza) de modo a se contrapor à influência soviética. Nos anos 1980, ele foi instrumento da formulação do Consenso de Washington de modo a evitar calotes na América Latina, onde os grandes bancos comerciais estadunidenses estavam fortemente expostos. Como consequência, o FMI interveio e “o resultado foi bom para os bancos, mas desastroso para os devedores”

(WOODS, 2006, p. 48-49). Crises continuadas nessa parte do mundo levaram a planos mais ambiciosos colocados em marcha pelos secretários do Tesouro dos EUA Baker e Brady.

Martins (2007) ressalta as preocupações de segurança nacional dos EUA e as frequentes mudanças de estratégia do Banco ao traçar a coincidência entre as preocupações dos EUA e três mudanças específicas na estratégia do Banco. A primeira, sob a administração de McNamara, seguiu-se à derrota dos EUA no Vietnã “Os EUA, feridos com a vitória de soldados-camponeses vietnamitas, preocupavam-se em conter as tensões sociais no campo, objetivo almejado pelo programa de desenvolvimento rural do Banco Mundial” (MARTINS, 2007, p. 64). Particularmente sensível em virtude do seu envolvimento com a guerra, McNamara iniciou um discurso binomial ligando segurança a desenvolvimento. A guinada do Banco rumo ao desenvolvimento rural foi uma resposta prática. Destruída pela violenta guerra civil, a Colômbia tornou-se o primeiro país latino-americano a receber empréstimos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento para projetos de desenvolvimento rural de larga escala como forma de conter seus camponeses, como já citado. Outras nações a seguiram. Da mesma forma, o Banco embarcou em uma relação íntima com os generais brasileiros e financiou uma enorme parte do seu programa de modernização rural.

A segunda mudança de estratégia ao final da Guerra Fria foi marcada pelo envolvimento do Banco no patrocínio de regimes neoliberais no Leste europeu e Rússia, na reestruturação das suas burocracias nacionais e no envolvimento com a sociedade civil da América Latina e outras partes do mundo. Uma citação do assessor de Segurança Nacional dos EUA, Anthony Lake, tornou as conexões claras:

[...] a sucessora de uma doutrina de contenção tem que ser uma estratégia de alargamento, alargamento da comunidade mundial de democracias de mercado livres. Durante a Guerra Fria, mesmo as crianças entendiam a

missão de segurança estadunidense: ao olhar para seus mapas nas paredes escolares, elas sabiam que estávamos tentando conter a expansão rastejante daquela grande mancha vermelha. Hoje [...] nós podemos visualizar nossa missão como a promoção do alargamento das “áreas azuis” de democracias de mercado.¹⁵

A conversão do Banco à redução da pobreza caracterizou a terceira mudança de estratégia e mais ou menos coincidiu com os ataques ao World Trade Center. A guerra à pobreza era um acompanhamento lógico da “Guerra ao Terror”. Em lugares como o Afeganistão ela envolveu o Banco mais uma vez no negócio de reconstrução pós-guerra. O panfleto *Globalização e Pobreza* (BANCO MUNDIAL, 2005) definiu “os campos de batalha contra a pobreza” como incluindo o comércio mundial, investimento estrangeiro, ajuda externa, migração internacional e bens públicos globais. Estes últimos eram definidos como paz, estabilidade, ciência e tecnologia e eram considerados indispensáveis para a segurança de toda a comunidade internacional (MARTINS, 2007).

Enquanto a maior parte dos autores via a mão pesada do Tesouro dos EUA e da Wall Street no comando da posição dos EUA em ambas as instituições, Martins mostrava que a política internacional e as considerações de segurança nacional eram partes integrais daquela. A proeminência doméstica do complexo industrial-militar dos EUA e o papel que ele desempenha no suprimento de equipamentos de guerra ao redor do mundo, na reconstrução dos países “derrotados”, na intervenção nos chamados Estados falidos como assessores de segurança nacional e na promoção do capitalismo neoliberal, mostram como segurança, finanças e desenvolvimento são inseparáveis na postura imperial dos EUA.

Contudo, a abordagem agente-principal fornece apenas uma racionalização parcial. Woods (2006, p. 1) reserva a maior parte da sua crítica das IFIs ao que ela chama de “constrangimentos institucionais” que os governam e envolvem normas, sistemas formais de incentivos, recursos escassos, procedimentos operacionais e

preocupações com a manutenção da sua autoridade no sistema internacional. Nielson, Weaver e Tierney (2003) se centram em fatores similares que formam a denominada “cultura organizacional”: as normas e princípios que guiam as expectativas e comportamento das equipes e direção das IFIs. Essa segunda crítica/abordagem explicativa se foca nas dinâmicas internas e na lógica das instituições. Na argumentação de Woods (2006) não é suficiente olhar apenas para o fato de que a alta direção de ambas as instituições é constituída majoritariamente por economistas neoclássicos para entender sua adesão à visão neoliberal. Mesmo assim, também enfatiza esse ponto ao tentar descrever por que tem havido continuidade e tão pouca variação nas condicionalidades. Ainda como enfatiza, esses mesmos economistas não sentem a necessidade de conhecer as condições locais porque os modelos econômicos com os quais trabalham se pretendem universais. Enfim, acrescenta: de qualquer modo, não existem recompensas para aqueles que pensam fora do modelo na configuração burocrática das instituições (WOODS, 2006).

Stiglitz (2002) retratou o FMI e o Banco Mundial como promotores de um “capitalismo triunfante ao estilo estadunidense”, uma doutrina que criou mais 100 milhões de pobres no mundo. Em adição ao reconhecimento do papel principal dos Estados Unidos, ele também aponta a importância da cultura organizativa e atribui o comportamento das IFIs às pessoas a quem o FMI e o BM escutaram, às maneiras pelas quais as decisões são tomadas e à falta de coleta de informações. Em primeiro lugar, as IFIs são subordinadas aos ministros financeiros e presidentes dos bancos centrais dos países membros, mas estes não falam com vozes iguais. Em virtude das suas contribuições de capital, os representantes dos países do G-7 têm muita influência. O secretário do Tesouro dos EUA e o presidente do Federal Reserve Bank têm ainda mais autoridade. Além disso, os ministros financeiros e

funcionários públicos frequentemente representam as comunidades financeiras e em particular os maiores bancos comerciais e de investimento. Esses interesses tiveram a maior influência entre todas no interior das IFIs.

Sobre a tomada de decisões no interior das organizações, Stiglitz (2002) frisou a confidencialidade e a política de portas fechadas de acordo com as quais apenas reduzido número de pessoas toma conhecimento das ideias subjacentes às decisões. Como ressalta o autor, as IFIs não são transparentes, e muito pouca informação do exterior (ou de outros interesses) as influencia. Além disso, informações oriundas da base das organizações raramente chegam ao seu topo (STIGLITZ, 2002).

No tocante à coleta de informações, as missões de campo duravam tipicamente apenas algumas semanas, portanto não eram suficientes para conseguir muita informação sobre os países hospedeiros. De modo geral, os oficiais do FMI e do BM frequentemente permaneciam em hotéis luxuosos e nunca observavam o impacto das suas políticas sobre os cidadãos ordinários. Para Stiglitz (2002, p. 24), os oficiais estavam presos em um tipo de “mentalidade colonial”, isto é, eles presumiam saber melhor o que é necessário para os países hospedeiros e raramente consultavam especialistas destes sobre suas condições macroeconômicas e muito menos falavam com as pessoas comuns.

Uma crítica ainda mais mordaz de todo o *establishment* do desenvolvimento foi feita nos anos 1980 por Chambers (1983), que via a falta de conhecimento local como um fator fundamental. Também menciona as visitas de campo que escondiam, em vez de revelar, a pobreza e as condições locais. Em 1997, ele foi bastante além: o problema não era simplesmente o que os profissionais do desenvolvimento não sabiam, mas o que eles sabiam, quem eles eram, o que valorizavam, o que e quem os influenciava, como eles aprendiam e o que os fazia olhar o mundo da maneira como o faziam. Em uma palavra, sua “cultura”.

Consoante Chambers (1997), os profissionais do desenvolvimento estavam sob a influência de uma “cultura burocrática” caracterizada pela centralização, controle, conservadorismo e standardização. Centralização e controle eram típicos em todas as burocracias e hierarquias. O conservadorismo se relacionava às regras, regulações e procedimentos da organização burocrática. Chambers (1997) as via como similares em estilo e objetivo a um aparato militar, destinado a manter todos em linha e sabendo o que fazer. A última característica – standardização – se referia às regras externas e regulações aos projetos, programas e afins que as burocracias aplicavam ao conjunto de um país, independentemente das suas variações regionais. Chambers (1997, p. 54) resumiu sua crítica da “cultura burocrática” ao descrevê-la como um tipo de prisão: “[...] métodos e valores profissionais criaram uma armadilha”. *Status*, promoções e poder não vinham de contatos diretos com a confusa complexidade de pessoas, famílias, comunidades e empregos, mas sim do isolamento que permitia uma segura e sofisticada análise de estatísticas.

O reflexo normal de profissionais em face da complexidade – de pessoas, ambientes, sistemas agrícolas e assim por diante – tem sido de extrair, processar e analisar dados e usá-los para decidir o que fazer com aquelas pessoas, ambientes e sistemas agrícolas. O processamento e análise de dados são atividades privadas sob o controle de profissionais: poder, em nome do planejamento e da ciência – o projeto, o plano distrital, o plano da fazenda, mesmo o plano nacional – é retido em suas mãos e expresso nas prescrições de outros (CHAMBERS, 1997, p. 54).

Neste sentido, Ferguson (1994) delineou dois contextos institucionais distintos em sua descrição analítica de um projeto de desenvolvimento rural do Banco Mundial no Estado africano do Lesoto. Um era dos profissionais do desenvolvimento e equipe governamental que se comunicavam entre si em uma linguagem semelhante e outro era aquele das pessoas do Lesoto na área do

projeto. O projeto representava um choque de culturas, envolvendo representações equivocadas e falhas comunicativas. A crítica de Chambers e Ferguson do desenvolvimentismo conforme praticado pelos profissionais lembra a abordagem dos “sistemas de conhecimento” que vê o desenvolvimento como exclusivamente dependente “de um sistema de conhecimento, mais especificamente do ocidental moderno” (ESCOBAR, 1995, p. 13).

Mesmo após as reformas de Wolfensohn, Vetterlein (2007) julgava as burocracias tanto do Banco Mundial como do Fundo como muito lentas em suas respostas à mudança. A equipe do FMI era mais fechada a novas ideias e mais fortemente controlada que o pessoal do Banco, que ela via como cheio de ideias diferentes, altamente competitivo e mais engajado em fazer *lobby* por elas (VETTERLEIN, 2007). No entanto, a equipe de ambas as instituições operava em uma hierarquia que colocava constrangimentos para a tomada de visões diferentes das do topo administrativo (WOODS, 2006). De acordo com Woods (2006, p. 207),

[...] o Fundo e o Banco são mal servidos por uma equipe que não teve a oportunidade de adquirir conhecimento aprofundado das circunstâncias particulares dentro de um país ou da cultura dos recipientes e beneficiários. Outra falha das missões de curto-prazo é que elas não fornecem incentivos à equipe para priorizar efeitos de mais longo prazo de seus projetos e políticas (Ostrom et al., 2001). De maneira mais geral, há poucos, se os há, incentivos concretos para que missões da equipe do Banco ou do Fundo garantam que projetos ou políticas sejam mantidas além do curto período dos empréstimos. Nem a avaliação das atividades de empréstimo, nem os procedimentos para a promoção de funcionários incluem tais incentivos. Finalmente, a “cultura do desembolso” no Banco Mundial... é típica da maioria das agências ávidas em provar que podem usar seus orçamentos dentro da alocação anual e que merecem mais. Essa cultura está em contradição com a ênfase atual do Banco em emprestar de modos que melhor sirvam à governança, propriedade e participação no processo decisório dos países que tomam empréstimos.

Essas considerações levam a uma terceira abordagem crítica que centra atenções no que ocorre dentro de Estados considerados objeto da atenção das IFIs. De modo geral, a abordagem principal-agente e a da cultura organizativa a focam no que ocorre no topo das IFIs e suas interações com administradores intermediários e funcionários sem levar em conta os contextos domésticos dos países devedores. A análise de Ferguson era uma notável exceção, mas o que acontece local e regionalmente é crucial para os países tomadores de empréstimos tanto no curto quanto no longo prazo. Como já citado, Tan (2007) vê o processo dos PERPs como o envolvimento do Banco numa tentativa de reestruturar o Estado nacional. Stewart e Wang (2006) são mais esperançosos, contudo, e conforme admitem, os Estados podem ver o processo como apenas mais uma tarefa a cumprir antes de receber alívio da dívida. Portanto, em adição ao domínio dos EUA e à cultura burocrática das IFIs, uma terceira e plausível explicação para muitas das mesmas formas de condições de ajuste estrutural recorrentes nos PERPs e Empréstimos para Políticas de Desenvolvimento é esta: simplesmente os governos “aceitam” essas condições, mas NÃO as implementam quando elas não cumprem seus interesses percebidos. Esse comportamento equivale a uma forma passiva de resistência ao ataque das IFIs.

Segundo amplamente reconhecido, as IFIs são mais bem-sucedidas quando conseguem estabelecer uma relação de trabalho com suas contrapartes domésticas, uma situação que Ferguson encontrou no Lesoto nos tempos do seu estudo. Nesses casos, as IFIs podem até mesmo mostrar alguma flexibilidade nas negociações com suas contrapartes e modificar suas condicionalidades. Isto levou alguns comentaristas a achar que o poder dentro do FMI estivesse de algum modo movendo-se da Junta Diretiva para a equipe e administração intermediária, particularmente conforme as condições se tornavam “ações prévias”, “parâmetros estruturais”, “ava-

liações de programas” e “derrogações” (BABB; BUIRA, 2005, p. 67). Ações prévias envolvem condições que precisam ser atingidas antes da concessão de um empréstimo e não passam pela aprovação da Junta. Babb e Buirá (2005, p. 60) chamam essa tendência de “condicionalidade discricionária”.

Às vezes os governos acham algumas condições compatíveis com seus próprios objetivos. Tecnochratas domésticos com visões parecidas dão boas-vindas às intervenções do Banco e do Fundo quando estas ajudam a estabelecer reformas desejadas. Mallaby (2004) narra o caso de Uganda e a parceria de trabalho desenvolvido entre o representante do Banco Mundial, James Adams, e Emmanuel Tumusiime-Mutebile, o secretário permanente do Ministério do Planejamento e Finanças e posteriormente presidente do Banco Central de Uganda. Mallaby (2004) detalha como Tumusiime utilizou as condicionalidades do Banco para fazer mudanças em seu ministério e no orçamento estatal. Em troca, ele negociou um grande empréstimo para a educação para turbinar a campanha de reeleição do presidente Museveni (MALLABY, 2004). Enquanto Mallaby (2004) celebra essa como uma “história de sucesso” para o Banco e Uganda, ela também pode ser vista como um exemplo de como as instituições multilaterais consciente e inconscientemente moldam e cultivam burocratas dos governos locais e em consequência moldam e administram os nacionalismos. Consoante a história mostra, esta não é uma interação totalmente unilateral. Como enfatizam Ferguson (1994), Chambers (1997) e Stiglitz (2002), também há perdedores no processo. Eles tendem a ser aqueles sem influência que, se não eram pobres no início, tornam-se pobres como resultado dos planos, propostas, projetos e programas implementados entre os quais se encontra o meio ambiente.

Segundo mostrou o estudo de Ferguson (1994), consequências não intencionais resultam do insulamento simultâneo dos tecnocratas nacionais e internacionais e da sua falta de informação e

comunicação com a realidade que buscam transformar. Em suas próprias palavras:

Quaisquer que sejam os interesses em jogo e o que eles [profissionais do desenvolvimento] possam pensar do que estão fazendo, eles somente podem operar através de um complexo conjunto de estruturas sociais e culturais tão profundamente embutidas e tão mal percebidas que o resultado somente poderia ser uma barroca e irreconhecível transformação da intenção original (FERGUSON, 1994, p. 17).

Nessa perspectiva, o Programa de Conhecimento Local pode ser um bom caso para discussão. Não importa o quão bem-intencionada tenha sido a iniciativa, é difícil imaginar que o Banco esteja prestes a redefinir o desenvolvimento em termos de “sistemas não-ocidentais de conhecimento” (ESCOBAR, 1995, p. 13). Como consequência não antecipada, o programa poderia acelerar a busca em curso da indústria farmacêutica pela apropriação de ingredientes usados em práticas locais de medicina.

Contudo, para toda ação há uma reação. A Cúpula Mundial dos Povos sobre Mudanças Climáticas em Cochabamba, na Bolívia, se pronunciou firmemente contra aqueles interessados em privatizar o conhecimento local. O Grupo de Trabalho 13 chamou, em vez disso, à criação em cada país e ao redor do mundo de

um banco de conhecimentos, com tecnologias voltadas para a reversão das mudanças climáticas e da crise ambiental de modo a garantir um desenvolvimento verdadeiramente sustentável que esteja disponível a todos os povos do mundo, [...] o conhecimento pertence a todos e não apenas àqueles que desejam privatizá-lo (PEOPLES' WORLD CONFERENCE ON CLIMATE CHANGE, 2010).

Apesar de não se referir diretamente à iniciativa de Conhecimento Local do Banco Mundial em suas conclusões, a cúpula manifestou uma profunda e generalizada desconfiança das instituições internacionais, as quais reconhece como embutidas no

modo capitalista de acumulação e apropriação dos recursos mundiais. O Grupo de Trabalho 1 sobre causas estruturais expressou esse sentimento da seguinte maneira:

A estrutura de poder político, econômico, militar e comunicativo, juntamente com a atual administração legal-institucional, legítima, promove e aprofunda ideologias destrutivas. As atuais instituições financeiras e comerciais (BM, FMI, BID, OMC e outras) com suas regras, regulamentos e financiamento sistematicamente impõem um crescimento predatório. A grande mídia e a indústria cultural promovem o individualismo e o consumo irracionais e insustentáveis e ajudam a cimentá-los como as únicas maneiras possíveis de existir. Essas tendências têm sido acentuadas durante as últimas décadas de globalização neoliberal, livre comércio e aumento da monocultura e do extrativismo. Nós estamos diante da presença de um sistema imperialista de recolonização do planeta (PEOPLES' WORLD CONFERENCE ON CLIMATE CHANGE, 2010).

Frequentemente, os povos indígenas são perdedores quando projetos de infraestrutura ou outros projetos de larga escala financiados pela CFI, Banco Mundial, governos e outras entidades os deslocam das suas terras e recursos enquanto introduzem tecnologias em substituição às suas. A destruição em curso da floresta amazônica e do habitat e meios de vida de seus povos é um exemplo gritante. No processo, não apenas países e regiões envolvidas, mas também o próprio mundo são perdedores.

Para melhor descrever esse processo de transações de terras em larga escala levado a cabo por corporações transnacionais e governos estrangeiros, movimentos sociais opostos às ideias e financiamento do Banco Mundial a iniciativas agrícolas criaram a expressão "roubo de terras global". A tendência atual tem se tornado uma questão-chave no desenvolvimento para as IFIs na sequência das crises financeira e alimentar de 2007-2008. Apesar de a propriedade de grandes áreas de terra por estrangeiros não ser um fenômeno novo, sua escala e intensidade o são. Como a demanda por

terra é mais ampla que a compra ou arrendamento de terras agrícolas para produção de comida e combustível, ela envolve um número elevado de diferentes atores com uma variedade de objetivos: turismo, conservação natural, expansão urbana, etc. Recentemente o Banco Mundial apresentou um conjunto de “Princípios para o Investimento Agrícola Responsável e Respeitador de Direitos, Meios de Subsistência e Recursos” para legitimar a tomada de terras, tornando-as menos ameaçadoras aos direitos dos proprietários existentes e ao mesmo tempo aumentando a produtividade e o bem-estar alinhados com suas próprias estratégias de desenvolvimento. A FAO, o Fundo Internacional para a Agricultura e o Desenvolvimento e a Unctad têm concordado com a promoção de tais princípios.

Como esse capítulo tentou mostrar, a humanidade também perde quando a hegemonia de ideias acerca do desenvolvimento reina, isto é, quando há um consenso de que o desenvolvimento significa crescimento e modernização através de formas específicas de industrialização e extração dependente de capital estrangeiro, de um regime financeiro e comercial e uma divisão internacional do trabalho capitalista. Tal consenso e as tensões por ele provocados moldam os nacionalismos. Desafiados e mesmo desprezados por alguns governos e movimentos sociais, danificados por uma crise econômica que ameaça tornar-se uma nova Grande Depressão e por uma crise ambiental de dimensões planetárias, a cultura do desenvolvimento capitalista e seus expoentes ainda sobrevivem.

O futuro das IFIs

Como apontou Woods (2006), no novo século, tanto os recursos do Banco Mundial quanto os do FMI tinham declinado. Os desembolsos do Banco para empréstimos tinham caído de um máximo em 1998 de US\$ 19 bilhões para US\$ 10 bilhões em 2004;

portanto, uma perda de renda para desembolsos futuros. Ganhos com o pagamento de dívidas, taxas e afins declinaram de US\$ 8 bilhões em 1999 para US\$ 4 bilhões em 2004 (WOODS, 2006). Proporcionalmente ao declínio do Banco somam-se os esforços regionais para criar acordos alternativos para financiar o desenvolvimento. Na América Latina, os esforços em andamento pela integração regional levaram à criação de iniciativas como a Corporação Andina de Fomento, o Fundo Latino-Americano de Reservas e mais recentemente o Banco do Sul.

O ano de 2008, contudo, viu o prenúncio de uma crise financeira global que deu início a uma alta demanda por serviços do Banco e do Fundo. Em 2009, o Banco emprestou US\$ 60 bilhões a países em dificuldades financeiras, colocando nova pressão sobre seus recursos. Na reunião anual conjunta entre o Banco e o Fundo em abril de 2010, o Banco arrecadou US\$ 3,5 bilhões em contribuições de capital. Nações de renda média se dispuseram a injetar ainda mais em troca de um aumento nos direitos de voto. Isto foi rejeitado, mas houve uma pequena mudança na alocação desses direitos. Todavia, os Estados Unidos continuaram como o principal acionista. Um mês antes da reunião, um comitê do Senado estadunidense havia convocado o governo Obama a manter “a quota de votos e os direitos de veto dos EUA nas instituições financeiras internacionais” e a preservar “a liderança dos Estados Unidos no Banco Mundial e posições estratégicas nas outras IFIs” (BRETTON WOODS PROJECT, 2010). Estados membros receberam a promessa de uma reforma mais abrangente das estruturas internas do Banco e de suas políticas de empréstimos no futuro.

Em um caso clássico de *mission creep*, o Banco sustentou sua reivindicação de ser um dos maiores atores nas discussões e negociações sobre mudança climática.¹⁶ Seu Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2010 intitulou-se *Desenvolvimento e Mudança Climática*. Conforme alegou, ele já estaria financiando países a se

tornarem mais ecológicos com empréstimos de US\$ 9,3 bilhões, fez uma chamada para se tornar o canal para os fundos de investimento acordados na conferência climática de Copenhague em dezembro de 2009 e avançou mais um passo durante a Conferência de Cancun em dezembro de 2010 (Anexos A e B). Nisso ele teve o apoio dos Estados Unidos, da União Europeia e do Japão. Ballesteros (2010) notou a politicagem do Banco para administrar os novos fundos. “O Banco já hospeda diversos fundos relacionados ao meio ambiente, incluindo os Fundos de Investimento Climático. Ele é o fiduciário do Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM) e é sua maior agência de implementação”. E acrescenta:

A questão é se o Banco *deveria* ser confiado a um papel ainda maior no futuro do financiamento climático. Se for para ele ganhar o apoio político necessário para que isso aconteça, o Banco Mundial precisa lidar sistematicamente com questões de sustentabilidade climática e social em seus investimentos principais.¹⁷

Ballesteros fez ecos à inquietação de muitos, incluindo as organizações não-governamentais presentes em Copenhague e novamente em Cancun. Estas foram reforçadas também por vários países em desenvolvimento. O acordo de Cancun dá ao Banco um papel fiduciário por três anos enquanto os fundos prometidos de US\$ 100 bilhões para os países em desenvolvimento são levantados.

O FMI também experimentou uma redução na demanda por seus serviços durante os primeiros anos do século. Como evidenciado, os empréstimos do FMI caíram de US\$ 25 bilhões em 2002 para US\$ 4 bilhões em 2004 (WOODS, 2006). Em 2007, apenas duas nações latino-americanas, Peru e Honduras, tinham acordos de emergência com o FMI. Outros países, como Brasil e Argentina, quitaram uma parte significativa das suas dívidas enquanto governos do Leste asiático e da América do Sul acumularam quantida-

des significativas de reservas internacionais de modo a evitar precisar recorrer ao Fundo. Contudo, as dimensões da crise financeira atual trouxeram pedidos renovados de empréstimos ao FMI.

De acordo com o Instituto para as Finanças Internacionais, os fluxos líquidos de capital privado em direção aos países em desenvolvimento declinaram em 2008 para metade dos seus níveis de 2007 (uma queda de \$467 bilhões) (SCHWARTZ; JOHNSON, 2009, p. 1).

As previsões do Banco Mundial indicaram outro forte declínio em 2009. Na América Latina, além dos empréstimos do FMI, fundos de emergência foram disponibilizados no Banco Interamericano de Desenvolvimento, na Corporação Andina de Fomento, no Fundo Latino-Americano de Reservas e mesmo no Federal Reserve dos EUA.

Em março de 2009, China, Rússia, Brasil e Índia anunciaram sua disposição em reforçar o FMI se ele fosse reformado e seus direitos de voto fossem aumentados e em abril o Grupo dos Vinte (G-20) concordou em ampliar os recursos do FMI em US\$ 500 bilhões sob os Novos Acordos de Empréstimos (NAE). Utilizar esses acordos significava que as cotas não aumentariam e, portanto, os direitos de voto não se modificariam. Também houve um incremento de US\$ 250 bilhões nas reservas do Fundo, os Direitos Especiais de Giro, que foi alocado entre os Estados membros de acordo com suas parcelas de direitos de votos.

A maior parte dos recursos acordados na reunião de abril de 2009 deveria ser canalizada através da Linha de Crédito Flexível (LCF). Esta linha impunha poucas condicionalidades, mas apenas três países haviam se qualificado desde sua criação, México, Polônia e Colômbia. Entretanto, o G-20 não tomou medidas imediatas para o aumento no financiamento de países de baixa renda, que continuaram a cair no fundo do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PFRPC). Um exame de todas as

linhas abertas para eles estava em andamento. Em outubro de 2009, o G-20 solicitou ao FMI rever seu mandato.

Em vista da crise internacional de pagamentos atual, a questão de se a carga do ajuste deverá ser suportada tanto pelos países superavitários quanto pelos deficitários chegou mais uma vez à mesa. Apesar de décadas em déficit, os Estados Unidos ainda agiam como um país superavitário. Por ter desfrutado da posição privilegiada de detentor da moeda mais demandada no comércio internacional, o país satisfazia à demanda, incluindo sua própria por petróleo e *commodities*, imprimindo dólares. Contudo, uma falta de reservas para garantir o valor do dólar coloca todo o sistema de reservas e pagamentos em risco. Os países começaram a buscar alternativas e com quase US\$ 2 trilhões em reservas, havia pressão sobre a China, que começou a estender acordos de *swap* monetário com um conjunto de países, incluindo Malásia, Belarus, Indonésia, Coreia do Sul, Hong Kong e Argentina. Outro país superavitário, a Venezuela lançou o sucre como moeda de troca entre Venezuela, Cuba, Nicarágua e Equador conforme a busca por alternativas ao dólar começou.

Em 2009, um painel da ONU liderado por Joseph Stiglitz propôs uma nova instituição de crédito internacional e um novo sistema de reserva global baseado em DEGs. A China, seguida pela Rússia e Brasil, demandou uma alocação adicional de DEGs a todos os membros e seu uso mais intenso como um ativo internacional de reserva. O Brasil fez seu anúncio logo antes da reunião dos ministros financeiros do G-20 na Coreia em junho de 2010 e novamente na Cúpula do G-20 em novembro. Representando oito países na diretoria executiva do FMI, o Brasil propôs adicionar o yuan e o real ao dólar, euro, yen e libra esterlina à “cesta” de moedas que tradicionalmente compõem as DEGs (COSTA, 2010). Junto a outros países, o Brasil queria uma mudança nos direitos de votos. Na reunião dos ministros financeiros do G-20 na Coreia em 23 de ou-

tubro acordou-se a transferência de 6% dos direitos de votos a países emergentes, fazendo da China o terceiro mais poderoso membro do FMI. Índia, Brasil e Rússia também tiveram garantidos lugares entre os top dez. As nações europeias cederiam dois assentos na diretoria executiva do FMI para que isso ocorresse (DOLAN, 2010).

Um uso expandido dos DEGs traria os Estados nacionais um passo mais próximo da criação do tipo de ordem econômica internacional antevista por John Maynard Keynes em Bretton Woods na qual as nações poderiam tomar empréstimos livremente, sem condições, quando enfrentassem dificuldades na balança de pagamentos. No entanto, isto requeria a visão e a vontade de mover-se de um “capitalismo triunfante de estilo estadunidense” e permitir que a mudança em curso na balança global de poder econômico traga uma ordem global mais equânime ou, pelo menos, mais realista. Como este e os próximos capítulos mostram, as reformas na governança global em si mesmas não serão suficientes. Também seria necessária uma mudança radical na cultura do desenvolvimento e no *modus operandi* de quaisquer instituições multilaterais que emergissem.

Traduzido do inglês por Clayton M. Cunha Filho

Referências

ARRIGHI, G.; SILVER, B. J.; BREWER, D. B. Industrial Convergence, Globalization and the Persistence of the North-South Divide. **Studies in Comparative International Development**, v. 38, n. 1, p. 3-31, Spring 2003.

BABB, S.; BUIRA, A. Mission Creep, Mission Push and Discretion: the case of IMF Conditionality. In: BUIRA, A. **The World Bank and the IMF at sixty**, London: Anthem, 2005. p. 59-83.

BALLESTEROS, A. **World Bank blog**. 17 May 2010. Available from: <www.beta.worldbank.org/climatechange/node5622>.

BANCO MUNDIAL. **Globalización y pobreza**. Buenos Aires, 2005.

BENJAMIN, B. **Invested interests**: capital, culture, and the World Bank.

Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007.

BRETTON WOODS PROJECT. [S.l.], 16 Apr. 2010. Available from: <<http://www.brettonwoodsproject.org/art-566102>>.

BRETTON WOODS PROJECT, **Success or Failure?:** Wolfensohn's reforms at the World Bank. Update 22. 5 Apr. 2001.

CHAMBERS, R. **Whose Reality Counts:** Putting the last first. London: ITDG, 1997.

CHAMBERS, R. **Rural development:** putting the last first. London, Lagos: Longman, 1983.

COHEN, D.; LAPORTE, B. The Evolution of the Knowledge Bank. **KM Magazine**, Mar. 2004. Available from: <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resoures/Evolutionoftheknowledgebank.pdf>>.

COSTA, A. N. da. IMF official: SDRs could be used as a crisis response. **Reuters**, 28 May 2010. Available from: <<http://in.reuters.com/article/idINIndia-48865020100527>>.

DOLAN, M. Supra-national SDR reserves plan gains momentum. **Reuters**, 2 Jun. 2010. Available from: <<http://in.reuters.com/article/idINIndia-48987120100602>>.

ESCOBAR, A. **Encountering development:** the making and unmaking of the third world. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.

FERGUSON, J. **The anti-politics machine:** "development", depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho. Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press, 1994.

GALLI, R. Colombia: rural development as economic and social control. In: _____. (ed.). **The political economy of rural development:** peasants, international capital and the state. Albany: State University of New York Press, 1981.

GILPIN, R. **The political economy of international relations**, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987.

KOSACK, S.; RANIS, G.; VREELAND, J. (ed.). **Globalization and the nation-state:** the impact of the IMF and World Bank. London: Routledge, 2006.

LIPIETZ, A. **Mirages and Miracles:** the Crises of Global Fordism. London: Verso, 1987.

MALLABY, S. **The World's Banker.** New York: Penguin Press, 2004.

- MARTINS, M. D. Guerra e desenvolvimento: as inflexões do Banco Mundial. **Tensões Mundiais**, v. 3, n. 4, p. 56-95, jan./jun. 2007.
- NIELSON, D.; WEAVER, C.; TIERNEY, M. Reforming the World Bank: beyond the Rationalist-Constructivist Divide in Understanding IO change. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2003 Aug. 27, Philadelphia. **Paper presented...** Philadelphia, PA, [s.n.], 2003. Available from: <http://www.allacademic.com/meta/p64345_index.html>.
- PAYER, C. **The World Bank**. New York: Monthly Review Press, 1982.
- _____. **The debt trap**. New York: Monthly Review Press, 1972.
- PEET, R. **The unholy trinity**: IMF, World Bank, and World Trade Organization. London: Zed, 2003.
- PEOPLES' WORLD CONFERENCE ON CLIMATE CHANGE. **Reports of Working Groups 1 and 13**. Available from: <<http://links.org.au/node/1647>>. Cited: 21 Apr. 2010.
- SCHWARTZ, E.; JOHNSON, C. **G-20 leadership needed to help developing countries**. 30 Mar. 2009. Committee for Economic Development. Available from: <<http://www.ced.org/commentary/65-commentary/324-g-2-leadership-needed-to-help-developing-countries>>.
- STEIN, H. **Beyond the World Bank Agenda**: an institutional approach to development. Chicago: University of Chicago Press, 2008.
- STEWART, F.; WANG, M. Do PRSPs empower poor countries and disempower the WB, or is it the other way around? In: KOSACK, S.; RANIS, G.; VREELAND, J. (ed.). **Globalization and the nation-state**: the impact of the IMF and World Bank. London: Routledge, 2006. p. 290-322.
- STIGLITZ, J. **Globalization and its discontents**. New York: Norton and Company, 2002.
- STONE, D.; WRIGHT, C. (ed.). **The World Bank and governance**: a decade of reform and reaction. Abingdon: Routledge, 2007.
- TAN, C. The poverty of amnesia: PRSPs in the legacy of structural adjustment. In: STONE, D.; WRIGHT, C. **The World Bank and governance**: a decade of reform and reaction. Abingdon: Routledge, 2007. p. 147-167.
- VETTERLEIN, A. Change in international organizations: innovation or adaptation. In: STONE, D.; WRIGHT, C. **The World Bank and governance**: a

- decade of reform and reaction. Abingdon: Routledge, 2007. p. 125-141.
- WADE, R. H. **The world's World Bank problem**. 10 Jul. 2007. Available from: <http://www.opendemocracy.net/globalization/institutions_government/world_bank-problem>.
- _____. Showdown at the World Bank. **New Left Review**, v. 7, p. 124-137, Jan./Feb. 2001.
- WOODS, N. **The globalizers: the IMF, World Bank and their borrowers**. Ithaca. New York: Cornell University Press, 2006.
- WORLD BANK. Data Catalog. [2010a]. Available from: <<http://www.data.worldbank.org/data-catalog>>.
- _____. **Comprehensive development framework**. [2010b]. Available from: <<http://go.worldbank.org/GS7LSYDFH0>>.
- _____. Projects and operations: investment and development policy operations. [2010c]. [Investment lending description]. Available from: <<http://go.worldbank.org/C4UAVZ7TK0>>. Cited: 28 Dec. 2010.

Notas

¹ Nota do Tradutor: Termo utilizado para a expansão de um projeto ou missão além de seus objetivos originais após início bem-sucedido. Normalmente possui conotação negativa e era originalmente empregado em contextos de operações militares, mas foi expandido para outros âmbitos, sendo bastante usado na descrição de expansões de burocracias. Não existe jargão equivalente no português.

² O Banco e o Fundo têm estruturas de governança similares. Ambos são inspecionados por uma Junta de Diretores que se reúne anualmente e elege um Comitê Executivo e um Presidente do Banco Mundial e Diretor Gerente do FMI. Reunião conjunta de ambos os comitês consiste dos ministros de Finanças e/ou Desenvolvimento dos Estados membros. Atualmente, existem 186 Estados membros do Banco Mundial e do FMI. Os Comitês Executivos de ambas as organizações se constituem de 24 membros alocados em Washington, D.C. Enquanto os cinco maiores acionistas do Banco Mundial, França, Alemanha, Japão, Reino Unido e Estados Unidos apontam, cada um, um Diretor Executivo, os outros 181 membros são representados por dezenove diretores. O Comitê Executivo do FMI é formado de oito diretores representando os Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, China, Rússia e Arábia Saudita e os demais dezesseis representam todos os outros países agrupados em distritos.

³ Como será visto a seguir, a instituição irmã do FMI, o Banco Mundial, não foi capaz de fornecer os fundos necessários para arcar com seu papel de reconstrução econômica.

⁴ As nações do G-7 detêm 40% dos votos no FMI e no Banco Mundial. Em 1999, os países do G-7 criaram o G-20, composto de dezenove nações industrializadas e em desenvolvimento mais a União Europeia. De acordo com uma lista publicada pelo FMI em 2008, elas estavam entre as 24 maiores economias quando o PIB é medido em poder paritário de compra. Em adição aos vinte membros, o Diretor Gerente e o Presidente do FMI e do Banco Mundial participam das reuniões do G-20. O grupo tem assumido discussões sobre reformas do FMI e do Banco Mundial e parece ter ofuscado o G-7 na atual crise financeira global.

⁵ Os direitos de votos foram mais uma vez modificados em novembro de 2010. Ver a seção final desse capítulo.

⁶ No início de 2010, o Comitê do FMI descartou critérios de performance a favor de critérios de qualificação, isto é, condições que devem ser atingidas *antes* da concessão do empréstimo, em vez de implementadas ao longo da sua duração.

⁷ O Banco Mundial estimou a dívida do Terceiro Mundo em cerca de US\$3,7 trilhões em 2006 (WORLD BANK, [2010a]).

⁸ Ver Stein (2008) para uma análise crítica das várias teorias do desenvolvimento que guiaram o Banco.

⁹ Galli (1981) documentou o abrangente megaschema de desenvolvimento rural, **Desarrollo Rural Integrado** (DRI), financiado pelo BM, BID e Agência Internacional de Desenvolvimento Canadense na Colômbia nos anos 1970 que tinha como um dos seus objetivos conter a insurgência camponesa.

¹⁰ Fundado nos anos 1960 para fornecer empréstimos, garantias e consultorias especializadas sobre projetos de desenvolvimento, os bancos regionais de desenvolvimento também jogaram papel importante na construção de economias de mercado. O Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco de Desenvolvimento Africano e o Banco de Desenvolvimento Asiático foram modelados no Banco Mundial. Seus membros incluíam tanto países devedores quanto credores e não estavam limitados a Estados da sua região específica.

¹¹ Há controvérsia quanto à quantia aplicada por Wolfensohn nessas reformas. Segundo Nielson, Weaver e Tierney (2003, p. 20) “a quantia foi de US\$ 250 milhões em três anos.”

¹² Os princípios eram: 1) “estratégias de desenvolvimento deveriam ser abrangentes e moldadas por uma visão de longo prazo, 2) cada país deveria criar e dirigir sua própria agenda de desenvolvimento baseada na participação cidadã, 3) governos, doadores, sociedade civil, o setor privado e outros interessados deveriam trabalhar juntos em parceria liderada pelos países receptores para levar a cabo as estratégias de desenvolvimento, e 4) a performance do desenvolvimento deveria ser avaliada com base em resultados mensuráveis” (WORLD BANK, [2010b]).

¹³ Ver, por exemplo, Kosack, Ranis e Vreeland (2006, p. 1), Babb e Buira (2006, p. 71), Woods (2006, p. 4) e Martins (2007, p. 96).

¹⁴ Ver também Martins (2007).

¹⁵ Fala de 21 de setembro de 1993, citada em Wade (2001, p. 126). Wade (2007) chama atenção ao fato de que em 2006 o Banco Mundial cancelou propostas de empréstimo ao Uzbequistão dois meses após seu governo obrigar a retirada das forças dos EUA do seu território.

¹⁶ O FMI também vem almejando desempenhar um papel relevante sobre as políticas climáticas. No Fórum Econômico Mundial em Davos, em janeiro de 2010, o diretor gerente do FMI anunciou que o Fundo estava propondo estabelecer um Fundo Verde para ajudar países a se tornarem mais verdes. Ele iria discutir a ideia com bancos centrais e ministros financeiros e a possibilidade de financiá-lo parcialmente através da emissão de Direitos Especiais de Giro (DEG) adicionais.

¹⁷ Ênfase adicionada por Ballesteros (2010).

2 O Banco Mundial como ator político-intelectual: dimensões de uma trajetória singular

João Márcio Mendes Pereira

Introdução¹

Em operação desde 1946, o Banco Mundial tornou-se uma organização imensa e de enorme complexidade, muito diferente daquela acordada em 1944 na Conferência de Bretton Woods. Em todos os seus níveis de atuação – financiamento de projetos e programas, diálogo com governos nacionais e subnacionais, pesquisa econômica e prescrição de políticas, liderança sobre outros organismos multilaterais e coordenação de iniciativas internacionais –, o Banco passou a abarcar virtualmente o conjunto das políticas de desenvolvimento. Assim, áreas como energia, agropecuária, política econômica, educação, saúde, habitação, transporte, infraestrutura, desenvolvimento urbano e rural, indústria, comércio, meio ambiente, administração pública, reconstrução nacional pós-conflito e assistência internacional ao desenvolvimento tornaram-se objetos da ação do Banco.

Os atributos de poder que gradualmente deram a essa estranha espécie de banco uma condição ímpar entre as demais organizações internacionais nascidas no pós-guerra decorreram de diversos fatores, entre os quais, em primeiro lugar, a supremacia norte-americana. O Banco é, em grande medida, uma criação dos Estados Unidos e a sua escalada à condição de organização internacional relevante foi escorada, do ponto de vista político e financeiro,

por esse país, sempre foi o maior acionista e o membro mais influente da instituição, forjando-a como parte da sua infraestrutura de poder global (WADE, 1997). Como evidenciado, as relações com os EUA foram decisivas para a definição e a configuração geral da estrutura operacional, das pautas de empréstimo e das práticas institucionais do Banco. Em troca, os EUA beneficiaram-se largamente da sua ação em termos econômicos e políticos, mais do que qualquer outro grande acionista (GWIN, 1997).

Ao longo do tempo, o Banco sempre explorou a sinergia entre empréstimos e conhecimento econômico para ampliar sua influência e institucionalizar sua pauta de políticas em âmbito internacional. Em pesquisa recente (PEREIRA, 2010b), mostro como o Banco Mundial age, desde seu início, ainda que de diferentes formas, como um ator político, intelectual e financeiro, graças à sua condição singular de prestador, formulador e articulador de políticas e veiculador de ideias – produzidas pelo *mainstream* anglo-saxônico e disseminadas por ele ou produzidas por ele, em sintonia com o *mainstream*² –sobre o que fazer, como, quem e para quem em matéria de desenvolvimento capitalista. É por meio dessa combinação singular de papéis e funções que o Banco opera.

Um passo importante na estruturação do papel intelectual do Banco deu-se, por exemplo, com a criação do Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE) em 1955. Graças ao financiamento e ao apoio político das fundações Ford e Rockefeller, o IDE começou a funcionar no ano seguinte e logo passou a disseminar ideias geradas pelo *mainstream* – e, com o tempo, pelo próprio Banco – para quadros políticos e técnicos graduados nos países clientes. Intimamente articulado à construção de instituições, o trabalho do IDE procurava não apenas formar quadros segundo determinada visão de gestão pública e desenvolvimento,³ mas também favorecer a montagem de agências domésticas estatais e paraestatais aptas a assimilar e aplicar as ideias veiculadas pelo Banco (STERN;

FERREIRA, 1997). Nessa ótica, os cursos oferecidos tinham como especialidade a gestão da política econômica e, sobretudo, a preparação e execução de programas e projetos de desenvolvimento. No início, os cursos duravam seis meses em Washington e eram voltados para quadros do alto escalão dos Estados membros. Nos anos seguintes, começaram a treinar também quadros de médio escalão para a elaboração de projetos e de estratégias de longo prazo para empréstimos. Os Estados, normalmente por meio do Banco Central ou do Ministério da Fazenda ou do Planejamento, deviam assegurar a remuneração integral dos alunos durante o período dos estudos, bem como sua recolocação ulterior em cargo equivalente ou superior ao que detinham antes da ida a Washington. Como regra, os ex-alunos do IDE ocuparam posições estratégicas nos seus países de origem, chegando, inclusive, aos cargos de primeiro-ministro, ministro da Fazenda e do Planejamento. Para se ter uma ideia, em 1971, mais de 1.300 funcionários já haviam passado pelo Instituto (MASON; ASHER, 1973).

A pesquisa propriamente dita passou a ocupar um lugar de destaque a partir dos anos 1970. Até então, o Departamento de Economia do Banco Mundial, responsável pela atividade de investigação, havia sido “pequeno e subfinanciado”, com pouca ou nenhuma influência no âmbito operacional (MASON; ASHER, 1973, p. 467). Até aquele momento, pode-se afirmar que o Banco atuara muito mais como uma caixa de ressonância de ideias produzidas pelo *mainstream* do que como um formulador relevante de pesquisa econômica no cenário internacional.

Na gestão de Robert McNamara (1968-81) essa condição começou a mudar. A nomeação de Hollis Chenery para o novo cargo de economista-chefe em maio de 1970 marcou o início de uma mudança importante nessa área. Chenery havia trabalhado como economista na Europa durante o Plano Marshall, tinha sido funcionário da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Inter-

nacional (Usaid) e também professor de economia nas universidades de Stanford e Harvard. Em 1972, tornou-se vice-presidente de Política de Desenvolvimento do Banco Mundial, à frente de um departamento de pesquisa agora bastante bem equipado e financiado. Sob a presidência de McNamara, o departamento tinha a missão de estabelecer uma base sólida de dados e conceitos para a formulação abrangente de políticas que dessem suporte e respaldo à expansão agressiva das operações financeiras do Banco do ponto de vista geográfico e setorial, com vistas a ampliar seu raio de influência junto aos governos da periferia do sistema internacional na turbulenta conjuntura do final dos anos 1960 e início dos anos 1970 (PEREIRA, 2010b).

Em pouco tempo surgiu um conjunto crescente e regular de publicações próprias especializadas voltadas não apenas para a construção de indicadores econômicos e sociais que se tornariam referências obrigatórias para pesquisadores e gestores públicos nos Estados clientes, mas também para a definição dos grandes desafios do “desenvolvimento”, entre os quais o “combate à pobreza absoluta”, tema que o Banco trabalharia para legitimar no âmbito da teoria econômica e das políticas sociais. Assim, construiu-se um campo de investigação e de prescrição de políticas baseado na ideia de pobreza como unidade de análise fundamental e foco obrigatório de toda e qualquer iniciativa na esfera da assistência internacional ao desenvolvimento. À medida que esse campo se consolidou, impôs-se um novo vocabulário (centrado em termos como equidade, eficiência, mercado, renda, ativos, vulnerabilidade, pobre, etc.) em detrimento de outro (baseado em termos como igualdade, exploração, dominação, classe, luta de classes, trabalhador, direitos, etc.). Ou seja, a estruturação da área de pesquisa especializada ampliou o escopo e o modo de atuação do Banco, dando-lhe instrumentos para aumentar sua influência intelectual em certos espaços e setores, como a rede de organizações bilaterais e

multilaterais de assistência ao desenvolvimento, as burocracias dos Estados nacionais e a formação de economistas e quadros técnicos nos países da periferia, entre outros (PEREIRA, 2010a).

Desde o início dos anos 1960, o Banco passa por um processo notável de crescimento organizacional e ampliação do seu universo de atuação (KAPUR et al., 1997; PINCUS; WINTERS, 2002; GOLDMAN, 2005; PEREIRA, 2010b). Sua carteira de empréstimos escorou esse movimento expansivo, servindo como veículo e alavanca para alargar seu espaço transnacional de influência política e intelectual. Setores como agricultura, meio ambiente, educação, habitação urbana e saúde, entre outros, ganharam peso na carteira em relação às áreas tradicionais de financiamento, como infraestrutura e energia. Com o início dos empréstimos de ajustamento estrutural em 1980, o cerne da política econômica e de um conjunto enorme de políticas setoriais dos Estados clientes passou a fazer parte da atuação cada vez mais ostensiva do Banco.

A pesquisa interna acompanhou esse movimento e lhe deu suporte, escorando e legitimando intelectualmente as prescrições do Banco em matéria de política econômica, setorial e social. Com a ascensão de Thatcher e Reagan no plano político e a revolução neoclássica no âmbito do pensamento econômico, expoentes da velha geração da Economia do Desenvolvimento (*Development Economics*) perderam espaço para nomes afinados com o novo *mainstream*. Símbolo maior do genocídio político da velha geração foi a substituição de Hollis Chenery, economista-chefe do Banco desde 1970, por Anne Krueger em 1982 (ESCOBAR, 1996; GEORGE; SABELLI, 1996; KAPUR et al., 1997; DEZALAY; GARTH, 2005; GOLDMAN, 2005).

Mecanismos de enquadramento da produção intelectual no início da década de 1990

O atrelamento da atividade de pesquisa à pauta política impulsionada pelo Banco marca o conjunto da sua produção intelectual, contrariando o discurso de suposta neutralidade técnica veiculado pela instituição. Um dos episódios mais reveladores desse atrelamento foi a elaboração do relatório *The East Asian Miracle*, a versão do Banco sobre o desenvolvimento industrial acelerado e prolongado dos países do Leste da Ásia (BANCO MUNDIAL, 1993). A preparação do estudo foi objeto de intensa disputa entre a ortodoxia neoliberal, comandada pelos EUA, e a proposta de desenvolvimento capitalista “orientado pelo Estado”, encabeçada pelo Japão, na época, o segundo maior membro do Banco e do FMI (AMSDEN, 1994). Na argumentação dos dirigentes japoneses, o sucesso do Japão – que, no início dos anos 1990, se tornara a maior economia industrial do mundo – e de países como Taiwan e Coreia do Sul, se sustentava, em particular, na forte regulação do setor financeiro e numa política de desenvolvimento industrial cujo sistema de incentivos incluía, entre outros componentes, o direcionamento do crédito público subsidiado a indústrias estratégicas intensivas em tecnologia. Na virada da década, o Japão não apenas estava ampliando sua gravitação política e econômica na Ásia, como pretendia fazer do seu enfoque o modelo para a transição da Rússia ao capitalismo, na tentativa de se tornar uma força política à altura da sua projeção econômica.

Como evidenciado, as receitas japonesas conflitavam com a doutrina e plataforma política do Banco sobre o papel do Estado e do mercado no crescimento econômico, centradas na defesa da completa liberalização financeira e da privatização de empresas públicas dos setores industrial e de serviços. Contudo, o desafio do Japão ao Banco era, fundamentalmente, um desafio aos EUA, por-

quanto as ideias do Banco derivavam em grande parte do interesse dos EUA pelo livre mercado (WADE, 1997). O governo japonês criticou abertamente a orientação neoliberal do Banco e pressionou a Diretoria Executiva da entidade para que considerasse a experiência do Leste e do Sudeste asiáticos, solicitando a realização de um estudo específico sobre o tema. Mas o Banco só cedeu depois de o governo japonês haver se comprometido a financiar o estudo (que custou US\$ 2,2 milhões) e retirar sua oposição a uma diretriz do Banco, em formulação, que preconizava a desregulação financeira em grande escala (WADE, 1997).

Iniciado em 1992, o trabalho foi divulgado em setembro de 1993, durante a reunião anual conjunta do FMI e do Banco Mundial.⁴ Entre as primeiras versões e o resultado final, deu-se um processo interno de depuração e alinhamento teórico-ideológico, em grande medida protagonizado pela vice-presidência para o Leste asiático (WADE, 1997). O informe jogou com uma dualidade falsa – livre mercado *versus* intervencionismo estatal – diante da qual o enfoque “amistoso com o mercado” propugnado pelo Banco aparecia como um constructo intermediário e equilibrado. Com inúmeras ressalvas, o relatório reconheceu a importância estratégica do planejamento e da ação estatais na orientação e sustentação do crescimento industrial naqueles países, mediante políticas setoriais ativas, concessão seletiva de crédito subsidiado, acordos entre agências governamentais e empresas privadas, protecionismo comercial seletivo, regulação da conta capital e poupança interna forçada. Porém sustentou que tais intervenções haviam funcionado porque não foram “excessivas”. Além disso, insistiu no caráter específico daquela experiência, advertindo que não estava “demonstrado” que aquele rol de políticas poderia ser replicado em outras regiões. Sugeriu, também, que os êxitos econômicos seriam alcançáveis sem aquele tipo de ação estatal e que se deviam mais à orientação exportadora da economia do que a modalidades específicas de ação

pública. Ao final, ironicamente, aquela experiência foi apresentada como o resultado da combinação *sui generis* da teoria neoclássica com o enfoque “amistoso com o mercado”.

No entanto, o episódio alimentou a discussão sobre a qualidade da pesquisa produzida pelo Banco Mundial. Nessa direção, um dos primeiros a debater abertamente os mecanismos internos através dos quais o Banco subordinava e enquadrava a atividade de pesquisa à linha político-ideológica ditada por Washington foi Robert Wade, que havia trabalhado no Banco entre 1984 e 1988.

Wade (1997) identificou cinco mecanismos principais. Em primeiro lugar, o tipo de fontes informativas utilizadas: na maioria, estudos do próprio Banco, de consultores externos por ele financiados ou da fatia da academia anglo-americana partidária da economia neoclássica. Em segundo lugar, a parcialidade e a manipulação no tratamento dos dados estatísticos para “comprovar” conclusões definidas *a priori*. Em terceiro lugar, a formação e seleção do seu pessoal: apesar da pluralidade de nacionalidades, aproximadamente 80% do *staff* eram formados por universidades norte-americanas e britânicas inclinadas à teoria econômica neoclássica, cujas premissas supostamente autorizariam qualquer economista nelas apoiado a opinar sobre um país ou uma região a partir do domínio de alguns poucos “dados” e “variáveis”. Em quarto lugar, o processo de revisão editorial hierarquicamente organizado, ao longo do qual o que fugia à doutrina ou à prescrição política principal era descartado imediatamente. Em quinto lugar, a centralidade dos valores e interesses norte-americanos no funcionamento do Banco, derivada da sua dependência perante os mercados financeiros internacionais e da “congruência autovalidante entre os valores dos donos e administradores do capital financeiro e os do Estado norte-americano” (WADE, 1997, p. 386). No geral, enfim, o episódio mostrou que a agenda de pesquisa do Banco era largamente instrumentalizada para dar substância às prescrições políticas afinadas com o programa neoliberal.

Àquela altura, em meados dos anos 1990, o Banco tinha uma carteira anual de empréstimos em torno de US\$ 20 bilhões, já empregava cerca de 800 economistas profissionais e destinava aproximadamente US\$ 25 milhões ao ano para pesquisa, quantia muito superior à de qualquer departamento universitário ou instituição de pesquisa econômica (STERN; FERREIRA, 1997). Parte significativa desse dinheiro era gasta com a contratação de consultores externos, em particular norte-americanos e ingleses, no disputadíssimo mercado internacional de consultorias privadas, no qual um trabalho para o Banco funcionava como passaporte para outros contratos, sempre bastante bem remunerados. Uma carreira promissora em Washington muitas vezes começava assim, com um contrato com o Banco para a redação de um *paper*.

A atividade intelectual envolvia tanto a equipe de investigação como a equipe operacional, responsável pela relação com os governos. À equipe de pesquisa cabia criar ideias relativas ao desenvolvimento, estimular ideias concebidas fora do Banco, promovê-las, disseminá-las e, sobretudo, aplicá-las. Ou seja, além da elaboração de projetos e programas de investigação, cuja interface com o universo acadêmico era mais direta, a equipe de pesquisa também atuava junto à equipe de operações nos acordos de empréstimo, na mediação entre agências internacionais e governos e no diálogo sobre políticas com os clientes (STERN; FERREIRA, 1997).

Nesse contexto, a pressão interna permanente por emprestar e influenciar o marco de políticas nacionais atuava como um fator de constrangimento e enquadramento da atividade de pesquisa. Mesmo a avaliação parcial de Stern e Ferreira reconheceu este fato elementar.⁵ Não surpreende, assim, que poucos dos 31 entrevistados pelos autores entre 1990-92 (todos altos quadros do Banco) vissem a instituição como tendo um papel de liderança intelectual no campo da pesquisa econômica dominante internacionalmente. Ao mesmo tempo, na ótica de muito deles, o Banco desempenha-

va um papel importante em destilar ideias e conceitos para a formulação e execução de políticas nos países prestatários (STERN; FERREIRA, 1997). De acordo com essa leitura, o Banco distinguir-se-ia mais pela absorção e disseminação de ideias produzidas pelo *mainstream* do que propriamente pela criação delas.

Mecanismos de enquadramento da produção intelectual na década de 2000

Ao crescer institucionalmente e ampliar seu marco de ação ao longo da gestão de James Wolfensohn (1995-2005), o Banco ostentava uma posição ímpar em matéria de influência intelectual em meados da década de 2000. Como mostrou Goldman (2005), as publicações da instituição eram referências em cursos de economia no mundo inteiro, sendo mais citadas no *Social Science Citation Index* do que a média de artigos publicados em revistas especializadas. De longe, o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* era a publicação do gênero mais cara e mais citada no mundo, sendo traduzido no mínimo para oito idiomas. Além disso, para a elaboração de uma gama variadíssima de pesquisas acadêmicas, a dependência dos pesquisadores diante dos indicadores socioeconômicos produzidos pelo Banco, em regime de quase monopólio, era um fato incontornável. Por sua vez, as análises comparativas entre países feitas pelo Banco não tinham concorrência e tornavam os pesquisadores externos parcialmente caudatários, pois em geral não dispunham do mesmo acesso a dados primários nem meios para refutar métodos e conclusões do Banco. Como regra, as últimas publicações e resumos de imprensa da instituição eram tomados como referência autorizada pelos maiores jornais do planeta. Na cobertura de diversos assuntos, a mídia dependia quase exclusivamente do Banco como fonte de dados e interpretações. A mesma influência e dependência podiam ser constatadas entre formuladores e operadores de política nos países da periferia.

A produção intelectual do Banco também servia de orientação para agências bilaterais de assistência ao desenvolvimento, os demais bancos multilaterais e a própria Organização Mundial do Comércio (OMC) (BROAD, 2007). Ademais, os cursos de formação promovidos pelo Banco emitiam certificados que abriam as portas para o mercado internacional de consultorias, no topo do qual estava o próprio Banco Mundial como grande contratante (GOLDMAN, 2005). Ao mesmo tempo, tais atividades eram multiplicadas nos Estados membros, servindo para difundir e internalizar modelos de formação intelectual e profissional sintonizados com concepções dominantes acerca do desenvolvimento (GOLDMAN, 2005). Em suma, apesar do histórico medíocre em matéria de criação de conhecimento em economia e ciências sociais, a legitimidade do Banco Mundial como fonte de dados, afiançador e disseminador de ideias, formador de gestores públicos, produtor de análises comparativas e guia em matéria de políticas de desenvolvimento estava solidamente estabelecida.

O Banco acionava esse “capital intelectual” por meio do seu considerável programa de empréstimos e da sua posição única como mediador entre governos, agências bilaterais e multilaterais e o universo empresarial, a partir da qual organizava políticas e negócios. Quanto mais afinada com a agenda do Banco e mais insulada das pressões político-partidárias e populares fosse a equipe de governo dos Estados membros, mais eficaz era o trabalho de persuasão do Banco (WOODS, 2006). Para erguer essa blindagem política era indispensável, entre outros expedientes, construir consentimento social em torno de determinados programas, ideias e práticas institucionais. Isso explica por que o Banco gasta tanto com pesquisa e publicidade: no ano fiscal de 2005, por exemplo, foram mais de US\$ 60 milhões (BROAD, 2006; DEATON et al., 2006).

A atividade de pesquisa era realizada nos departamentos regionais, nas redes temáticas internas,⁶ no Instituto Banco Mundial e, sobretudo, na Vice-Presidência de Economia do Desenvolvimento (DEC). Com 93 pesquisadores em tempo integral e trinta funcionários de apoio, a DEC constituía o núcleo da investigação do Banco e era subordinada diretamente ao economista-chefe (DEATON et al., 2006).

Como mostrou o estudo de Broad (2006), na trilha aberta por Robert Wade, havia um sistema interno de recompensas e sanções que se reforçavam mutuamente para assegurar que a produção intelectual da DEC seguisse a linha política e ideológica do Banco e, assim, contribuísse para a manutenção do paradigma neoliberal. Um sistema informal, sutil, que funcionava de acordo com normas suaves e, quando necessário, passava por cima de regras formais. Um sistema cuja dinâmica minava o debate interno e afetava as conclusões das pesquisas, confirmando *a priori* as hipóteses neoliberais.

Segundo a autora, tal sistema estava estruturado por seis mecanismos. O primeiro deles era a forma de recrutamento ou contratação (BROAD, 2006). Quase todos os funcionários, independentemente da nacionalidade, eram economistas ou tinham pós-graduação em economia e a maioria esmagadora dos pesquisadores havia estudado nos Estados Unidos e/ou no Reino Unido. As fronteiras da disciplina e a inclinação à economia neoclássica demarcavam um perfil profissional específico, predisposto a “ressoar” o paradigma dominante. Muito pouco da pesquisa produzida pelo Banco envolvia investigadores de países da periferia (DEATON et al., 2006).

O segundo mecanismo identificado por Broad (2006) era a promoção. Como a maioria dos empregados trabalhava com contratos de curto prazo, o maior objetivo de um investigador que desejasse fazer carreira no Banco era obter depois de cinco anos a regularização necessária à estabilidade no cargo. Um dos critérios

avaliados era o número de publicações: os profissionais da DEC precisavam publicar não apenas dentro do Banco, mas também pelo menos dois artigos por ano em revistas de economia consideradas de excelência internacional.

Outro critério avaliado era a capacidade dos pesquisadores para obterem financiamento adicional junto ao Comitê de Pesquisa e aos *trusts funds*. Esse dinheiro destinava-se a cobrir despesas com contratação de consultores externos, realização de seminários e conferências, disponibilização de dados *on-line*, viagens, entre outras. Se fosse bem-sucedido na competição por fundos, o investigador conquistava prestígio e capacidade de alavancar novos recursos. Além disso, as avaliações também observavam a influência do investigador sobre as operações do Banco. Uma terça parte do tempo (treze semanas por ano) do investigador devia ser dedicada a apoiar o *staff* operacional, normalmente sob a forma de trabalho analítico ou assessoramento a países clientes. Premido a realizar acordos de empréstimo no atacado, ao *staff* operacional interessava contar com investigadores que tivessem sintonia com suas atividades. Ou seja, enquanto os pesquisadores precisavam “vender” suas ideias para os operadores, estes interessava “comprar” parte do tempo de trabalho de investigadores que os ajudassem a promover internamente as operações que comandavam. À mesma conclusão chegou Goldman (2005).

O terceiro mecanismo identificado por Broad (2006) era o reforço seletivo das normas de avaliação. Desse modo, a pesquisa que não tivesse a “ressonância” esperada era submetida a um processo mais rigoroso de avaliação interna e externa e, com frequência, era descartada. De acordo com um dos entrevistados, a avaliação das propostas de pesquisa dependia do tema do documento e de quem fosse o autor. Um sistema desse tipo só podia funcionar em uma organização fortemente hierarquizada, o que explica a observação de que havia pressão não apenas sobre os pesquisadores,

mas também sobre seus superiores por parte da presidência do Banco e de outras altas instâncias para que coisas diretamente contrárias à linha política do Banco não fossem ditas (DEATON et al., 2006).

O desencorajamento do discurso dissonante era o quarto mecanismo (BROAD, 2006). Admitia-se a crítica em questões marginais, mas não em aspectos centrais da agenda política do Banco e do pensamento neoliberal. Aqueles que haviam levantado algum dissenso eram estigmatizados como pessoas “inadaptadas” e “insatisfeitas”.

O quinto mecanismo era a manipulação de dados e conclusões (BROAD, 2006), por meio da qual funcionários do Banco haviam alterado resumos executivos e informes para a imprensa, manipulando o fato de que a maioria dos profissionais costuma ler apenas comunicados resumidos.

O sexto e último mecanismo era a projeção externa (BROAD, 2006). Cabia ao Departamento de Assuntos Externos, responsável pela publicidade do Banco, projetar certos trabalhos produzidos pela DEC por meio de um trabalho intenso de difusão destes nos âmbitos político, jornalístico e acadêmico. Com um orçamento milionário e contatos privilegiados nos grandes meios de comunicação, o departamento era capaz de promover lançamentos e entrevistas coletivas em várias cidades do mundo, projetando internacionalmente qualquer pesquisador em pouquíssimo tempo. Em troca, o departamento cobrava a sintonia entre o conteúdo da pesquisa e a linha político-intelectual do Banco.

Não causa estranheza, assim, a constatação de que a maioria das publicações do Banco se baseasse em fontes do próprio Banco, financiadas ou promovidas por ele, produzindo e reforçando um conjunto interno de documentos que amalgamava ideias e práticas e desencorajava o dissenso (GOLDMAN, 2005).

No final da sua gestão, Wolfensohn encomendou a uma equipe

de “notáveis” uma avaliação sobre a produção intelectual do Banco Mundial no período de 1998 a 2005. A equipe foi dirigida por Angus Deaton (Princeton) e integrada por Kenneth Rogoff (ex-economista-chefe do FMI e professor da Harvard), Abhijit Banerjee (MIT), Nora Lustig (PNUD) e mais 25 pesquisadores, entre os quais Nancy Birdsall e Sebastián Edwards (ex-economista chefe do Banco para a América Latina e o Caribe). Concluído em setembro de 2006, o relatório foi divulgado em janeiro de 2007. O foco da avaliação foi o trabalho da Vice-Presidência de Desenvolvimento Econômico do Banco. Analisou-se também a produção dos departamentos regionais e temáticos, do Instituto do Banco Mundial e da pesquisa contratada a consultores externos.

Desde uma perspectiva crítica, uma avaliação com esse perfil só poderia ter, como teve, limites óbvios. Ainda assim, o relatório repercutiu mal para o Banco Mundial. Afinal de contas, ele destacou que a pesquisa era usada pelo Banco para “fazer proselitismo” sobre suas políticas, “com frequência sem tomar uma visão balanceada das evidências e sem expressar o ceticismo adequado” (DEATON et al., 2006, p. 6). Para os avaliadores, essa prática minava a credibilidade do Banco como organismo de investigação científica.

Conclusão

Se o Banco Mundial fosse apenas um intermediário financeiro, seu *staff* atual de mais de 10 mil funcionários poderia ser reduzido para um décimo (KAPUR, 2006). Na verdade, o dinheiro sempre funcionou como alavanca para fazer circular, internalizar e institucionalizar o produto principal: ideias e prescrições políticas – produzidas ou avalizadas por ele – sobre o que fazer, como, quem e para quem em matéria de desenvolvimento capitalista.

Por sua vez, a institucionalização de ideias e prescrições políticas exige a criação e a manutenção de um ambiente hospitalei-

ro pelo mundo afora, razão pela qual o Banco investe tanto em pesquisa, relações públicas, formação profissional e articulação com instituições internacionais, agências bilaterais, órgãos públicos e organizações nacionais privadas nos Estados membros. A pesquisa escora a difusão de ideias e prescrições e, por isso, foi e continuará sendo um componente vital do *modus operandi* do Banco Mundial.

Referências

AMSDEN, A. Why isn't the whole world experimenting with the East Asian model to develop? Review of The East Asian Miracle. **World Development**, v. 22, n. 4, p. 627-633, 1994.

BANCO MUNDIAL. **The East Asian miracle**. Washington, D.C.: Oxford University Press, 1993.

BROAD, R. Knowledge management: a case study of the World Bank's research department. **Development in Practice**, v. 17, n. 4-5, p. 700-708, Aug. 2007.

_____. Research, knowledge, and the art of "paradigm maintenance": the World Bank's Development Economics Vice-Presidency (DEC). **Review of International Political Economy**, v. 13, n. 3, p. 387-419, Aug. 2006.

BRZEZINSKI, Z. **El gran tablero mundial. La supremacia estadounidense y sus imperativos geoestratégicos**. Barcelona: Paidós, 1998.

DEATON, A.; BANERJEE, A.; LUSTIG, N.; ROGOFF, K. **An evaluation of World Bank research, 1998-2005**. Washington, D.C., Sep. 2006.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. **La internacionalización de las luchas por el poder: la competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos**. México: Instituto de In-

vestigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

ESCOBAR, A. **La invención del Tercer Mundo**: construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Norma, 1996.

GEORGE, S.; SABELLI, F. **La religión del crédito**: el Banco Mundial y su imperio secular. 2. ed. Barcelona: Intermón, 1996.

GOLDMAN, M. **Imperial nature**: the World Bank and struggles for social justice in the age of globalization. New Haven/London: Yale University Press, 2005.

GWIN, C. U.S. Relations with the World Bank, 1945-1992. In: KAPUR, D.; LEWIS, J. P; WEBB, R. (ed.). **The World Bank**: its first half century. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997. v. 2, p. 195-274.

KAPUR, D. The "Knowledge" Bank. In: BIRDSALL, N. (ed.). **Rescuing the World Bank**. Washington DC, Center for Global Development, 2006. p. 159-170.

KAPUR, D.; LEWIS, J. P; WEBB, R. (ed.). **The World Bank**: its first half century. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997.

MASON, E.; ASHER, R. **The World Bank since Bretton Woods**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973.

PEREIRA, J. M. M. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do "combate à pobreza". **Topoi**, v. 11, n. 21, p. 260-282, jul./dez. 2010a.

_____. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010b.

PINCUS, J.; WINTERS, J. Reinventing the World Bank. In: _____. (ed.). **Reinventing the World Bank**. Ithaca: Cornell University Press, 2002. p. 1-25.

STERN, N.; FERREIRA, F. The World Bank as "intellectual actor". In: KAPUR et al. (eds.) **The World Bank**: its first half century. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1997. v. 2, p. 523-610.

WADE, R. H. Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento

del paradigma: el milagro del Este Asiático en perspectiva política. **Desarrollo Económico**, v. 37, n. 147, p. 351-387, oct./dic. 1997. WOODS, N. **The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers**. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

Notas

¹ Este trabalho sintetiza aspectos extensamente discutidos em Pereira (2010).

² O termo *mainstream* refere-se à corrente de pensamento dominante no âmbito da economia em dado período.

³ Além da separação entre gestão técnica e política, outra coordenada intelectual que guiava o Banco era a ideia de que a distribuição de renda se concentrava nos estágios iniciais do ciclo econômico e se desconcentrava nos estágios finais, de tal maneira que, após uma fase ascendente e sustentada de crescimento econômico, operar-se-ia o "efeito derrame" (*trickle-down*), isto é, o gotejamento gradual de renda para os estratos mais baixos da estrutura social (KAPUR et al., 1997, p. 116-117; STERN; FERREIRA, 1997, p. 530-532). Quanto tempo esse processo duraria e qual a intensidade e o alcance do derrame acabaram se tornando questões secundárias naquele período diante da própria crença no derrame.

⁴ A revista **World Development** dedicou um número especial à discussão desse relatório em 1994.

⁵ O texto de Stern e Ferreira (1997) foi publicado no segundo volume organizado por Kapur, Lewis e Webb (1997). Trata-se de segunda história do Banco Mundial encomendada e financiada pelo próprio Banco, a cargo da Brookings Institution, o *think tank* mais antigo em operação em Washington. A primeira história foi escrita por Mason e Asher (1973), também uma encomenda do Banco à Brookings.

⁶ Eram elas: 1) Redução da Pobreza e Gestão Econômica; 2) Desenvolvimento Ambiental e Socialmente Sustentável; 3) Setor Financeiro; 4) Desenvolvimento Humano; 5) Infraestrutura; 6) Desenvolvimento do Setor Privado. Ver Deaton et al. (2006, p. 25).

3 Os ambientalistas poderão “tornar verde” a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos?

Susan Park

Introdução¹

Na década de 1990, a área de seguro de risco político do Banco Mundial, a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (doravante referida por MIGA) foi criticada por afiançar projetos com sérios impactos ambientais. Após as massivas campanhas ambientais contra o Banco Mundial e sua estrutura de investimento do setor privado, a Corporação Financeira Internacional (CFI), os ambientalistas voltaram sua atenção para a MIGA, que tinha crescido rapidamente nos anos 1990 e 2000. Diferentemente da CFI, que investe em projetos de corporações privadas, e o Banco Mundial, que empresta aos Estados para projetos de desenvolvimento, a MIGA garante os investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento. Mencionada Agência cresceu como resultado do Investimento Estrangeiro Direto (IED), superando o Banco Mundial e os maiores empréstimos oficiais de assistência ao desenvolvimento. Em 2007, US\$ 379 bilhões em IED fluíram para os países em desenvolvimento – o maior valor até hoje – e mais de US\$ 70 bilhões deste total foram para a América do Sul (UNCTAD, 2010). Em 2009, as garantias da Agência caíram para US\$ 700 milhões como resultado da crise financeira global, enquanto o fluxo de IED diminuiu na América do Sul para pouco menos de US\$ 60 bilhões (MIGA, 2009; UNCTAD, 2010).

O Grupo Banco Mundial desempenhou papel importante na rápida expansão de setores privados nos países em desenvolvimento, do fornecedor o cofinanciamento e as garantias. Em 2000, este Banco concedeu US\$ 150 milhões à MIGA para intensificar suas operações, e aprovou US\$ 850 milhões para serem usados a partir de subscrições dos países membros para alcançar US\$ 2 bilhões em capital exigível (WORLD BANK, 2001). A MIGA cresceu para cobrir US\$ 2,1 bilhões em seguro de risco político para os investidores privados internacionais em 2008, com uma carteira total de US\$ 6,5 bilhões em garantias, a maior da sua história. Como uma seguradora de risco político, facilita quatro dólares de IED para cada dólar garantido. A expansão do capital da Agência lhe assegurou um papel mais amplo no fornecimento de seguro de risco político para um maior número de projetos, e ela é o ator central na indústria de seguro de risco político internacional. Até 2009, a Agência havia emitido garantias de US\$ 21 bilhões em cobertura para 100 países (MIGA, 2010). Conforme ela mesma estima, desde a sua criação, facilitou mais de US\$ 80 bilhões.

As tentativas dos ambientalistas de socializar a MIGA – isto é, de mudar suas práticas mediante a difusão das normas de desenvolvimento sustentável, assim reconstituindo sua identidade – seguiram, mais ou menos, o mesmo padrão utilizado contra o Banco Mundial (PARK, 2010). Consoante este capítulo argumenta, a MIGA ignorou e depois resistiu a essas tentativas antes de seguir um padrão de desenvolvimento sustentável com base no mercado. Indiscutivelmente, este foi o resultado da sua identidade de seguradora de risco político. Como evidenciado, a posição da MIGA no processo de desenvolvimento a tornou menos receptiva aos ambientalistas.

Apesar de ser resistente às normas de desenvolvimento sustentável, sua política tem melhorado. Por exemplo, salvaguardas ambientais e sociais e políticas de divulgação de informações foram

definitivamente adotadas em 2002. Posteriormente, em outubro de 2007, a Agência adotou as normas de desempenho ambientais e sociais da CFI. Também foi mais longe do que a CFI ao anunciar que vai divulgar informações sobre o impacto do desenvolvimento de projetos altamente sensíveis por ela apoiados (MIGA, 2007a). Estas mudanças indicam um movimento no rumo da institucionalização das normas de desenvolvimento sustentável.

Na segunda seção, a seguir, define-se o conceito de socialização e delineiam-se os caminhos diretos e indiretos usados pelos ambientalistas para influenciar as organizações internacionais (OIs), como a MIGA, e os microprocessos de persuasão, influência social e coerção. Enquanto a terceira seção detalha o processo de socialização da MIGA começando com as chamadas “campanhas de projeto problemático”, similares às realizadas contra o Banco Mundial, a quarta traça as mudanças da política da MIGA nos anos 2000, em resposta à socialização direta e indireta, quando começou a se relacionar com os ambientalistas sobre seu papel. Na quinta seção avaliam-se as alterações desta Agência em relação ao cumprimento de salvaguardas, e ao desempenho do seu Ouvidor (*Compliance Advisor Ombudsman*), mecanismo criado após pressão dos ambientalistas para fiscalizar os projetos de investimento da CFI e os garantidos pela MIGA. Na última seção afirma-se que a resistência inicial da MIGA às normas de desenvolvimento sustentável mostra como a cultura e a identidade de uma organização influenciam o modo como esta responde à pressão internacional.

Teorizando mudanças em organizações internacionais

Consoante afirma Park (2010), na teoria das relações internacionais, o conceito de socialização é cada vez mais central para compreender como os atores alteram seu comportamento e abraçam novas ideias. Atkinson (2006) faz a útil distinção entre a explicação

racionalista do conceito de socialização como mudança de comportamento e a versão construtivista como mudança nas características internas ou identidade dos atores. Para os construtivistas, socialização é definida como “processo pelo qual idéias éticas assumidas por indivíduos [ou agentes] se tornam normas no sentido do entendimento coletivo sobre comportamento apropriado que, em seguida, originam mudanças em identidades, interesses e comportamentos” (RISSE et al., 1999, p. 11).

Em vez de limitar a análise ao exame de como os Estados membros impõem mudança nas organizações internacionais, como é o caso do modelo racionalista agente-principal (A-P), este capítulo examina como estas organizações são moldadas por normas internacionais. Estudiosos racionalistas de organizações internacionais adotaram o modelo A-P para explicar seu desempenho. O modelo analisa a relação entre os Estados membros (principal) e a Organização Internacional (agente), na qual “à última foi conferido poder para agir em nome dos primeiros” (HAWKINS et al., 2006, p. 7). Atribui-se aos agentes a busca de interesses próprios, que presumivelmente são aumentar a autonomia institucional, manter ou expandir seu orçamento e pessoal, ou ampliar seus poderes (VERBEEK, 1998). Segundo sugerem os resultados de investigações obtidos, isso pode não ser sempre assim embora a pesquisa empírica sobre os interesses e ideias de organizações mundiais esteja apenas começando (BARNETT; FINNEMORE, 2004; BARNETT; COLEMAN, 2005).

O modelo agente-principal é útil no acompanhamento da delegação de tarefas, por exemplo, onde a organização internacional não atende às demandas dos Estados membros. No entanto, a análise incide sobre as relações entre Estado e Organização Internacional e, ao fazê-lo, negligencia o papel das ideias na formação da identidade de uma organização internacional e diminui o papel dos atores não estatais. Ao não esclarecer a origem das

ideias, a corrente racionalista apenas explica parcialmente como são tomadas as decisões sobre desenvolvimento no âmbito internacional. Com base nos pressupostos de que as normas internacionais são incorporadas por atores não estatais, como grupos ambientalistas, e que as estruturas sociais podem ser construídas por uma variedade de fontes, minha análise da campanha de socialização da MIGA tenta oferecer uma explicação normativa da mudança de uma organização internacional. Nessa ótica, a análise focaliza a interação em curso entre atores e suas estruturas sociais, especialmente defensores do ambiente, promovendo normas de desenvolvimento sustentável.

A socialização da MIGA envolve processos diretos e indiretos. Enquanto a direta se refere aos ambientalistas tentando diretamente convencer e moldar a instituição a reconhecer seu impacto ambiental, a socialização indireta inclui tentativas de fazer com que os Estados membros forcem a MIGA a mudar. Em ambos os processos de socialização direta e indireta, três microprocessos são evidentes: persuasão, influência social e coerção.

Verifica-se socialização direta quando atores não estatais, como grupos ambientais, interagem com as organizações internacionais para difundir normas, buscando persuadi-las da relevância das normas por meio das campanhas em curso. Isso inclui reuniões, cartas, cartazes, e-mails, faxes e telefonemas. Persuasão é um processo contínuo e interativo que envolve “mudança de atitudes sobre causa e efeito na ausência de coação evidente” (CHECKEL; MORAVCSIK, 2001, p. 221; JOHNSTON, 2001, p. 496, 499). Os ambientalistas também se envolvem na influência social “envergonhando, excluindo e humilhando, ou [gerando] discordância” e oferecendo recompensas como “bem-estar psicológico, status, [e] um sentido de pertencimento” (JOHNSTON, 2001, p. 499). De modo geral, a influência social se expressa por manifestações, protestos e petições nos sites dos projetos, escritórios ou sedes da MIGA, e

elogio ou crítica mediante comunicados à imprensa, mensagens na rede e atividades publicitárias. No entanto, as organizações internacionais não apenas se conformam a normas e regras, mas também intervêm e as recriam com suas reações.

A socialização indireta acontece quando os Estados membros são influenciados a coagir a organização internacional a mudar sua política. Ambientalistas influenciaram Estados membros poderosos, os quais, por sua vez, pressionaram por mudanças na OI. Tomadas em conjunto, socialização direta e indireta têm um papel na construção da identidade da organização internacional e cada microprocesso de socialização é importante. Contudo, a mudança de identidade vem de diversas combinações dos três processos, e não apenas de um processo isolado. Microprocessos ocorrem simultaneamente. Através de microprocessos de persuasão, influência social e coerção, atores não estatais podem reestruturar a identidade da OI, promovendo novos significados compartilhados na política mundial.

Ademais, as normas internacionais também influenciam os Estados por meio da socialização indireta. Como afirma Park (2010), as campanhas ambientalistas internacionais têm influenciado Estados poderosos, como os EUA, a replicar normas de desenvolvimento sustentável. Apesar dos Estados Unidos inicialmente darem uma resposta instrumental, sua identidade e interesses foram finalmente reestruturados para refletir tais normas. Ao focar o desenvolvimento sustentável, a política estadunidense em relação ao Grupo Banco Mundial mudou fundamentalmente.

Socialização indireta é um meio mais bem-sucedido de influenciar as organizações internacionais do que a socialização direta. Enquanto os racionalistas apontam para o papel dos Estados poderosos para explicar as mudanças nas OIs, estas não são receptores passivos de ideias – podem decidir “redesenhar” a si próprias independentemente dos interesses dos Estados (BARNETT; COLEMAN,

2005). A lógica do modelo A-P aponta para interesses da organização internacional influenciando suas ações, entretanto, como constataram Nielson, Tierney e Weaver (2006), este modelo não pode explicar completamente o comportamento da OI.

Conforme os construtivistas argumentam, os interesses estratégicos dos atores são determinados por sua identidade. Neste contexto, examina-se como a identidade da MIGA influenciou suas ações. Enquanto os sociólogos das organizações defendem que a cultura de uma organização influencia a tomada de decisões (BARNETT; COLEMAN, 2005), os construtivistas indicam que a identidade dos atores molda a forma como respondem às normas internacionais (PARK, 2010). A identidade de uma organização internacional reconstitui as normas internacionais através da mediação de ideias entre todos os participantes, contribuindo assim para criar entendimentos novamente compartilhados sobre seu comportamento. Em virtude da interação entre Estados, atores não estatais e OIs, se reconhece a mútua constituição das organizações e das normas internacionais. Os Estados estabelecem as organizações internacionais, definindo seus mandatos, competência e função, os quais criam identidade. Entretanto, a evolução histórica de uma OI e sua cultura com base na orientação profissional da maioria do pessoal cria uma dinâmica interna que influencia a forma como age e reage às situações (KAPUR, 2002).

Define-se identidade como o mandato e a cultura burocrática de uma organização, sendo ao mesmo tempo subjetiva e intersubjetiva. Uma OI tem um mandato e uma cultura burocrática baseada na sua profissão dominante que influencia o modo como se encarrega de suas funções, mas também é informada pela maneira como se percebe e é percebida pelos outros. Estes aspectos subjetivos e intersubjetivos da identidade são essenciais na determinação de uma mudança identitária em uma OI. O referencial construtivista mapeia o processo e demonstra que a mudança é mais profunda

do que os estudiosos racionalistas admitiriam mesmo que agora reconheçam a cultura como uma variável na mudança da organização internacional (NIELSON et al., 2006).

A identidade da MIGA

Propostas dos EUA e da Unctad para criar a MIGA circularam em 1948, mas o apoio estatal para uma organização desse tipo foi fraco (SHIHATA, 1988). Contudo, a ideia foi retomada na década de 1970 para atenuar receios de expropriação. Após a recessão da indústria nos anos 1980, a maioria dos seguros de risco político foi emitida pelas agências nacionais de crédito à exportação. Ao contrário de uma seguradora nacional, acreditava-se que uma instituição multilateral não seria constrangida por interesses nacionais, mas complementaria as agências nacionais e promoveria os objetivos de desenvolvimento dos Estados clientes (SHIHATA, 1988). No final de 1980, acordou-se a necessidade de um setor público que garantisse seguro contra riscos políticos e em 1988 criou-se a MIGA.

Esta desempenha um papel central no setor de seguro contra risco político. Como parte do Grupo Banco Mundial, tem “poder de alavancagem”, ou a capacidade de reduzir a exposição dos investidores e impedir o risco moral em prol do investidor ou do país de acolhimento, ao tempo em que objetiva proporcionar solução amigável dos litígios antes da arbitragem. Ademais, oferece garantias financeiras não comerciais a investidores estrangeiros para projetos de desenvolvimento nos países em desenvolvimento, bem como assistência técnica, incluindo a mediação de disputas de investimento. Ela cobre quatro tipos de riscos não comerciais para os investidores nos países em desenvolvimento: transferência de divisas, expropriação, guerra e distúrbios civis, e quebra de contrato por um governo anfitrião. A Agência opera caso a caso para

determinar o risco político de cada investimento, geralmente cobrindo de 70 a 95% do investimento. Sua equipe é pequena, são 100 analistas de risco político que identificam níveis aceitáveis de risco político para segurar ou cosegurar. Atualmente pode garantir US\$110 milhões por projeto, enquanto a cobertura máxima por país é de US\$ 420 milhões.

Criada pela Diretoria de Governadores do Banco Mundial, a organização tem seu próprio Presidente, Conselho de Governadores, Diretoria Executiva, Estatutos e orçamento. Na prática, os diretores da MIGA também participam na Diretoria de Governadores do Banco Mundial. O presidente do Banco Mundial é também presidente da Diretoria Executiva da MIGA, o que lhe permite designar o vice-presidente, geralmente um japonês (o que reflete a cota-parte do Japão na MIGA). A admissão é baseada na subscrição à Agência, na forma de 10% de capital a pagar, 10% de notas promissórias e 80% do capital exigível. Todos os membros subscrevem o fundo de capital da MIGA, e desse modo garantem-lhe sua capacidade de endosso financeiro.

As cotas-parte dos membros se baseiam nos Direitos de Saque Especiais (DSE), determinados pelo Conselho da MIGA, e a força econômica relativa dos membros é medida por suas participações no capital do Banco Mundial. Enquanto os membros do Conselho de Governadores com o maior número de cotas elegem seus próprios representantes no Conselho de Administração, os demais diretores são eleitos pelos outros membros da MIGA. Como determinado, os EUA têm 15,08% dos votos, o Japão tem 4,24%, Alemanha 4,22%, França e Grã-Bretanha 4,07% cada um. Em 2008, a China tinha 2,66%. A votação no Conselho de Governadores é igual, exceto quando uma maioria especial é exigida para as decisões de aplicação geral e para uma completa exposição financeira. A MIGA foi planejada para garantir, com a opção de cobertura em longo prazo, sólidos investimentos no desenvolvimento dos Estados, o que a diferencia das agências privadas de seguro de risco político.

Em 2000, a Agência reorientou seu modelo de negócio para direcionar empresários para investimentos que de outro modo não seriam empreendidos.

No início dos anos 2000 grupos ambientalistas, como *Friends of the Earth* [Amigos da Terra], disputaram acaloradamente a atuação da MIGA no desenvolvimento internacional. Segundo os ambientalistas argumentaram, a organização não fazia o suficiente para apoiar o desenvolvimento sustentável e reduzir a pobreza. Inicialmente a MIGA rejeitou tais alegações e recusou envolver-se, mas, em 2004, tornou-se mais acessível ao anunciar que estava “comprometida em promover projetos de grande impacto no desenvolvimento que fossem econômica, ambiental e socialmente sustentáveis” (MIGA, 2008b, p. 4). Apesar de adotar um novo modelo de negócios e novas orientações estratégicas em 2004, seus objetivos estratégicos formulados para o período de 2005 a 2008 não incluíam a sustentabilidade ambiental, ainda que tenham sido idealizadas pelo Departamento de Política e Ambiente da MIGA. Contudo, reivindicou uma vantagem comparativa entre as outras seguradoras de risco político, baseada em um estudo encomendado pela Agência segundo o qual esta estava “no topo do seu grupo de pares” em virtude do cumprimento dos requisitos ambientais e sociais (MIGA, 2008a, p. 4,9).

A partir de 2004, a MIGA estabeleceu reuniões anuais com os ambientalistas, embora grupos de advocacia continuassem a argumentar que a Agência “não levava a sério as normas ambientais e sociais” (WORLD BANK, 2008, p. 64). Até 2006, os ambientalistas apontaram a falta de informação sobre práticas ambientais da MIGA como prova de que esta não havia mudado. No entanto, a política de transparência por ela adotada em 2007 demonstrou uma mudança significativa para uma seguradora de risco político, apesar de ser muito cedo para dizer que impacto isso terá sobre as operações da Agência. No ano de 2002, adotou formalmente salvaguar-

das ambientais, que se tornaram padrões de desempenho em 2007, sugerindo que, talvez, as normas de desenvolvimento sustentável estejam internalizadas. Em 2007, o padrão de desempenho pode ser visto como um “marco vital” no delinear a “visão de implementação da sustentabilidade” da MIGA (WORLD BANK, 2008, p. 64). Possivelmente esta, juntamente com 35 outras agências de crédito à exportação da OCDE, está começando a seguir uma forma de desenvolvimento sustentável baseada no mercado.

As seguradoras de risco político, mesmo aquelas com encargos de desenvolvimento, como a MIGA, têm um longo caminho a percorrer para a interiorização do desenvolvimento sustentável. No seu estatuto não se inclui o desenvolvimento sustentável. Nele, “não tem uma estratégia ou linha de negócios para promover projetos independentes ambientalmente benéficos” e “só recentemente começou a avançar para a proteção ambiental” (WORLD BANK, 2008, p. 64). Por exemplo, a MIGA deu cobertura para seu primeiro projeto de financiamento de crédito de carbono em 2006 (MIGA, 2008b).

Na próxima seção mostra-se como os ambientalistas tentaram influenciar a MIGA para internalizar o desenvolvimento sustentável por meio da socialização direta e indireta, começando com campanhas contra “projetos problemáticos”.

Socialização direta e indireta: campanhas de “projetos problemáticos”

Os ambientalistas tentaram levar a MIGA a internalizar as normas de desenvolvimento sustentável, em meados de 1990, mediante uma abordagem de “projetos problemáticos”. Essa tentativa baseou-se nos seguintes argumentos: 1) as seguradoras de risco político poderiam ajudar o desenvolvimento internacional, oferecendo proteção adicional aos investidores e aos países participantes com o seguro e 2) a seguradora poderia ser outro meio de

difusão das normas de desenvolvimento sustentável.

Movimentos ambientalistas, tais como *Berne Declaration*, *Bank Information Centre*, *Campagna per la Riforma della Banca Mondiale*, *Centre for International Environmental Law*, *Friends of the Earth (US)*, *International Rivers Network*, *Indonesian Forum for Environment*, *International NGO Forum on Indonesian Development*, *Underground Project* e *Urgewald*, influenciaram indiretamente a MIGA com vistas a deixar de apoiar as minas ambiental e socialmente destrutivas, incluindo a então maior mina de ouro do mundo em Papua Ocidental, administrada pela empresa dos EUA *Freeport McMoRan*. Receberam o apoio pela internet de *Bretton Woods Project*, *Fifty Years is Enough*, *Down to Earth*, *Mineral Policy Institute*, *Probe International* e *Sierra Club*. Embora a campanha tenha tido sucesso limitado, ressaltou o papel fundamental que as seguradoras de riscos políticos podem desempenhar na promoção do desenvolvimento sustentável. Os ambientalistas envolveram a MIGA na campanha internacional contra a *Freeport McMoRan*; depois a organização introduziu políticas de salvaguarda do meio ambiente. A princípio, os ambientalistas tentaram socializar a MIGA diretamente apelando para suspender as garantias de investimentos para projetos ambiental e socialmente desastrosos. Por fim, a rede de ambientalistas influenciou a agência americana de risco político, a *Overseas Political Insurance Corporation* (OPIC), assim, indiretamente, socializando a MIGA.

Contudo, o processo de socialização indireta utilizado com esta última foi diferente dos caminhos adotados para difundir as normas no Banco e da CFI (PARK, 2010). No caso do Banco Mundial, as redes de advocacia conseguiram sensibilizar com sucesso peças-chave do governo dos EUA, incluindo o Tesouro e os membros do Congresso, através do “grupo da terça-feira”, em relação aos “projetos problemáticos”, as salvaguardas ambientais e mecanismos de transparência e *accountability*.

O “grupo da terça-feira” iniciou-se em 1989 e era composto pela Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (Usepa), Usaid, Tesouro dos EUA e ONGs ambientais como *Friends of the Earth*, *World Wildlife Fund* e *Bank Information Center*. Este grupo foi estabelecido como um mecanismo institucional pelo qual os ambientalistas poderiam se comunicar com diferentes agências governamentais dos EUA, para determinar a posição do diretor executivo dos EUA na Diretoria do Banco Mundial, à luz das considerações ambientais como manda a legislação dos EUA (Emenda Pelosi). Neste prisma, o processo para socializar indiretamente o CFI foi semelhante. Advogados ambientalistas influenciaram os EUA a usar seu poder material para difundir normas de desenvolvimento sustentável e estabelecer transparência ambiental e mecanismos de responsabilização. No caso da MIGA em Papua Ocidental, nem o Congresso dos EUA, nem o Tesouro limitaram ou influenciaram o comportamento da Agência. Pelo contrário, a socialização indireta ocorreu porque a rede de advocacia convenceu a OPIC. Ao influenciar o maior subscritor da mina (OPIC), prejudicou a capacidade da seguradora MIGA de manter a cobertura. Segundo Leith (2003), a pressão e a influência da rede ambientalista junto à OPIC foi a razão do seu cancelamento da cobertura de seguros da Freeport.

Persuadir a MIGA era um fator muito pequeno da campanha, mas foi eficaz, não devido ao cancelamento da cobertura da Freeport, mas porque despertou a Agência a investigar as alegações dos ambientalistas. Quando começou a investigar a Freeport, esta não renovou sua cobertura com a MIGA. Em 1998, a OPIC reforçou as políticas existentes e a MIGA começou a elaborar suas próprias políticas ao tempo em que começavam outras campanhas do “projeto problemático” (PARK, 2010).

Como evidenciado, as campanhas “projeto problemático” sensibilizaram a opinião pública e aumentaram a influência social por

meio da vergonha e do isolamento. A primeira campanha do “projeto problemático” tornou a MIGA consciente de que os problemas ambientais e sociais afetariam “o jeitinho de fazer negócios”. Mais campanhas de “projetos problemáticos” surgiram, durante e após a campanha da Freeport, vinculando esta Agência à destruição ambiental e social. Alguns desses projetos apoiados pela MIGA iriam para o *Compliance Adviser/Ombudsman* fazer a mediação e são discutidos na próxima seção sobre *accountability* ambiental. A seção seguinte mostra a resistência da Agência em internalizar o desenvolvimento sustentável e como os ambientalistas, por meio da socialização direta e indireta, pressionaram-na a criar um conjunto de salvaguardas ambientais e sociais.

Socialização indireta das políticas ambiental e social da MIGA

A socialização indireta também foi usada pelos ambientalistas que influenciaram o Congresso dos EUA para pressionar por maior transparência ambiental no interior da MIGA. Com esta finalidade, os ambientalistas convenceram o Congresso a delinear sua supervisão das políticas da MIGA. Em 2001, a ONG *Friends of the Earth* reivindicou a vitória, quando os Estados Unidos deram apenas 5 milhões de dólares ao invés dos US\$ 10 milhões solicitados para o aumento do capital da Agência.² Além disso, o Tesouro dos EUA deixou claro que as políticas ambientais e sociais da Agência continuavam a ser prioritárias (US TREASURY, 2006). Ao mesmo tempo, a socialização indireta também tem contribuído para manter as políticas da MIGA em consonância com as políticas da CFI. Em 2006, o Conselho de Administração deu à Agência doze meses para rever os padrões de desempenho da CFI, no intuito de determinar como eles poderiam ser adaptados às suas atividades de seguro de risco político. Isso resultou na Política de Sustentabilidade Social e

Ambiental em 1º de outubro de 2007. Desse modo, as normas de desempenho da MIGA agora abrangem os produtos do setor financeiro, decisão importante já que eles eram 61% da carteira da agência em 2008, acima dos 33% entre 1990 e 2007 (MIGA, 2008a).

Ademais, ao adotar a lista de exclusão da CFI contendo práticas que não terão mais cobertura, a organização ofereceu uma evidência adicional de que começa a institucionalizar o desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, 32 agências de crédito para exportação da OCDE também começaram a utilizar as normas da CFI como padrão no âmbito do documento *Revised Council Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits* (OCDE, 2007). Como mostrou a aprovação destas abordagens comuns, a MIGA é um seguidor e não um líder do desenvolvimento sustentável com base no mercado (MIGA, 2007a, 2007b). É demasiado cedo para avaliar como essas políticas são entendidas e disseminadas dentro da organização. Em que medida os projetos apoiados pela MIGA podem ser monitorados por sua adesão às normas de desenvolvimento sustentável é também limitado à informação disponibilizada por ela ao público.

Em virtude de pouca informação disponível, tornou-se difícil monitorar a Agência, embora esta tenha sinalizado a intenção de rever as deficiências no acesso às informações sobre aspectos sociais e ambientais dos projetos que apoia. Em resposta às críticas, anunciou que iria atualizar sua política de divulgação e concordou em responder aos pedidos específicos dos ambientalistas, incluindo a ligação do próprio site ao infoshop do Grupo Banco Mundial para tornar mais fácil o acesso à informação do *Environmental and Social Impact Assessment* (ESIA) [Avaliação de Impacto Ambiental e Social] sobre projetos da Categoria A. A MIGA também desenvolveu um “sistema de alerta na rede” para anunciar informações acerca dos novos projetos e fornecer descrições destes, infor-

mações ambientais e impactos esperados sobre o desenvolvimento.³ Agora, o banco de dados dos projetos da MIGA pode ser acessado em seu site. Essas são mudanças significativas.

Portanto, a crítica ambiental contínua moldou a decisão da MIGA de atualizar sua política de divulgação de informação em 2007 e, enfim, esta abriu o processo para comentários dos *stakeholders* através da sua ferramenta de comentários *on-line*. A política de divulgação alinhou a prática da MIGA com a da CFI de forma que os *Environmental and Social Review Summaries* (ESRS) [Resumos da Avaliação Ambiental e Social] de cada proposta de garantia podem ser consultados na rede. Os documentos de avaliação ambiental são disponibilizados antes da aprovação do Conselho da Administração. Mais significativo ainda, a Agência comprometeu-se em colocar à disposição do público informações sobre o “impacto dos projetos sensíveis aos quais está dando garantia no desenvolvimento da comunidade local” (CFI, 2007, p. 12). Ademais, alinhou-se ao Banco ao divulgar as atas do Conselho assim como os relatórios de avaliação da sua unidade de avaliação independente, algo fortemente defendido pelos ambientalistas e o diretor executivo estadunidense (US TREASURY, 2005). Embora seja muito cedo para determinar o impacto dessas mudanças, elas são significativas. Antes de 2007, houve uma grande diferença entre as demandas dos ambientalistas e as práticas da MIGA, mas a nova política “tem como objetivo aumentar-lhe a eficácia no desenvolvimento e *reforçar a confiança pública na agência*” (MIGA, 2007b; destaque da autora).

Socialização direta das políticas ambiental e social da MIGA

Os ambientalistas também tentaram socializar diretamente a MIGA, argumentando que ela precisava ter suas próprias avalia-

ções e diretrizes ambientais. Como seguradora, esta dependia de um patrocinador de projeto que lhe fornecesse avaliação ambiental independente. Após ter recebido uma proposta definitiva para seguro de um patrocinador de projeto, fez uma triagem prévia ambiental, que identificou “informações adicionais [...] requeridas pela MIGA para apresentar uma análise ambiental e autorizar o projeto” (MIGA, 1999, p. 13-14). A partir de 1991, começou a usar as políticas de salvaguarda do Banco Mundial [e da CFI] em suas apreciações. A suposição era que a MIGA iria aderir aos padrões da CFI e usar a experiência do pessoal desta caso a caso. Em 1996, os ambientalistas começaram a questionar os “duplos padrões” evidentes, na prática, entre o Banco Mundial, a CFI e a MIGA (BOSSHARD, 1996a). Conforme as argumentações dos ambientalistas, as diretrizes de avaliação ambiental eram menos rigorosas e abrangentes para os projetos da MIGA, porquanto o processo de garantia desta permitia muito pouco tempo para uma apreciação adequada. A socialização direta continuou com a publicação de um relatório, em 2003, pela *Environmental Defense, Friends of the Earth e International Rivers Fund*, que comparou as fracas políticas de salvaguardas ambientais e sociais da MIGA com as do Grupo Banco Mundial (ENVIRONMENTAL DEFENSE. FRIENDS OF THE EARTH. THE INTERNATIONAL RIVERS FUND, 2003).

Defensores do meio ambiente pressionaram a Agência a ter seu próprio departamento de meio ambiente, em vez de contar com a CFI, cujo departamento era pequeno, sete funcionários e três consultores para analisar entre 200 e 250 novos projetos por ano da CFI e da MIGA, enquanto supervisionavam cerca de 1.000 projetos em curso (BOSSHARD, 1996b). Em resposta, em 1997, a Agência criou sua unidade ambiental, o *Policy and Environment Department* (Migpe) [Departamento de Política e Meio Ambiente].

Depois que a Freeport cancelou sua cobertura em 1998, a MIGA começou a elaborar sua própria política de divulgação de informa-

ção ambiental e social e de comunicação (Van VELDHUIZEN, 2000). Acompanhando as práticas de consulta do Banco e da CFI, a Agência permitiu a todos os usuários comentários abertos sobre as políticas propostas, por um período de cinquenta dias. Em maio de 1999, após ampla discussão entre o Conselho de Administração e os gerentes, o Conselho da MIGA aprovou as políticas de salvaguarda ambiental da CFI por um período piloto de dois anos e introduziu o sistema de classificação de impactos ambiental da CFI, demonstrando um movimento para institucionalizar regras ambientais e sociais.

Em 2001, houve um debate entre ambientalistas, incluindo Amigos da Terra e a Agência, destacando como cada lado rejeitou a percepção do outro sobre as operações da MIGA. Este confronto pode ter constituído a primeira fase de socialização, na qual a influência social torna a organização internacional consciente de que suas práticas não são universalmente aceitas. A influência social desafia o entendimento da organização sobre suas práticas, levando a um envolvimento com os dissidentes e abrindo o caminho ao diálogo. O debate começou com uma publicação intitulada *Risky Business* [Negócios Arriscados], na qual os ambientalistas afirmaram que a MIGA tinha uma “falta de responsabilidade ambiental e social para os projetos que garantia e lutava continuamente para provar que suas operações têm efeitos demonstrativos na redução da pobreza e nos impactos no desenvolvimento” (FRIENDS of the Earth., 2001). Rapidamente a MIGA contestou o relatório, afirmando que ele continha erros factuais sobre as suas operações. Como a Agência afirmou, a orientação para o mercado é totalmente compatível com seu mandato de desenvolvimento. Desse modo, contestava as alegações de que suas políticas não se equiparavam às salvaguardas ambientais e sociais do Grupo Banco Mundial.⁴

Na argumentação dos ambientalistas, como Carol Welch, de *Friends of the Earth*, Heffa Schuking, de *Urgewald*, e Antonio Tricarico, de *Reform the World Bank Campaign*, as salvaguardas ambientais e sociais da MIGA e as políticas de divulgação eram falhas. Eles refutaram as alegações da Agência de que só lidava com boas corporações, salientando que esta “não examina o passado social e ambiental, o histórico trabalhista e de direitos humanos dos seus parceiros”. Conforme concluíram, a resposta da MIGA foi “decepcionante e improdutiva”, e a Agência mostrou “pouco interesse em reconhecer seus pontos fracos como instituição de desenvolvimento. Observamos que a MIGA é resistente à reforma e que seu progresso em esforços de reforma é totalmente inadequado.”⁵ Ambientalistas simplesmente não viram a MIGA como uma organização capaz de ou interessada em promover o desenvolvimento sustentável. Em outra carta para os ambientalistas em junho de 2002, a Agência reiterou sua convicção de que as operações sejam compatíveis com seu mandato de desenvolvimento. Ainda como afirmou, a Agência está “muito atenta aos riscos para sua reputação e ao histórico dos patrocinadores dos projetos que apóiam”.⁶ É importante notar como a MIGA passou de ignorar para rejeitar e, em seguida, se envolver com os ambientalistas.

Como observado, as redes ambientais a estimularam a adotar salvaguardas ambientais e sociais inicialmente mediante influência social, persuasão e coerção no âmbito da política. Como mostram essas evidências, embora “projetos problemáticos” como Freport tivessem pouco impacto, contribuíram para que a MIGA percebesse a necessidade de ter suas próprias políticas. Na próxima seção examinam-se os esforços dos ambientalistas envolvidos na persuasão, influência social e coerção para tornar o monitoramento e *accountability* ambiental parte da identidade da MIGA.

Mecanismos institucionais da MIGA

No final dos anos 1990, *Down to Earth* alegou que a MIGA tinha feito pouco para monitorar os impactos ambientais e sociais dos projetos aos quais apoiava. Segundo a entidade afirmou, a capacidade de monitoramento da MIGA era fraca porque a organização não estava “equipada” para verificar se os projetos seguiam os “padrões e políticas da MIGA” (DOWN to Earth, 2001). Em 1996, a MIGA começou a pensar sobre como estabelecer processos de avaliação interna e, em 1998, lançou a primeira de duas revisões periódicas sobre o impacto do desenvolvimento [*Development Impact Reviews*] avaliando 25 projetos apoiados pela Agência (WEST; TARAZONA, 2001). No mesmo ano, também contratou seu primeiro especialista ambiental e, em 2001, esse número aumentou para dois especialistas em meio ambiente, em horário integral, e um analista de projetos para o novo Departamento de Política e Meio Ambiente (DOWN to Earth, 2001).

Por não dispor de um sistema de monitoramento definido, a Agência acompanhava um projeto ao “saber de um problema potencial [...] ou ao receber uma denúncia dos usuários” (MIGA, 2003, p. 10). Em 2001, outra *Development Impact Review* avaliou 52 projetos, ou seja, 75% de todos os projetos ativos abrangidos pela MIGA, entre 1990 e 1996. O trabalho distinguiu entre efeitos diretos, indiretos e difusos no desenvolvimento. Entre os efeitos diretos incluíam-se os impactos econômicos e ambientais (WEST; TARAZONA 2001). Os impactos ambientais foram avaliados como superiores, acima da média, médios ou mal-sucedidos. Apenas dez dos 52 projetos foram considerados como exigindo monitoramento ambiental (WEST; TARAZONA, 2001).

Na acalorada discussão, descrita anteriormente, envolvendo os Amigos da Terra e a Agência, em 2002, esta anunciou que “estabeleceu uma nova e separada Unidade de Avaliação de Operações

para realizar avaliações independentes da eficácia das atividades da MIGA na área do desenvolvimento.”⁷ Em julho de 2002, separou suas funções de revisão e avaliação previamente sob a Migpe para que sua equipe de monitoramento e análise não avaliasse seu próprio trabalho. A Unidade de Avaliação de Operações (renomeada, em 2005, Grupo Independente de Avaliação-MIGA) tornou-se uma instituição independente, sob a supervisão do diretor geral de Operações do Banco Mundial. Isso uniu os departamentos de avaliação do Grupo Banco Mundial.

Enquanto a MIGA separou suas funções de acompanhamento e avaliação, o *Compliance Advisor Ombudsman* analisou as práticas na área de salvaguarda ambiental e social da Agência entre 2000 e 2002. De acordo com o identificado pelo CAO, a MIGA tinha seguido os procedimentos de revisão e sua capacidade de analisar projetos foi adequada, mas sua fiscalização do cumprimento das salvaguardas estabelecidas era inadequada e as questões sociais “frequentemente consideradas insatisfatórias” (CAO, 2002, p. iii). Isso se deveu à confiança “informal e assistemática” da MIGA no patrocinador do projeto ou nas organizações parceiras para monitorarem o cumprimento das salvaguardas ambiental e social (CAO, 2002, p. iv-v, 10).

Um relatório dos organismos de avaliação do Grupo Banco Mundial em 2003 explorou seu papel junto às indústrias extrativistas. Examinou as medidas da MIGA para prevenir impactos negativos em doze projetos da indústria extrativista (principalmente as minas) garantidos entre 1990 e 2001 (LIEBENTHAL et al., 2005). Segundo a análise indicou, a MIGA tinha melhorado ao longo do tempo e todos os projetos foram beneficiados pela “incorporação e/ou obrigação de salvaguardas” da MIGA (LIEBENTHAL et al., 2005, p. 190). No entanto, uma revisão posterior de dezoito projetos avaliados em 2006 demonstrou o contrário (MIGA, 2006).

Como o relatório de 2003 revelou, 73% dos doze projetos da

indústria extrativista foram consistentes com as normas de salvaguarda da MIGA no momento da aprovação do Conselho e quase todos atenderam aos requisitos específicos da avaliação ambiental. Contudo, em oito dos doze projetos os contratos de garantia não dispunham de procedimentos adequados de cumprimento com as salvaguardas ambiental e social. No que diz respeito aos povos indígenas, as deficiências na aplicação de salvaguardas ficaram evidentes em todos os doze projetos: em oito estavam relacionadas ao reassentamento involuntário e habitats naturais; em quatro projetos, à segurança da barragem. Por fim, seis projetos tiveram pouca consulta pública e divulgação de informações. Conforme o relatório argumentou, a MIGA precisava fazer mais análises e acompanhamento para assegurar o bem-estar social (LIEBENTHAL et al., 2005).

A análise identificou as seguintes razões para esses descuidos: participação tardia da MIGA no projeto; sua falta de qualificação para identificar salvaguardas específicas e de experiência como seguradora; pressões para atender à quantidade de garantias; e fracasso em reavaliar o escopo e a forma do projeto após alterações (LIEBENTHAL et al., 2005). Embora a Agência, desde 1999, tenha o direito de rescindir os contratos por falta de cumprimento das salvaguardas ambientais e sociais, não conseguiu acompanhar nem as finanças dos projetos que concordou em cobrir (MIGA, 2003, p. 8, 10). Em julho de 2003, a Agência formalizou a exigência de monitorar projetos ambiental e socialmente “sensíveis”, mas apenas cinco visitas a campo foram realizadas em 2003 e nenhuma em 2004 (MIGA, 2003, p. 16). A MIGA (2006, p. 8) contratou um especialista social em 2004 e aumentou sua vigilância ambiental e social de “projetos sensíveis” com vinte visitas a campo em 2005.

Em 2004, a unidade ambiental da MIGA foi incluída no novo Grupo de Economia e Política em resposta ao “endurecimento” no mercado de risco político, como resultado dos ataques terroristas

de 2001 e da crise financeira argentina de 2002. Desta vez, a reorganização foi acompanhada por uma nova diretriz estratégica, que salientou o mandato de desenvolvimento da Agência. Sob a direção da recém-criada posição de economista-chefe, o Grupo de Economia e Política visava oferecer uma “one-stop shop para a avaliação econômica, social e ambiental dos projetos, bem como do risco-país” (MIGA, 2007c, p. 3, 7). Especialistas ambientais e sociais analisaram os impactos ambientais e sociais de todas as garantias antes de serem encaminhadas ao *Project Review Committee* [Comitê de Revisão de Projeto], anteriormente *Risk Management Committee* [Comitê de Gestão de Riscos]. Após este procedimento, os contratos de garantia são aprovados pelo vice-presidente executivo e submetidos à aprovação do Conselho de Administração.

Embora a MIGA tenha aumentado sua fiscalização desde 2005, as avaliações posteriores ainda apontavam para projetos que não cumpriram os padrões de salvaguarda ambiental, social e de saúde (WORLD BANK, 2008). De fato, consoante projetos desenvolvidos recentemente e avaliados em 2007 mostraram, “mecanismos adequados de acompanhamento[...] ainda não estavam sistematizados” (MIGA, 2008b, p. 38). O *Independent Evaluation Group* (IEG) [Grupo Independente de Avaliação] recomendou que a MIGA fizesse mais para melhorar o desempenho do projeto mediante criação de “sistemas de gestão ambiental e social, numa fase suficientemente precoce para fiscalizar eficazmente os impactos” e “incorporar consistentemente nos contratos de garantia procedimentos para a notificação regular do cumprimento das salvaguardas ambiental e social durante a implementação do projeto” (MIGA, 2008c, p. 40). Por enquanto, o *Independent Evaluation Group-MIGA* [Grupo Independente de Avaliação-MIGA] continua a ser a fonte de acompanhamento e avaliação.

Em 2008, o IEG avaliou o impacto dos projetos da MIGA entre 1990 e 2007 como parte de uma análise mais ampla do Grupo Ban-

co Mundial sobre sustentabilidade. Esta análise abrangeu quase toda a vida útil da Agência, incorporando 510 projetos. De acordo com o IEG, em “alguns casos a MIGA nem estava ciente de que alguns projetos não conseguiam cumprir suas orientações”, porque não havia obrigação de avaliá-los até 2007 (WORLD BANK, 2008, p. 63, 64). A partir de 2008, melhorias ainda são necessárias para acompanhar os projetos da Categoria B para garantir sua conformidade às salvaguardas ambiental e social (WORLD BANK, 2008).

No geral, a IEG descobriu que “a fraqueza maior” da MIGA tem sido assegurar que suas normas de salvaguarda e seus planos de gestão ambiental fossem cumpridos (WORLD BANK, 2008, p. 63). Agora, a MIGA analisa e monitora os projetos da Categoria B e do setor financeiro e assegura que as salvaguardas ambientais e sociais sejam incluídas em todos os seus contratos. Embora o IEG siga o indicador *quality-at-entry* para todas as novas garantias, a Agência ainda não dispõe de sistemas formais de avaliação (MIGA, 2006). Normalmente, esta não garante o cumprimento das medidas de salvaguarda, os projetos de Categoria B frequentemente não cumprem suas salvaguardas durante a execução e, pior, a MIGA muitas vezes, desconhece tudo isso (MIGA, 2006; WORLD BANK, 2008). Embora o IEG aponte melhorias nos planos de gestão ambiental dos titulares de garantia ao longo dos projetos, diz que é por causa do titular e não da MIGA. Isso demonstra que, mesmo esta tendo recentemente melhorado algumas medidas de fiscalização, continua a falta de procedimentos de monitoramento ambiental para evitar mais “projetos problemáticos”.

Na argumentação dos ambientalistas, como uma agência do Grupo Banco Mundial cujo foco é o desenvolvimento, a MIGA não apenas deve ter suas próprias salvaguardas ambientais e sociais e mecanismos de acompanhamento, mas ser responsável perante os povos e ecossistemas afetados por projetos por ela garantidos. De meados ao final dos anos 1990, o *Bank Information Center*, o

Center for International Environmental Law e *Friends of the Earth* lutaram por um Ouvidor (*Compliance Advisor/Ombudsman* – CAO). Oferecendo projetos e sugestões para os Conselhos da CFI e MIGA, ambientalistas utilizaram a socialização indireta: buscaram influenciar o diretor executivo dos EUA para assegurar que um mecanismo de *accountability* ficasse no topo das agendas da CFI e MIGA. Também utilizaram a socialização direta: procuraram incluir uma ONG ambiental no comitê de seleção de candidatos para a posição do CAO e incluir ativistas (como Lori Udall e David Hunter) no Grupo de Referência do CAO (agora chamados de “assessores de estratégia”). Este grupo ajudou na elaboração dos procedimentos operacionais e orientações para o CAO e continuou a prestar aconselhamento durante suas operações (CAO, 1999). Além disso, ambientalistas continuaram a monitorar o CAO.

Como mostraram os resultados das investigações do CAO, a MIGA não satisfaz às suas exigências ambientais, embora esse tenha apontado a necessidade de melhorar a análise dos impactos sociais dos projetos e garantir a capacidade das empresas no cumprimento das exigências ambientais e sociais. Ademais, o CAO pediu que a MIGA pusesse em prática sistemas mais formais de colaboração com a CFI, no intuito de verificar em que a Agência diverge das avaliações ambientais e sociais da CFI. Mais notadamente, os relatórios do CAO afirmaram que muitas das atividades desenvolvidas pelos patrocinadores de projetos nas comunidades estão além da competência fiscalizadora do CAO. Este só pode avaliar se a Agência cumpre seus próprios procedimentos e normas e proporciona mediação para superar conflitos.

Transformações na identidade da MIGA?

Embora, em 1999, a MIGA tenha começado a institucionalizar as normas de desenvolvimento sustentável com a adoção formal

de políticas e procedimentos ambientais, sociais e de divulgação de informação, isto não significa a internalização destas normas. Apesar de a Agência participar e responder a ambientalistas mediante reuniões anuais e cartas conciliatórias, segundo alguns grupos, como *Friends of the Earth*, afirmam, não devem se envolver com a MIGA, porque isso lhe daria credibilidade e a Agência pouco tem feito para melhorar. Em 2007, esta adotou sua própria versão de padrões de desempenho da CFI, a qual foi anunciada como um “marco importante” na definição da sua “visão de implementação da sustentabilidade” (WORLD BANK, 2008, p. 64). Como mencionado, a MIGA adotou algumas iniciativas: começou a cobertura de um projeto de financiamento de crédito de carbono em 2006; e criou um fundo fiduciário para assistência técnica relacionada ao meio ambiente para os países africanos em 2007. Esta foi uma iniciativa original para uma agência de seguro contra risco político (MIGA, 2008b). No entanto, ainda não internalizou as normas de desenvolvimento sustentável. Conforme observado, o desenvolvimento sustentável não se tornou um objetivo estratégico e não há nenhuma discussão na Agência sobre como a sustentabilidade faz parte da sua missão, semelhante à da CFI: “promover o investimento direto estrangeiro em economias emergentes para melhorar a vida das pessoas e reduzir a pobreza” (MIGA, 2006). Ainda como observado, a maior fraqueza da Agência continua sendo a garantia do cumprimento das políticas de salvaguarda ambiental e social dos seus projetos. Isso não melhorou, mas aumentou o monitoramento e a avaliação no âmbito da MIGA e pelo IEG-MIGA, a partir de 2003.

Consoante demonstram os elementos subjetivos e intersubjetivos da identidade da Agência, esta organização não tem absorvido as normas de desenvolvimento sustentável. Para os ambientalistas que tentam socializá-la, a identidade da MIG não mudou como foi evidenciado não só pela troca entre eles em 2002, mas

também por repetidas cartas desta Agência em 2004 e relatórios em 2006 (ENVIRONMENTAL DEFENSE; FRIENDS OF THE EARTH; THE INTERNATIONAL RIVERS FUND, 2003; FRIENDS OF THE EARTH, 2001, ver também notas 2,3,5-7). Talvez o mais revelador seja a opinião do ombudsman que declarou existir uma desconexão entre os procedimentos de análise dos impactos ambientais e sociais e as práticas fundamentais de negócio da MIGA. Segundo argumentou o CAO (2002, p. v-vi), a capacidade da MIGA para incentivar boas práticas é limitada pela abordagem do “não prejudicar” seus próprios procedimentos de análise ambiental e social. Isto tem reforçado a percepção das redes de advocacia sobre a visão ultrapassada do desenvolvimento da MIGA e a sua falta de interesse em internalizar o desenvolvimento sustentável. Ativistas como *Friends of the Earth* continuam convencidos da necessidade da extinção da referida Agência.

Tanto na ótica do IEG quanto na da MIGA esta pode fazer mais para prestar consultoria ambiental aos patrocinadores de projetos de modo a aproximá-los “das melhores práticas da indústria” (WORLD BANK, 2008, p. XLIII). O primeiro afirma que os objetivos da política da segunda incluem ajudar os clientes a ultrapassar uma interpretação estrita das suas salvaguardas na direção das melhores práticas, bem como apoiar outras instituições financeiras a “fazer o bem.” Ainda como afirma: a MIGA tem a oportunidade de ser quem define as normas no setor de seguros de investimento (WORLD BANK, 2008). Como o IEG recomenda, esta deve ir “além da fiscalização do cumprimento das políticas de salvaguarda para promover sustentabilidade em seus projetos” (WORLD BANK, 2008, p. 64). Para o CAO, comparado às práticas desta Agência, “o modelo de negócio, e os procedimentos de análise ambiental e social da CFI proporcionam um relacionamento mais profundo e de mais longo prazo entre clientes e especialistas ambientais e sociais”, que “aumentam as perspectivas de engajamento construtivo e exercem uma influência positiva” (CAO, 2003, p. iv).

O papel da MIGA como seguradora de risco político internacional está em desacordo com o seu mandato de desenvolvimento como parte do Grupo Banco Mundial. Diante da situação, os ambientalistas pressionaram a MIGA a internalizar as normas de desenvolvimento sustentável tal como diversos grupos já tinham feito antes em relação ao Banco Mundial e à CFI. Contudo, o resultado foi inferior ao esperado. Embora uma forma de desenvolvimento sustentável tenha sido incorporada às políticas e aos procedimentos da MIGA, esta continua incapaz de fiscalizar os projetos e nega sua participação em projetos ambiental e socialmente nocivos. Portanto, ela não internalizou a norma de desenvolvimento sustentável. Se a identidade da MIGA como seguradora contra risco político poderia ser conciliada com o seu mandato de desenvolvimento, a resposta requer outra análise.

Traduzido do inglês por Maria Alice Dias Martins

Referências

- ATKINSON, C. Constructivist implications of material power: military engagement and the socialisation of states, 1972-2000. **International Studies Quarterly**, v. 50, n. 3, p. 509-538, 2006.
- BARNETT, M.; COLEMAN, L. Designing police: interpol and the study of change in international organizations. **International Studies Quarterly**, v. 49, n. 4, p. 593-620, 2005.
- BARNETT, M.; FINNEMORE, M. **Rules for the world: International Organisations in Global Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- BOSSHARD, P. **The private sector lending of the world bank group: issues and challenges**. Switzerland: The Berne Declaration, Jan. 1996a. Available from: <<http://www.2.access.ch/evb/bd/privlend.htm>>. Last updated: 1999.
- _____. **A case study about MIGA's Lihir Island Goldmine Project in Papua New Guinea**. Switzerland: The Berne Declaration, Feb. 1996b. Available from: <<http://www.2.access.ch/evb/bd/privlend.htm>>. Last updated: 1999.

COMPLIANCE ADVISOR/OMBUDSMAN. **Insuring responsible investments?** A review of the application of MIGA's environmental and social review procedures. Washington D.C., CFI and MIGA, CAO, 2002. (CAO Final Report). Available from: <http://www.cao-ombudsman.org/env>>. Last updated: Jan. 2003.

CAO. **Terms of Reference and Operational Guidelines for the Office of the Compliance Advisor Ombudsman**, Compliance Advisor Ombudsman. Washington, D.C.: The World Bank Group/CAO, 1999.

CHECKEL, J.; MORAVCSIK, A. A constructivist research program in EU studies? **European Union Politics**, v. 2, n. 2, p. 219-249, 2001.

DOWN to Earth. **The Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA):** Whose interests are served and at what cost? 2001. (Down to Earth Fact Sheet Series, n. 16). Available from: <<http://www.dte.gn.apc.org/>>. Last updated: 2002.

ENVIRONMENTAL DEFENSE. FRIENDS OF THE EARTH. THE INTERNATIONAL RIVERS FUND. **Gambling with people's lives:** what the World Bank's new 'high risk/high reward strategy' means for the poor and the environment. 2003. Available from: <<http://www.environmentaldefense.org>>. Cited: 2003 Dec. 2. Last updated: Sep. 2003.

FRIENDS of the Earth. **Not in the public interest:** the World Bank's environmental record. [S.l.: s.n.], 2001. Available from: <<http://www.foe.org/>>. Cited: 2001 Jan. 29. Last updated: 2000.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **CFI's policy and performance standards on social and environmental sustainability and disclosure policy:** progress report on the first 18 months of application. [S.l.]: 2007. Available from: <<http://www.CFI.org>>.

HAWKINS, D.; LAKE, D.; NIELSON, D.; TIERNEY, M. **Delegation and Agency in International Organisations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

JOHNSTON, A. Treating international institutions as social environments. **International Studies Quarterly**, v. 45, p. 487-515, 2001.

KAPUR, D. The changing anatomy of governance at the World Bank. In: PINCUS, J. R.; WINTERS, J. A. (ed.). **Reinventing the World Bank**. Ithaca: Cornell University Press, 2002. p. 54-75.

LEITH, D. **The politics of power**: Freeport in Suharto's Indonesia. Honolulu: University of Hawaii Press, 2003.

LETTER from Carol Welch from Friends of the Earth, Heffa Schuking from Urgewald and Antonio Tricarico from Reform the World Bank Campaign to Moina Varkie, Chief of MIGA's Corporate Relations Group, dated 3 Apr. 2002.

LETTER from Moina Varkie, Chief of MIGA's Corporate Relations Group to Carol Welch of Friends of the Earth, Heffa Schuking from Urgewald and Antonio Tricarico from Reform the World Bank Campaign, dated 14 Jun. 2002.

LIEBENTHAL, A.; MICHELITSCH, R.; TARAZONA, E. **Extractive industries and sustainable development**: an evaluation of World Bank Group experience, operations evaluation department, operations evaluation group and the operations evaluation unit. Washington D.C.: World Bank and CFI, 2005.

MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY. **About MIGA**. Washington, D.C., 2010. Available from: <<http://www.miga.org/>>.

_____. **Annual Report 2009**. Washington, D.C., 2009. Available from: <<http://www.miga.org/>>.

MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY. **Annual Report 2008**. Washington, D.C., 2008a. Available from: <<http://www.miga.org/>>.

_____. **IEG MIGA Annual Report 2008, MIGA, Independent Evaluation Group**. Washington, D.C., 2008b. Available from: <<http://www.miga.org/>>.

_____. New disclosure and safeguard policies to take effect October 1, 2007. **Miganews**, n. 10, Jul./Aug. 2007a. Available from: <http://www.miga.org/documents/miganews/issue4_07.htm>.

_____. MIGA to engage stakeholders in review of new safeguard and disclosure policies. **Miganews**, n. 10, Jan./Feb. 2007b. Available from: <<http://www.miga.org/documents/miganews>>.

_____. **Independent Evaluation Group MIGA 2007 Annual Report, MIGA, Independent Evaluation Group**. Washington, D.C., 2007c. Available from: <<http://www.miga.org/>>.

_____. **Independent Evaluation Group (MIGA) Annual Report 2006**.

Independent Evaluation Group. Washington, D.C., 2006. Available from: <<http://www.miga.org/>>.

_____. **2003 Report on Operations Evaluation in MIGA**, Washington D.C., MIGA, Operations Evaluation Unit., 2003. Available from: <<http://www.miga.org/>>.

_____. **MIGA environmental assessment policy, disclosure policy and environmental and social review procedures**. Approved by the Board of Directors May 1999 for Implementation Jul. 1, 1999. Washington, D.C., 1999.

NIELSON, D.; TIERNEY, M.; WEAVER, C. Bridging the rationalist-constructivist divide: re-engineering the culture at the World Bank. **Journal of International Relations and Development**, v. 9, p. 107-139, 2006.

OECD. **Revised council recommendation on common approaches on the environment and officially supported export credits**. Working party on export credits and export guarantees, OECD. (Document TAD/ECG(2007)9). 2007. Available from: <[http://www.oalis.org/oalis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00002B8E/\\$FILE/JT03228987.PDF](http://www.oalis.org/oalis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00002B8E/$FILE/JT03228987.PDF)>.

PARK, S. **World Bank Group interactions with environmentalists: changing international organisation identities**. London: Manchester University Press, 2010.

RISSE, T.; ROPP, S.; SIKKINK, K. (ed.). **The power of human rights: international norms and domestic change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SHIHATA, I. **MIGA and foreign investment: origins, operations, policies and basic documents of the Multilateral Investment Guarantee Agency**. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

UNCTAD. Regional trends: Latin America and the Caribbean. In: **WORLD Investment Report 2010: Investing in a Low Carbon Economy**. New York: United Nations, 2010.

UNITED STATES TREASURY. **The World Bank Group**. [S.l.]: US Treasury Office of Public Affairs, 2006. Available from: <<http://www.treas.gov/offices/international-affairs/intl/fy2006/miga.pdf>>.

_____. **Report to congress: achievement of certain policy goals with respect to transparency and accountability in the multilateral development**

institutions. 2005 Mar. 14. Available from: <http://www.treas.gov/offices/international-affairs/multilateral_banks/congress/sec581.pdf>.

Van VELDHUIZEN, H. **Multilateral Investment Guarantee Agency**, Environment Matters. IFC Annual Newsletter, Washington D.C.: World Bank, 2000.

VERBEEK, B. International organisations: the ugly duckling of international relations theory? In: REINALDA, B.; VERBEEK, B. (ed.). **Autonomous policy making in international organizations**. London: Routledge, 1998. p. 11-26.

WEST, G.; TARAZONA, E. **Investment insurance and developmental impact: evaluating MIGA's experience**. Washington, D.C.: MIGA, 2001.

_____. **MIGA and Foreign Direct Investment: Evaluating Developmental Impacts**. Washington, D.C.: World Bank, 1998.

WORLD BANK. **Environmental sustainability: an evaluation of World Bank group support**, independent evaluation group. Washington, D.C.: World Bank, 2008.

_____. MIGA corporate overview. **World Bank Development News**, Issue Briefs, 2001. Available from: <<http://www.worldbank.org/html/extdr/pb/miga.htm>>. Last updated: 2001.

Notas

¹ Trata-se de uma versão editada e atualizada do quarto capítulo PARK, S. **World Bank Group Interactions with Environmentalists**: Changing International Organization Identities. Londres: Universidade de Manchester, 2010. Publicado com a permissão da Editora da Universidade de Manchester.

² FRIENDS of the Earth. **Multilateral investment guarantee agency fact sheet**. from: <<http://www.foe.org>>. Accessed: 2003 Dec. 2.

³ Carta da MIGA EVP Yukiko Omura to Ms Colleen Freeman, Amigos da Terra, datada de 17 de outubro de 2004.

⁴ Isto foi confirmado por uma avaliação da CAO. Ver CAO (2002, f. 9).

⁵ Cartas de Carol Welch, *Friends of the Earth*, Heffa Schuking, *Urgewald*, e Antonio Tricarico, *Reform the World Bank Campaign*, para Moína Varkie, Chefe do Grupo de Relações Corporativas da MIGA, datada de 3 de abril de 2002.

⁶ Carta de Moína Varkie, Chefe do Grupo de Relações Corporativas da MIGA para Carol Welch, *Friends of the Earth*, Heffa Schuking, *Urgewald*, e Antonio Tricarico, *Reform the World Bank Campaign*, datada de 14 de junho de 2002.

⁷ Carta de Moína Varkie, Chefe do Grupo de Relações Corporativas da MIGA para Carol Welch, *Friends of the Earth*, Heffa Schuking, *Urgewald*, e Antonio Tricarico, *Reform the World Bank Campaign*, datada de 14 de junho de 2002.

Parte 2

Experiências no Hemisfério Sul

4 Neoinstitucionalismo y reforma estructural en América Latina

Pablo Dávalos

El Banco Mundial y la transformación neoliberal¹

La reforma estructural del Banco Mundial hace referencia a uno de los procesos políticos más importantes en el sistema-mundo capitalista e implica una profunda reforma política del Estado adecuándolo a las necesidades de la acumulación del capital y de las nuevas derivas y necesidades de la lucha de clases. Este proceso es concomitante y correlativo al ajuste macrofiscal de corto plazo del FMI, mas sus coordenadas y perspectivas están en largo plazo.

Uno de los argumentos teóricos que sustentan la reforma estructural proviene del neoinstitucionalismo económico y tiene relación con las nociones de “cambio institucional” como un proceso teleológico y determinista para todas las sociedades humanas. La razón del mercado se convierte, en esta dimensión institucionalista, en un deber ser de toda la historia humana. Las transformaciones producidas desde la visión institucional son, en consecuencia, transformaciones históricas.

El “cambio institucional” es un cambio civilizatorio. Tal cambio institucional significa que para el Banco Mundial esta no es una época de cambios sino un cambio de época. La época que está escribiendo el Banco Mundial tiene la signatura del mercado como deontología de la historia y como parusía del capital.

De esta manera, mientras el FMI se concentraba en definir la hoja de ruta de la acumulación capitalista a través de cambios en la macroeconomía, el Banco Mundial creaba el entramado institucional que le era correlativo. Los cambios macroeconómicos del ajuste estructural del FMI solamente podían tener sentido en el largo plazo si estaban acompañados de transformaciones profundas en el tejido institucional. Empero, estas transformaciones institucionales implicaban una intervención directa sobre el plexo social. Al mismo tiempo que se intervenía en los marcos institucionales, el Banco Mundial también intervenía en las sociedades disciplinándolas al interior de las coordenadas del neoliberalismo.

Este proceso de intervención sobre los marcos institucionales y sobre las sociedades de forma directa desde el Banco Mundial ha sido denominado como "*reforma estructural*" y es coherente y concomitante con el *ajuste estructural* del FMI.

La *reforma estructural* del Banco Mundial propone una serie de transformaciones al interior de la institucionalidad del Estado y de los comportamientos sociales para hacerlas funcionales a las lógicas de mercado. Esta *reforma estructural* tiene como sustento epistemológico a la teoría de las elecciones racionales de los consumidores, los costos de transacción, la teoría del principal-agente, la noción de la acción colectiva, la economía de la información, los derechos de propiedad, y la teoría de las instituciones económicas de la economía neoclásica. Su intencionalidad apunta a una reconfiguración política y de largo aliento de las prácticas de la política, la conformación de la dominación por consenso (hegemonía), y la articulación de la institucionalidad y del sentido de lo público al interior de las transformaciones históricas producidas por el neoliberalismo en la hora del capitalismo tardío y de especulación financiera.

Los puntos que van a constituir el centro de los procesos de la reforma política del Estado en varios países de América Latina

convergen con aquellos de la economía neoinstitucional: disminución de los costos de transacción por la vía de los derechos de propiedad y la consolidación del Estado de derecho como Estado de seguridad jurídica, ambas forman el entramado más característico de esa reforma política del Estado en virtud del cual los cambios constitucionales emprendidos en la década de los noventa y 2000, determinaron a los Estados latinoamericanos como Estados de derecho.

La referencia teórica al neoinstitucionalismo de la teoría económica neoclásica releva, por consiguiente, la necesidad de legitimación y justificación para sus políticas y para su estrategia de provocar cambios institucionales irreversibles en la matriz política del Estado. En este sentido, la *reforma estructural* del Banco Mundial es la puesta a punto de los formatos políticos de la dominación política en el momento del capital financiero, la convergencia normativa de los acuerdos de libre comercio y la violencia liberal subyacente a la criminalización social de las sociedades.

En América Latina estas transformaciones fueron producidas desde el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la agencia americana para la cooperación, USAID, y el Departamento del Tesoro de EEUU, y se dieron desde el inicio de los programas de ajuste estructural.

En efecto, fue el Secretario del Tesoro de EEUU, James Baker, quien en 1984 en la Conferencia del Banco Mundial y del FMI en Seúl, Corea del Sur, determinaría el rol a cumplir por el Banco Mundial en la estrategia del ajuste macroeconómico, en la renegociación de la deuda externa, y en el financiamiento al desarrollo de los países de la periferia del sistema-mundo, como tareas conjuntas y directamente definidas desde Washington.

El Banco Mundial, como institución especializada en el desarrollo económico y en su financiamiento, cobra una importancia fundamental en la transformación neoliberal. Su rol, en primera

instancia, es el de acompañar al FMI en una estrategia que habría de denominarse como “*condicionalidad cruzada*”.

Empero, la caída de los países socialistas y las transformaciones económicas en estos mismos países, proyectaron al Banco Mundial y al FMI, en una tarea de reconstrucción histórica que rebasó los ámbitos para los que inicialmente fueron concebidos y que tuvo como objetivo fundamental poner en sintonía de las necesidades de los centros de poder del sistema-mundo a todos los países de la periferia, incluidos aquellos países que pertenecieron al ámbito socialista.

Esa necesidad de asumir un rol histórico está presente en el denominado Consenso de Washington. En esta coyuntura, el Banco Mundial adquirió un estatuto político de primera línea en la reconstitución del neoliberalismo, como proyecto político e histórico a escala mundial.

Los discursos legitimantes del Banco Mundial

De todos los discursos de poder que se generarán para legitimar sus posiciones y sus prescripciones, aquel dispositivo ideológico-político del Banco Mundial que le servirá como máscara de proa para legitimarse políticamente será aquel de la *reducción de la pobreza* (también *alivio de la pobreza*), entendida la pobreza como un fenómeno estrictamente económico y relacionado a la capacidad de consumo monetario (el famoso dólar-día del Banco Mundial).

El dólar-día como baremo para medir la pobreza disputó los sentidos y las interpretaciones con otras formas más críticas de comprender, medir y analizar a la pobreza, en las cuales se comprendía a ésta al interior de un entramado de relaciones de poder y explotación, y como efecto directo y necesario de la acumulación capitalista. Se trató de una disputa aparentemente metodológica,

pero que, en realidad, mostraba una confrontación política y epistémica en la que el Banco Mundial arrebató a la política y a la sociología crítica, la interpretación de la pobreza, y la convirtió en un dispositivo teórico-político con una finalidad ideológica concreta: aquella de legitimar su intervención neocolonial y en la cual sus coordenadas que la determinan y la conceptualizan solamente pueden comprenderse desde la economía y los mercados, vale decir, el neoliberalismo.

Como fenómeno económico relacionado con la capacidad de consumo, para el Banco Mundial, la pobreza se vincula directamente al crecimiento económico, de tal manera que a mayor crecimiento económico menor pobreza; mas, el crecimiento económico es responsabilidad exclusiva del sector privado y de los mecanismos de mercado. De esta forma, si se interrumpe de alguna manera con los mecanismos automáticos del mercado, no solo que se está atentando a la libre empresa sino que se está evitando la reducción de la pobreza. Libre mercado y reducción de la pobreza, para el Banco Mundial, van de la mano. Es por ello que para reducir la pobreza el único camino que el Banco Mundial considera como plausible es aquel del crecimiento económico, por la vía de estos mercados autorregulados y la libre empresa.

Ahora bien, esta vinculación entre pobreza y crecimiento económico es absolutamente arbitraria. La comprobación empírica que se ha hecho al respecto es más un dispositivo ideológico tendiente a legitimar las propuestas de privatización y de libre mercado que una realidad concreta, porque la pobreza es más un fenómeno político que económico. Sin embargo, es más ilegítima aún aquella relación que hace el mismo Banco Mundial entre pobreza y austeridad fiscal. Según el Banco Mundial, y en línea directa con el FMI, el incremento del gasto fiscal genera, por definición, presiones inflacionarias y éstas serían el peor impuesto que puede castigar a los pobres. De esta forma, la estrategia de alivio y reducción

de la pobreza del Banco Mundial se sintoniza de manera directa con las prescripciones del FMI sobre la disciplina fiscal, la austeridad económica, la privatización, la desregulación de los mercados y la apertura comercial. Detrás de la aparentemente inocua propuesta de luchar en contra de la pobreza, en realidad, se esconde todo un proyecto político. Pero como recurso ideológico la lucha contra la pobreza le otorga al Banco Mundial un *ethos* que lo legitima en cualquier circunstancia y momento. Este *ethos* le hace al Banco Mundial invulnerable a las críticas que se le puedan realizar, porque criticar al Banco Mundial significaría oponerse a la reducción de la pobreza. Empero, es esta misma estrategia de privatización, desregulación y apertura, la que provoca la pobreza, la que destruye las solidaridades sociales, la que concentra el ingreso y genera comportamientos estratégicos en la sociedad. El crecimiento económico por la vía de los mercados acentúa aún más las condiciones de explotación, discriminación y violencia sobre los trabajadores, y sobre la sociedad. No existe ninguna casuística entre crecimiento económico y reducción de la pobreza.

En efecto, sin haber demostrado jamás, en términos epistémicos se entiende, que el crecimiento económico tenga algo que ver con la pobreza, el Banco Mundial asume por sí el hecho de que a más crecimiento económico mayor alivio de la pobreza. El Banco Mundial olvida el hecho de que al interior de la misma episteme neoclásica se ha creado el concepto del “crecimiento empobrecedor”, en donde a más crecimiento económico generalmente se produce más pobreza. No hay una relación biunívoca entre pobreza y crecimiento económico pero, en realidad, para el Banco Mundial, eso no es importante. Lo trascendente es que la intervención política del Banco Mundial se legitime *ex ante*, justamente, por provenir del *ethos* de actuar en beneficio de los más pobres.

Gracias a este discurso de reducción de la pobreza, el Banco Mundial se cree más allá del bien y del mal. Su propuesta y agencia

para reducir la pobreza adquiriría visos de cuasi santidad y de cruzada. Pero, hay que decirlo, es una cruzada a favor de los mercados, las corporaciones y el capital financiero mundial. Si la pobreza solamente puede ser reducida desde el crecimiento económico, según el Banco Mundial, entonces para lograr condiciones óptimas para el crecimiento es fundamental garantizar la estabilidad macroeconómica, la misma que solo puede obtenerse por la vía de la disciplina fiscal, la austeridad del gasto público, la privatización y la desregulación de los Estados. Pero aquello que incorpora el Banco Mundial a los tradicionales paquetes de ajuste y disciplina fiscal del FMI es la transformación política del Estado, en Estados de seguridad jurídica.

La seguridad jurídica no está hecha ni pensada en función de los ciudadanos ni las sociedades sino exclusivamente en función de las corporaciones y del capital financiero internacional. En los Estados de seguridad jurídica, la soberanía política de los Estados-nación se relativiza y los inversores adquieren un estatuto de soberanía política que antes era privativo de los Estados.

De esta manera, el inversionista y su inversión tienen la capacidad de llevar al banquillo de los acusados si consideran que sus inversiones han sido perjudicadas por las políticas públicas de los Estados. No solo eso, sino que los Estados de seguridad jurídica transfieren la resolución de conflictos entre el Estado y los inversionistas a espacios desregulados de administración de justicia denominados como Tribunales de Conciliación y Arbitraje.

Como puede advertirse, para salir de la pobreza los países no tienen otra opción que el recetario neoliberal. Como todo cruzado, cree en la fe de su *doxa* y está dispuesto a erigir las fogatas necesarias para purificar el debate. Aquellos que no suscriben ni sus prescripciones ni sus explicaciones pasan al index.

La estrategia del Banco Mundial de reducción de la pobreza se convierte, por tanto, en el dispositivo ideológico más importante,

en virtud del cual el sistema-mundo re-legitima las relaciones de poder y re-construye su relación hegemónica centro-periferia en conformidad con las coordenadas del neoliberalismo. Reducir la pobreza se convierte en una cruzada a favor de los mercados y las lógicas mercantiles.

No hay forma de salir de la racionalidad de los mercados en la estrategia de lucha contra la pobreza del Banco Mundial. Pero los mercados son los espacios de poder de las corporaciones y del capital financiero internacional. Al inscribir en las lógicas de mercado todas las posibilidades históricas de los pueblos y generar una serie de mecanismos de “ayuda” para superar la pobreza, en realidad se está transfiriendo hacia el control de esos centros de poder de los mercados a vastas regiones del mundo.

El neoliberalismo, que en primera instancia y en virtud del ajuste macrofiscal del FMI se asumía como estrategia de estabilización macroeconómica, gracias al Banco Mundial, adquiere una proyección histórica con legitimidad social que ha conseguido un consenso político importante gracias, precisamente, a su estrategia de enmascarar su discurso político como una cruzada social a favor de los pobres.

No estaba escrito que para reducir la pobreza había que desmantelar los Estados privatizándolos, pero en realidad para el Banco Mundial, y para los centros de poder del sistema-mundo capitalista, nunca se trató de reducir la pobreza, ni siquiera de atenuarla. Para el capitalismo, los pobres son fundamentales, son el engranaje que aceita sus relaciones de poder. Son la heurística del rol disciplinador de la escasez y de su control biopolítico.

En realidad, nunca se trató de aliviar ni mitigar la pobreza, se trató, de hecho, de ejercer el poder en condiciones de hegemonía que permitan cerrar la historia a las propuestas alternativas y emancipatorias. Al convertir las contradicciones sociales de la acumulación del capital en un fenómeno de pobreza monetaria, el Banco

Mundial había logrado despolitizar a las sociedades y a los trabajadores. Gracias al discurso de la pobreza del Banco Mundial, los explotados se convierten en pobres, la lucha política se convierte en lucha de sobrevivencia, los mercados se asumen como la parusía del capital y los Estados-nación transfieren su soberanía política a los inversionistas y sus inversiones.

Al interior de estas coordenadas teóricas, la estrategia de reducción de la pobreza se convertirá en el centro gravitatorio sobre el cual girará la cooperación internacional al desarrollo, que comprenderá incluso al sistema de Naciones Unidas, y a las políticas públicas de los Estados. Los pobres eran la coartada que el discurso del poder necesitaba para construir el Estado mínimo y abrir el espacio para la convergencia normativa de la gobernanza mundial corporativa.

El momento neoinstitucional de la reforma estructural

El debate sobre las instituciones como sustrato fundamental de la historia tiene sus antecedentes en los textos de Simon (1955), sobre la teoría de las organizaciones, y de March y Olsen (1989), sobre el cambio institucional. Entre ambos textos se encuentra una nutrida controversia sobre el rol de las instituciones y las organizaciones en las sociedades actuales. El paradigma teórico subyacente a toda esta discusión es aquel del *rational choice* y del *public choice*. La episteme fundamental a este paradigma se asentará en las elaboraciones teóricas del utilitarismo de Bentham, Sidgwick y John Stuart Mill, y en las definiciones de la teoría del consumidor elaboradas por Menger, Jevons y Walras a fines del siglo pasado.

Para el neoinstitucionalismo económico, el presente y futuro de las sociedades están “conectados” por la continuidad de las instituciones. Por ello se plantean: ¿cómo integrar el estudio de estas

instituciones dentro del campo de la economía? ¿Cómo comprender su dinámica interna? ¿Cuáles son los mecanismos económicos fundamentales que provocan el cambio en las instituciones? Y este análisis de las instituciones ¿puede ser entendido como un análisis global de la historia humana?

Una distinción de base entre instituciones y organizaciones se establece de entrada para responder a estas cuestiones. Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o también son las limitaciones ideadas por el hombre a la interacción humana. Ellas estructuran los incentivos en el intercambio humano, sea éste político, social o económico. Ellas reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, son una guía para la interacción humana. Las instituciones son el determinante subyacente del desempeño de las economías. A través de sus marcos de acción los individuos pueden desplegar sus actividades. Limitan, pero al mismo tiempo posibilitan una determinada forma de actuar. Las instituciones consisten en normas, reglas, códigos, costumbres, que estructuran la actividad de los hombres.

Las organizaciones, en cambio, son creadas *ex professo* por los seres humanos en función de la oportunidad que brinda el momento histórico. Ellas incluyen cuerpos políticos (partidos, Senados, etc.), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, etc.), cuerpos sociales (iglesias, clubes, etc.), órganos educativos. Qué organizaciones cobran vida y cómo evolucionan son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. Las organizaciones son entidades ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso y otros objetivos definidos por las oportunidades que brindan la estructura institucional de la sociedad. En la búsqueda de esos objetivos, las organizaciones alteran incrementalmente la estructura institucional de la sociedad.

El neoinstitucionalismo económico fundamenta su análisis a partir del paradigma de la elección individual como eje epistemo-

lógico que le permite reconciliar la ciencia económica con las otras ciencias sociales. La teoría de la elección individual, que en microeconomía es la teoría del consumidor (*homo economicus*), se empata a través del estudio de la conducta (*behavior*) hecha por las ciencias sociales anglosajonas. Una vez establecida la vinculación teórica entre ciencias sociales y ciencias económicas (más bien microeconómicas), los neoinstitucionalistas puntualizan el tipo de racionalidad del individuo que estructura las instituciones. La racionalidad de ese individuo, siguiendo a Simon (1955), es más bien limitada y unilateral. Es una racionalidad limitada porque el individuo no posee suficiente información y porque no puede anticipar el comportamiento de los otros individuos.

Esta explicación tiene un objetivo claro que es remitir los problemas económicos como problemas de costos de transacción entre agentes individualistas y que maximizan su interés propio. El teorema de Coase, precisamente, establece que cuando las partes afectadas por las externalidades pueden negociar sin costo alguno, el resultado es eficiente independientemente de quién sea jurídicamente responsable de los daños. Este teorema ha sustentado una larga discusión sobre la pertinencia o no del Estado para intervenir en la economía, sobre todo cuando se presentan externalidades negativas en la acción de las empresas.

El consenso dentro de la microeconomía era el que el mercado poseía los suficientes mecanismos de autorregulación que posibilitaban la eficiencia y que dadas las externalidades y dados bajos costos de transacción era preferible un tipo de negociación que excluyera al Estado.

El Premio Nobel de Economía, Douglass North (2006), demuestra que solo en los Estados Unidos los costos de negociación representan cerca del 48% del PIB. Este autor identifica los costos de información como costos claves de los costos de negociación. De esta manera, North propone entender el costo total de las mercan-

cías como la suma de costos de producción más los costos de negociación. Estos costos de negociación, además, se producen por las asimetrías de información entre oferta y demanda. North parte del supuesto de que en todo acto de compra y venta, el vendedor oculta información clave al comprador, quien en caso de conocerla no adquiriría el producto.

También se producen costos de negociación por los derechos de propiedad, los costos asociados al cumplimiento obligatorio de los acuerdos, los costos de medición y los costos de vigilancia. Es precisamente esta argumentación la que permite establecer un punto de ruptura con respecto a la escuela del neoliberalismo clásico y, en especial, con la propuesta del enfoque monetario de balanza de pagos del FMI, que a través del “método de la absorción” se desprendía de toda acción del Estado y “arrojaba el agua sucia de la bañera con el niño”.

El neoinstitucionalismo económico permite salvar al Estado que estaba siendo desmantelado por el FMI. Pero salvar al Estado como monopolio legítimo de la violencia y como mecanismo fundamental para proteger los derechos de propiedad.

Una vez definida la frontera con la teoría neoclásica del consumidor, y una vez salvado el rol del Estado en la economía (el Estado es la institución por sí), North y los neoinstitucionalistas emprenden su estudio de las instituciones a través de dos dimensiones fundamentales: las limitaciones formales y aquellas informales. En efecto, para Douglass North en particular, las instituciones son los marcos de acción generales en los cuales se desenvuelven los hombres a través de las organizaciones. Ellas son las rutinas, las reglas, las normas, las costumbres, que limitan la acción humana, y que al momento de limitar esta acción estructuran un orden histórico. Si ellas limitan la acción humana, entonces es necesario comprender de qué género de limitación se trata.

Las limitaciones informales provienen de la cultura. ¿Qué es la

cultura? Para los neoinstitucionalistas, la cultura es la transmisión de una generación a la siguiente por la enseñanza y la imitación de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta. Esta transmisión cultural se apoya en el lenguaje. La cultura proporciona continuidad histórica a las instituciones. Ella impone las limitaciones informales y éstas son la fuente de continuidad en el cambio social al largo plazo. ¿Cómo se preserva el orden en las sociedades sin Estado? A través de las costumbres heredadas por la cultura. Se trata de sociedades en tránsito hacia economías de mercado, y en las cuales las normas sociales, las estructuras de parentesco y la elevadas normas éticas aseguran la cohesión de la sociedad tribal y cumplen el rol de las instituciones.

En las sociedades de mercado (o modernas), North (2006) anota las siguientes causas para la existencia de limitantes informales: a) extensiones, interpretaciones y modificaciones de las normas formales; b) normas de conducta sancionadas socialmente; c) normas de conducta aceptadas internamente. Hay normas que escapan al comportamiento clásico de la teoría del consumidor, por ejemplo aquellas que se derivan del honor, de la vergüenza social, del pundonor, etc., y que son determinantes en algunas sociedades independientemente del costo y de la racionalidad del consumidor. El ejemplo clásico son los duelos de honor que acarreaban graves daños a sus participantes.

En cuanto a las limitaciones formales, North las diferencia de aquellas informales por el grado. La marcha de códigos no escritos a códigos escritos ha sido más bien lineal, y se da en el proceso de transición de sociedades menos complejas a sociedades más complejas. La creación de sistemas legales exige reglas formales. Las normas formales pueden complementar y alentar la efectividad de las limitaciones informales, reducen la información del monitoreo y los costos de incumplimientos de contratos. Las limitaciones formales a veces se dictan para alterar o consolidar o transformar

aquellas informales. Son las reglas jurídicas, las reglas políticas, las reglas económicas. A medida que los costos que implican cambiar estas reglas aumentan es más difícil su modificación. Así, será económicamente más barato transformar los estatutos de una asociación particular de individuos que la Constitución del país.

Entretanto, para el neoinstitucionalismo económico las reglas formales no están relacionadas con los criterios de eficiencia, sino más bien con el autointerés que tienen los individuos por preservar determinada situación, y aquí roza ciertos tópicos que han sido estudiados por el corporativismo. La estructura de los intereses económicos también influye en la estructura política. Las reglas implican sanciones y las sanciones implican criterios de cuantificación del grado de violación a las reglas. A mayores grados de violación mayor rigurosidad en la sanción.

Ahora bien, la existencia de las reglas formales e informales no garantizan por sí solas el cumplimiento obligatorio de los contratos. De hecho, para North (2006, p. 76),

la incapacidad de las sociedades para establecer el cumplimiento de contratos eficazmente y a un bajo costo es la fuente más importante de la estagnación histórica como del subdesarrollo contemporáneo que priva en el Tercer Mundo.

El subdesarrollo se explica por la incapacidad de los países pobres para cumplir los contratos. El marco institucional de esos países posibilita justamente esta “cultura de la corrupción”. Las salidas al subdesarrollo deben darse en los comportamientos del marco institucional, hacia formas eficientes de negociación de contratos y de cumplimientos en las obligaciones. Este es un punto de confluencia importante entre la teoría del cambio institucional y la praxis política del Banco Mundial. El neoinstitucionalismo económico le da al Banco Mundial la brújula que necesita para establecer esa hoja de ruta de la transformación liberal del mundo en la que está empeñado.

Las formas por las cuales las limitaciones institucionales evolucionan y determinan las características de desempeño de las economías es el cambio institucional. Este es el punto neurálgico de la propuesta de North que converge con las expectativas políticas del Banco Mundial. En efecto, una vez definido el marco conceptual y analítico, inclusive justificadas teóricamente sus distancias con los supuestos de la teoría neoclásica del consumidor, North (2006) pasa a demostrar su teoría del cambio institucional a través del siguiente encadenamiento lógico:

a) El agente del cambio institucional es el empresario individual que responde a los incentivos encarnados en el marco institucional, y el ámbito en el cual se despliega la actividad del empresario es la firma. La firma es el *locus* histórico que como organización influye en el marco institucional al tiempo que es influido por éste;

b) Las fuentes del cambio institucional son los precios relativos y la inestabilidad de las preferencias. Los cambios en los precios relativos envían señales a los empresarios que reaccionan a través de modificaciones en las firmas y contribuyendo a cambios en los marcos institucionales;

c) El cambio institucional consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas y cumplimientos obligatorios que constituyen el marco institucional;

d) La estabilidad se logra mediante un complejo conjunto de limitaciones que incluyen reglas formales y limitaciones informales (cambios en las rutinas, costumbres, tradiciones);

e) Las instituciones no son eficientes por definición;

f) Existe un cambio discontinuo del marco institucional (guerras, conquistas, invasiones, revoluciones, etc.), pero el verdadero cambio es incremental. El cambio discontinuo es un cambio radical en las reglas formales pero que no produce mayores alteraciones en el marco institucional de las sociedades.

Con esta teoría del cambio institucional, North (2006) empata su propuesta hecha en 1973, por la cual sostenía que los cambios en los precios relativos eran la fuente del cambio institucional porque crean incentivos para construir instituciones más eficientes, con su nueva reflexión por la cual existe una interacción entre instituciones y organizaciones. Son las instituciones las que crean las oportunidades y son las organizaciones las que aprovechan esas oportunidades. De esta manera, el cambio institucional entrelaza a los marcos institucionales con las acciones organizacionales. El cambio institucional es incremental, está en las percepciones de los empresarios en los organismos políticos y económicos que les indican qué podría redituales mejor alterando en un cierto margen el marco institucional existente.

De esta manera, la política y la economía están vinculadas en el desempeño económico a través del marco institucional. El neoinstitucionalismo económico llega así a completar su propuesta teórica sobre las instituciones, el desempeño económico y el cambio institucional. Se abre un abanico de opciones políticas que, desde la opción del enfoque monetario de la balanza de pagos del FMI, eran imposibles, por ejemplo: teoría de la regulación económica, el papel de las estructuras jurídicas en el intercambio, problemas del principal y la agencia, teoría del contrato y de los costos de transacción, teoría de los derechos de propiedad y la seguridad jurídica, economía de la información asimétrica e imperfecta por los costos de transacción y las opacidades en las economías no modernas, problemas de selección adversa, riesgo moral, agencia-principal, decisiones bajo incertidumbre, teorías de la organización industrial, teoría de la gobernanza económica sobre los recursos naturales, teoría de la acción colectiva y los impactos económicos del sistema político, entre otros aspectos que el neoinstitucionalismo económico pone en relieve y que no constan de forma alguna en el marco teórico del FMI y de las propuestas de ajuste macrofiscal.

El neoinstitucionalismo económico permite la construcción de un marco categorial, inscrito al interior de las coordenadas del liberalismo, que solamente desde el punto de vista institucional tiene sentido y coherencia, como es el caso de los conceptos de: “votante mediano”, “voto con los pies”, “el free-rider” (polizón), “capital social”, “capital humano”, “capital natural”, “problemas de coordinación económica”, “fallas de mercado y costos de transacción”, “elecciones estratégicas”, la “tragedia de los bienes comunes”, “derechos de propiedad y seguridad jurídica”, etc.

Este es el marco teórico que el Banco Mundial estaba buscando para situar las coordenadas de su imposición al interior de una trama analítica y teórica que le otorga sustento epistemológico, el neoinstitucionalismo económico abre el campo de posibles históricos a la transformación neoliberal y le otorga coherencia histórica y sentido de largo plazo a estas transformaciones neoliberales. No es gratuito el hecho de que los principales economistas institucionalistas hayan sido consultores, teóricos e incluso funcionarios del Banco Mundial como North, Becker y Joseph Stiglitz, entre otros.

La apelación a la teoría de las instituciones de la economía neoliberal es la búsqueda de legitimidad a una estrategia de poder, violencia e imposición. La teoría neoinstitucional edulcora y legitima esa imposición colonial de destruir al Estado y criminalizar a la sociedad. El mecanismo del mercado y la libre acción de la oferta y la demanda no solo pueden regular a la economía sino a las instituciones sociales. La propuesta de North (2006) de que los cambios en los precios relativos de una sociedad explican los cambios institucionales de esa sociedad, y que las instituciones son todas las acciones humanas para reducir la incertidumbre y asegurar la pervivencia de su propia sociedad, dan cuenta de que el neoliberalismo se ha constituido no solo en una posibilidad teórica para la economía, sino en una razón de la Historia en mayúsculas.

De esta forma, la acción del Banco Mundial en apoyar y conso-

lidar los cambios institucionales no relevrían de la violencia y del poder, según su propia explicación, sino de un proceso casi natural de cualquier sociedad y en cualquier momento. El Banco Mundial puede ahora reconstruir al Estado, luego de su virtual desaparición durante el ajuste macrofiscal, y convertirlo en el motor del “cambio institucional”. Esa transición conceptual tiene una fecha precisa: 1997, cuando el Banco Mundial publica en su informe de Desarrollo Humano la necesidad de “reconstruir al Estado”. Entre los consultores contratados por el Banco Mundial para esta reconstrucción del Estado consta, precisamente, el nombre de Douglass North, de Gary Becker, y recientemente de Oscar Williamson, todos ellos Premios Nobel de Economía² y eminentes teóricos de la economía institucional.

El Banco Mundial toma en serio su tarea de reconstruir al Estado porque, según su propia lógica, están haciendo historia, están provocando cambios institucionales que serán irreversibles. El Estado que está construyendo el Banco Mundial es el Estado social de derecho, el Estado de la “seguridad jurídica”, el Estado “necesario”.

Las críticas del Banco Mundial al FMI

Es en esa línea que se inscribe la crítica al FMI de otro economista institucional (vale decir, de la misma escuela neoliberal de Becker y de North), que jugará un rol ideológico legitimante en esta reconstrucción del Estado, se trata del Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz. Gracias a su crítica al FMI, se abre el espacio político para incidir en la reconstrucción del Estado hacia el Estado neoliberal de la seguridad jurídica.

La ortodoxia y el fundamentalismo del FMI habían cerrado los espacios políticos a las transformaciones necesarias y habían movilizado a la sociedad en contra de los cambios institucionales previstos en la agenda neoliberal. La feroz crítica de Stiglitz al FMI es

la apuesta que hace el poder financiero para reconfigurar el espacio político sobre el cual puedan legitimarse las reformas estructurales sobre las instituciones sociales, jurídicas y políticas de los Estados. Al romper lanzas contra el FMI, el Banco Mundial podía ganar el espacio político perdido y podía emprender una tarea de dimensiones históricas: reformar políticamente al Estado, sobre todo cuando estaba en juego la transición de las economías socialistas como economías de mercado. Se trataba de una realidad geopolítica que el capitalismo no podía darse el lujo de perder.

El Banco Mundial necesita recomponer su figura y deslindarse, al menos en el ámbito de lo simbólico, de las tareas del ajuste macrofiscal del FMI porque necesita un espacio político para situar la reforma del Estado. Pero se trata de un simulacro que tiene una intencionalidad política clara: otorgar la suficiente legitimidad política al Banco Mundial para que éste pueda continuar con la reconstrucción de los Estados-nación en el ámbito más sensible: aquel de la soberanía.

J. Stiglitz se constituyó en el portavoz más publicitado de esa estrategia de recomposición política del Banco Mundial, porque abrió una crítica al FMI desde el mismo espacio de la reforma estructural pero no para detener al FMI y permitir la recuperación de la soberanía de los Estados y recuperar los espacios perdidos durante el modelo macrofiscal del FMI, sino para consolidar y fortalecer la imposición neoliberal. Nunca se cuestionó el hecho de que era necesario dar reversa en el ajuste macrofiscal y que el Estado pueda recuperar los espacios perdidos desde el ajuste. Se criticó al FMI pero solamente hasta cierto punto, aquel que permitía recomponer la hegemonía neoliberal.

La crítica hecha por Stiglitz al FMI fue para fortalecer la estrategia de privatización de la soberanía de los Estados. El Banco Mundial pudo posicionar los temas del cambio institucional al interior de los Estados como una tarea imprescindible y de urgencia histó-

rica y casi a contrapunto de las premuras contables del FMI. Es a partir de esta necesidad de “reconstruir al Estado” que la nueva Estrategia de Asistencia País (EAP), impuesta por el Banco Mundial y también llamada como Estrategia de Alianza País (EDAP), tiene una dimensión de cambio institucional con un destino final inexorable: el Estado Mínimo.

El Banco Mundial y el neoinstitucionalismo económico

Ahora bien, la teoría del cambio institucional propone un marco epistemológico más amplio y de mayor alcance que aquellos del FMI y de la tradicional escuela económica neoliberal. Esta teoría se propone explicar el comportamiento humano, social e histórico inscrito en las coordenadas del mercado y de la acción racional de agentes económicos. Es Gary Becker (1995), justamente, quien propone la consideración de que el comportamiento humano debe ser comprendido de la misma manera y bajo la misma lógica del costo-beneficio de cualquier acción o actividad económica, es decir, como un “capital”.

Nace ahí la denominación de “capital humano”, como una deriva conductual del comportamiento humano.³ De la misma forma que el comportamiento humano puede ser adscrito a la lógica costo-beneficio de los mercados, el comportamiento social puede ser comprendido al interior de estas coordenadas mercantiles. Es Robert Putnam (1993) quien, siguiendo la línea analítica de Becker, va a desarrollar y proponer el concepto de “capital social” para comprender las complejas interacciones sociales como comportamientos agregados de individuos que buscan maximizar sus preferencias en un contexto de escasez. De su parte, Costanza (1992), entre otros, va a desarrollar el concepto de “capital natural” para dar un marco teórico a la propuesta de pagos por servicios ambientales y

de privatización y mercantilización de la naturaleza.

Aparentemente se trataría de un ejercicio de teoría económica y sociológica, pero en las coordenadas de intervención del Banco Mundial y del complejo institucional de la reforma estructural, estos conceptos se convirtieron en la estrategia de legitimación de su colonialismo, violencia, dominación y control.

La reconstrucción del Estado, propuesta por el Banco Mundial a partir de 1997, hizo de los conceptos de “capital humano”, “capital social”, “capital natural” una realidad tangible, evidente y concreta. A nombre del “capital social” el Banco Mundial creó los proyectos Progenial, Prodepine y Prolocal, en el Ecuador, Orígenes en Chile, Pronasol en México. A nombre del capital natural, el Banco Mundial, conjuntamente con las agencias internacionales de la cooperación al desarrollo, crearon los conceptos y las metodologías de los pagos por servicios ambientales y la “gobernanza de los recursos naturales”.

Empero, todas estas estrategias estuvieron proyectadas en la dirección de reconstruir al Estado desde la visión del Banco Mundial. Esta reconstrucción tuvo una idea aglutinadora y en la cual cabían todas las estrategias de capital humano, capital social, capital natural. Esa idea estuvo (y está) en la descentralización del Estado, no como un proceso de procedimientos y de administración de los recursos estatales, sino como parte de una reforma política del Estado, en el que descentralizar al Estado significaba, paradójicamente, tanto privatizarlo cuanto democratizarlo en las coordenadas del mercado.

Las dimensiones de la reforma estructural

Ahora bien, la reforma estructural del Banco Mundial tiene, al menos, cinco dimensiones básicas: privatización; desregulación; aperturismo; flexibilización, y, descentralización. Estos procesos

son económicos, políticos, jurídicos, sociales e, incluso, simbólicos. No se trata de dimensiones desvinculadas una de la otra, sino de procesos concomitantes e interrelacionados en los cuales algunos de ellos son la condición de posibilidad de otros. Son dimensiones que tienen una misma finalidad pero que se estructuran, definen, procesan y se llevan adelante en función de las resistencias, las movilizaciones, las críticas, en fin, la lucha de clases. Así, por ejemplo, cuando se agotó el discurso de la privatización, inmediatamente tomó la posta aquel de la descentralización. El objetivo era llevar adelante la reforma política del Estado como reforma estructural.

En efecto, la privatización y descentralización son parte de una misma estrategia de transferencia hacia el sector privado de la soberanía y de los espacios públicos. La descentralización fragmenta el sentido nacional del Estado, mientras la privatización traslada hacia las corporaciones las decisiones fundamentales sobre la regulación económica y la asignación de recursos. La descentralización y la privatización son, por tanto, procesos concomitantes y correlativos. No puede existir descentralización sin privatización y viceversa. Ambas son momentos de una misma estrategia y apuntan hacia una misma dirección. El avance de la descentralización implica la consolidación de la privatización. El culmen de la descentralización es el régimen de autonomías.

La desregulación y la flexibilización, por su parte, permiten la consolidación de las políticas de ajuste macrofiscal del FMI. Ambas implican la ruptura de solidaridades sociales en la regulación y asignación de recursos, y posibilitan la transferencia de esas capacidades de regulación social hacia los mercados. El aperturismo, de su parte, pone en sintonía al país con las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y, por tanto, del sistema-mundo y permite la convergencia normativa hacia la "gobernanza mundial".

Por ello, son dimensiones en el sentido más amplio posible del concepto porque a su interior existen una serie de discursos, mecanismos, momentos, instancias y tiempos que se articulan de manera coherente y estructurada con el proyecto neoliberal. Todas ellas se compenetran e imbrican al interior de un proyecto de largo plazo. Todas ellas necesitan del Estado y del sector público y son pensadas desde lo público. Sin embargo, a más de estas dimensiones básicas, la reforma estructural necesita de condiciones de posibilidad política que le generen un mínimo de consensos sociales, porque necesita el apoyo irrestricto del sistema político y de aliados sociales claves, vale decir, necesitan convertirse en discurso hegemónico.

La reforma estructural neoliberal no puede llevarse adelante sin la anuencia, complicidad y compromiso total del sistema político, porque los ámbitos de la reforma estructural están definidos desde el derecho y las leyes. Esas condiciones de posibilidad política, el Banco Mundial las genera a partir de espacios de consenso social como, por ejemplo, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción, el desarrollo local territorial, la reducción de la pobreza, el Estado de derecho, la gobernabilidad del sistema político, etc.

En estos espacios abiertos por el Banco Mundial se inmisceran una vasta red de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) locales que se convierten en cajas de resonancia de los discursos y las prioridades del Banco Mundial. Entran también a este espacio las organizaciones de la cooperación internacional de desarrollo, y también las instituciones del sistema de Naciones Unidas, e instituciones académicas como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), o semi-académicas como la Fundación Friedrich Ebert, de Alemania, entre otras. Los tecno-burócratas de esas ONG's y de estas estructuras luego se convertirán en operadores políticos del Estado, y sus discursos y formatos de intervención

serán, precisamente, aquellos desarrollados desde la cooperación internacional del desarrollo y las ONG's.

A la praxis histórica y coherente al interior de las necesidades ideológicas y políticas del capitalismo tardío, de todo este entramado institucional, la denomino como *complejo institucional de la reforma estructural*. La reforma estructural del Banco Mundial devaluó el debate político y la capacidad crítica, porque adecuó a las coordenadas de la intervención social de la cooperación internacional de desarrollo las posibilidades de comprender, valorar y actuar sobre la realidad. En esas matrices de intervención social, la lucha de clases se disolvía en un análisis fortalezas-oportunidades/ debilidades-amenazas y la política tenía que entrar al interior de las metodologías del “marco lógico” despojándose de sus aristas y convirtiéndose en un formato que a la larga reducía su complejidad y su alcance hasta convertirla en un instrumento de poder.

La banalización de la política es inherente a la reforma estructural del Banco Mundial. La generación del discurso de los “actores sociales”, de la “acción colectiva”, de la “governabilidad”, entre otras categorías, expresan esa necesidad de banalizar la política, convirtiéndola en un juego de decisiones de un votante que en realidad es un fetiche ideológico del discurso neoliberal.

El complejo institucional de la reforma estructural

Los operadores validados de la reforma estructural neoliberal son las ONG's y la cooperación al desarrollo, que en la jerga neoliberal serán denominadas como “tercer sector”, porque sus marcos institucionales, sus políticas internas, sus objetivos y su episteme se involucran en ese espacio vacío que el Estado va dejando a medida que avanza la reforma estructural.

Las ONG's y la cooperación internacional al desarrollo se convi-

erten en actores políticos de primera línea de la reforma estructural, porque ponen en sintonía neoliberal las políticas públicas de las que ahora son responsables directas. Gracias a esas políticas públicas, que tienen ya una signatura neoliberal, se reconstruye el sentido de lo público y del Estado, no como solidaridad y responsabilidad social y de todos, sino como estrategias de intervención por la vía del clientelismo, el asistencialismo, y la focalización.

El Banco Mundial, el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el FMI, la agencia norteamericana de la cooperación al desarrollo (USAID), la agencia alemana de cooperación al desarrollo (GTZ), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo Internacional para el Desarrollo (FIDA), la ONG internacional FIA, la cooperación suiza (COSUDE), Conservation International (CI), WWF, The Nature Conservance (TNC), la agencia española de cooperación (AECI), la Agencia para la Cooperación Internacional de Japón (JICA), entre otras, forman parte de una vasta red de multilaterales y de organizaciones no gubernamentales que se convierten en los actores fundamentales de la reforma estructural en casi todos los países de América Latina.

No solo ello, sino que la misma estructura del Estado y el sentido de las políticas públicas se ponen en sintonía de estas redes de ONG's y de la cooperación al desarrollo, y adecuan sus formatos públicos en conformidad a las lógicas de intervención social, en la que empieza a prevalecer y a convertirse en hegemónica una retórica propia de la reforma estructural: "actores involucrados", "población beneficiaria", "árbol de problemas", "lluvia de ideas", "marco lógico", "manejo participativo", "planes estratégicos", "gestión integral", "gobernanza de recursos naturales", "acción colectiva", etc., todos éstos son conceptos que realizan una metástasis epistémica desde los proyectos de reforma estructural del Banco Mundial, hacia la cooperación internacional al desarrollo, las ONG's locales y su vasta red de consultores y expertos, hasta llegar al Esta-

do y a las organizaciones sociales.

Esta metástasis epistémica llegará incluso a contaminar los discursos políticos de los sujetos que resisten al neoliberalismo. Tal contaminación de los discursos políticos implicó un proceso de colonización epistemológica desde los operadores socialmente validados de la reforma estructural y que se situaban en los intersticios de lo público y lo privado, vale decir, las ONG's y la cooperación internacional al desarrollo.⁴

En ese sentido, se creó una praxis política sustentada en un entramado institucional y político que rebasó al Banco Mundial, aunque nunca dejó de estructurarse bajo la brújula del neoliberalismo y bajo la conducción epistemológica y metodológica del Banco Mundial, quien era la institución encargada de dotar de contenidos a la estrategia neoliberal como estrategia de desarrollo de largo plazo y de "reducción de la pobreza". En ese sentido, el Banco Mundial es el *think tank* más grande creado hasta el momento por el capitalismo, y la *opera magnum* del neoliberalismo y de su proyecto de transformación histórica: es, a no dudarlo, el "Vaticano del desarrollo internacional".

Este vasto entramado institucional tiene al Banco Mundial como centro de gravedad y a su alrededor, en un primer anillo concéntrico estarían, el FMI, el BID, la USAID, la CAF, el Pentágono, el Departamento del Tesoro (la FED) y el Departamento de Estado de EEUU, y es en donde se toman las decisiones "duras" y se establecen los lineamientos de base, y que se expresarían en las diez recomendaciones de política que resume John Williamson en el denominado Consenso de Washington. Se trata de un núcleo altamente estructurado, organizado y centralizado. Este es el centro del poder tanto del ajuste macrofiscal cuanto de la reforma estructural, desde el cual se redefinen y se procesan los mecanismos de la acumulación de capital desde el centro hacia la periferia. Es el núcleo duro de la gran transformación neoliberal.

En un segundo anillo concéntrico, estarían la cooperación internacional al desarrollo, en especial el sistema de cooperación al desarrollo de Naciones Unidas, y sus agencias (PNUD, UNICEF, FAO, OMS, UNIFEM, UNESCO, PNUMA, UNCTAD, PMA), la cooperación alemana (GTZ), holandesa (SNV), española (AECI), danesa (DANIDA), suiza (COSUDE), canadiense, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el FIDA, la FIA, CARE, y, en general, la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, el JICA, etc. Son los aliados y las correas de transmisión del núcleo duro de la transformación neoliberal.

Las instituciones que conforman el primer anillo concéntrico y aquellas de este segundo anillo concéntrico tienen una interlocución directa con el Estado y esto les permite interferir e intervenir directamente sobre las políticas públicas. Aparecen como agencias financiadoras pero generalmente trabajan y se financian con los mismos recursos del Estado al que van a privatizar.

En un tercer anillo concéntrico, estarían las ONG's locales. Ahora bien, habida cuenta de la complejidad y de lo vasto que es el proceso de reforma estructural en el mundo, en donde en cada país se generó un entramado de ONG's locales que sirvieron de pivote y de coartada local para la reforma estructural, quizá valga como marco heurístico de comprensión de la reforma estructural y de la praxis histórica del complejo institucional de la reforma estructural el caso del Ecuador, en donde se generó una densa y vasta red de ONG's locales que replicaron y sirvieron de correas de transmisión de la reforma estructural. Pero se puede pensar en una serie de ONG's para cada país latinoamericano y se tendrá el mismo panorama.

Pueden mencionarse algunas ONG's de este país que nos dan una idea de la forma por la cual se tejió el complejo institucional de la reforma estructural, desde las más reconocidas en el Ecuador como Fundación Esquel, Instituto de Ecología y Desarrollo de las

Comunidades Andinas (IEDECA).⁵ CEDERENA, DFC, el consorcio CAMAREN (Sistema de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables), Ecodecisión⁶, Ecociencia, Fundación Natura, Fundagro, hasta las más recónditas y que actúan en los sitios más apartados, y también empresas consultoras privadas como la Corporación Estade⁷, entre otros.

Estos dos últimos anillos concéntricos (la cooperación internacional al desarrollo y la densa red de las ONG's locales) son también los brazos ejecutores de la reforma estructural cuyos ejes, lineamientos programáticos, prioridades y tempo han sido definidos desde Washington, pero cuya aplicación efectiva y puesta en funcionamiento se debe, en lo fundamental, a estos dos brazos concéntricos de la reforma estructural.

A todo este sistema planetario de la reforma estructural puede denominarse como *complejo institucional de la reforma estructural*. Es tan fuerte la presencia de las ONG's y la cooperación internacional al desarrollo, en la definición y formulación de políticas y provisión de bienes públicos dentro de la reforma neoliberal, que algunos autores los han denominado como "sector público no estatal" (BRESSER PEREIRA, 1998). De su parte, el concepto de complejo institucional de la reforma estructural intenta una explicación sociológica para una praxis política y al interior del sistema-mundo y de las relaciones centro-periferia, y en una trama de lucha de clases propia de la acumulación capitalista por desposesión.

Al interior de este complejo, y siempre tomando en cuenta el caso del Ecuador, habría que también añadir como satélites a instituciones académicas como la FLACSO, y en especial FLACSO-Ecuador.⁸ a instituciones semiacadémicas como ILDIS (Fundación alemana Friedrich Ebert), la Fundación Konrad Adenauer⁹, *think tanks* locales como es el caso de la corporación ecuatoriana CORDES¹⁰ (Corporación de Estudios para el Desarrollo, de la Democra-

cia Cristiana), la ONG ecuatoriana CIUDAD, el Observatorio de la Política Fiscal, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Global Water Partnership (GWP), universidades norteamericanas que colaboraron con la reforma estructural neoliberal dotándole de sustento teórico, el International Institute for Environment and Development (IIED), el Cato Institute, y también organizaciones de ayuda social de la Iglesia Católica que en el caso ecuatoriano adquieren relevancia como el Fondo Ecuatoriana, Populorum Progressio (FEPP),¹¹ institución ahora vinculada a la industria de las microfinanzas y de los servicios ambientales, entre otros.

Habría que añadir a la praxis de estas instituciones el rol de los medios de comunicación que posibilitaron la consolidación de los discursos de la reforma estructural. Gracias a los *mass media* los conceptos operacionales de la reforma estructural se convirtieron en conceptos hegemónicos y en parte de los imaginarios sociales. Fueron los *mass media* los que tejieron una red semiótica-simbólica que reforzó los mecanismos ideológicos y los patrones hegemónicos de la reforma estructural. Como una sombra que acompaña al complejo institucional de la reforma estructural pueden advertirse la serie de instituciones adscritas a la Sociedad del Monte Peregrino.¹²

Uno ejemplo de las sinergias que construyen el complejo institucional de la reforma estructural puede evidenciarse en la Estrategia de Asistencia País que el Banco Mundial suscribió con el gobierno ecuatoriano de Lucio Gutiérrez en 2003¹³ y con el gobierno peruano en el año de 2007.¹⁴ La forma por la cual se interrelacionan estas instituciones tiene un objetivo político claro: desarmar al Estado de Bienestar, disciplinar a las sociedades en las lógicas del mercado y privatizar la soberanía de lo público.

Las lógicas del complejo institucional de la reforma estructural

Ahora bien, es muy difícil suponer que, salvo en el primer núcleo del complejo institucional, todas estas instituciones hayan actuado al unísono y bajo una coordinación determinada desde el Banco Mundial, o desde cualquier otra institución o multilateral de forma orgánica, jerárquica y previamente estructurada. Lo más probable es que ninguna de ellas haya tenido exacta conciencia de lo que hacían las demás, de ahí la superposición, la yuxtaposición y la repetición en discursos, proyectos, y recursos.

Lo que se sugiere con el concepto de complejo institucional de la reforma estructural es que sobre las prioridades políticas de la construcción neoliberal se fueron imbricando y comprometiendo una serie de actores vinculados a la cooperación al desarrollo, a las organizaciones no gubernamentales y a instituciones académicas, y semi académicas, porque consideraron que el momento abierto desde el Banco Mundial era también su momento. Las sinergias que se crearon, desde cuestiones metodológicas hasta aquellas de financiamiento y contratación de consultores y expertos, hablaban un mismo lenguaje y estaban estructuradas desde una misma lógica y episteme. Se sugiere también que las instituciones que forman parte del complejo institucional de la reforma estructural no adecuaron sus estrategias para el caso exclusivo de ningún país en particular, como es obvio, sino que forman parte de estrategias globales de colonización, imposición y subordinación.

El complejo institucional de la reforma estructural actuó en toda la región, y el mundo, bajo los mismos parámetros y bajo las mismas premisas de la reforma neoliberal. Su actuación debe ser visualizada al interior de las contradicciones del sistema-mundo y de las relaciones centro-periferia. George Soros, un personaje clave de la globalización neoliberal, y gestor de fondos de inversión

financieros-especulativos, es también financista de varias ONG's en los países de la Europa del Este y que cumplen un rol clave en la transición del socialismo al capitalismo. Bill Gates, de la Microsoft, financia también varias ONG's a escala global, en una estrategia que consolida las posiciones de mercado de esta corporación al mismo tiempo que hace "cooperación al desarrollo".

En los casos de México, Bolivia, Guatemala, Perú, Nicaragua,¹⁵ y otros países de la región, existieron procesos muy parecidos en las metodologías, los discursos, la forma de actuación del complejo institucional de la reforma estructural, e incluso los consultores y expertos contratados muchas veces eran los mismos.

A través de este concepto de complejo institucional de la reforma estructural, se trata de dar una coherencia a una praxis político-institucional que es clave para comprender al neoliberalismo como proyecto político-histórico al interior del sistema-mundo. Muchas de las instituciones comprometidas en este complejo institucional hacían parte del juego neoliberal aunque su intención y sus motivos hayan sido incluso los contrarios. Puede ser que sus discursos hayan sido antineoliberales e incluso antisistema, pero eso no quita que hayan sido altamente funcionales a la reforma estructural del neoliberalismo. Por eso, el momento en el que disputaron los recursos para llevar adelante los proyectos de desarrollo y articularon los marcos metodológicos y la episteme de la reforma estructural, ya eran parte de este complejo institucional de la reforma estructural. El instante en el que empezaron a pensar en términos de "desarrollo local", "participación ciudadana", "reducción de la pobreza", "microfinanzas", "desarrollo económico territorial", "mancomunidades", "competitividad territorial", "servicios ambientales", "conservación de los ecosistemas", entre otros conceptos, eran parte, quizá sin saberlo y sin proponérselo, del complejo institucional de la reforma estructural de la gran transformación neoliberal.

Este complejo institucional de la reforma estructural neoliberal fue financiado con recursos del mismo Estado, mediante créditos de ajuste estructural o créditos para el financiamiento al desarrollo y, generalmente, en condiciones duras y onerosas. Algunos de estos créditos fueron también concedidos de manera bilateral por países deseosos que sus propias corporaciones entren al juego de la privatización, como es el caso de la cooperación europea o el caso de Brasil.

La praxis política de los consultores y de los informes de consultoría

En la reforma estructural del Banco Mundial y en el complejo institucional ocupan un rol político clave los consultores y expertos, y sus respectivos informes de consultoría. Los consultores y expertos replican la colonización de la política hecha desde el neoliberalismo gracias a la cobertura epistemológica de su discurso técnico y especializado. Ellos demuestran la voluntad de poder del saber neoliberal y la colonialidad de ese poder. Sus conocimientos son apenas una fachada prevista para legitimar las relaciones de poder que nacen desde el proyecto neoliberal. El complejo institucional de la reforma estructural convirtió a los consultores y expertos en los pivotes sobre los cuales se impuso la reforma a la sociedad y al Estado. Estos consultores y técnicos-expertos y sus informes de consultoría se imponían al Estado y a las políticas públicas no para fortalecerlas sino para destruirlas.

En efecto, hasta antes de la llegada de la cooperación al desarrollo y de la reforma sectorial, las políticas públicas se sostenían a través de procesos de largo aliento en el que los funcionarios, técnicos y expertos del Estado formaban parte de una memoria institucional del país, y conformaban, incluso, el núcleo de una clase media cuya referencialidad estaba adscrita, de una manera u otra,

al sentido de lo público. Esa memoria institucional que estaba presente en los funcionarios públicos y en los técnicos del Estado permitía de alguna manera crear un horizonte de planeación de largo plazo, al tiempo que ponía al Estado como una referencialidad de lo público, o como el interés de todos.

La reforma estructural-sectorial y el correlativo complejo institucional que la llevó adelante desarticulaban la capacidad técnica del Estado reduciendo el financiamiento a la inversión pública, presionando por la compra de renuncias a los técnicos del Estado, desalentando las remuneraciones en puestos claves de información y decisión, fortaleciendo la corrupción en la gestión del gobierno al duplicar funciones a través de consultores y expertos que realizaban los mismos trabajos que los funcionarios estatales (muchas veces esos consultores justificaban su trabajo con aquel realizado previamente por los funcionarios del Estado y, evidentemente, los consultores ganaban mucho más que un empleado público). Se sumó a esto una campaña mediática en contra del funcionario público, quien casi por definición aparecía en los medios de comunicación como un sinónimo de ineficiencia, corrupción, lentitud y falta de transparencia.

Esas presiones sobre el sentido final y la forma de hacer políticas públicas fueron afectando de manera importante la capacidad de generar políticas públicas desde lo público y desde el Estado, y abrieron el espacio para que el consultor o experto individual y los respectivos informes de consultoría reemplacen a los mecanismos de información, gestión, operación y proyección de las políticas públicas hechas desde el Estado. Los consultores no tenían ninguna vinculación orgánica con el Estado y, por tanto, ninguna responsabilidad o compromiso con éste, que no fuera aquel de cumplir con sus términos de referencia, que por lo general habían sido redactados desde el complejo institucional de la reforma estructural y sobre los cuales el Estado no tenía prácticamente ninguna ingerencia ni capacidad de decisión.

Los informes de consultoría no estaban hechos para consolidar o fortalecer la política pública, sino para debilitarla, para fragmentarla. Mientras que el funcionario público formaba parte de una cadena de mando y tenía la obligación de entregar informes que se convertían en una memoria institucional, y que permitían al menos conocer lo que se había realizado en diferentes ámbitos, el consultor y su respectivo informe de consultoría no generan memoria institucional, no adscriben a ningún proceso de largo aliento, no rinden cuentas a nadie.

Su única referencialidad son los denominados “Términos de referencia”, pensados, concebidos, definidos e incluso escritos por las instituciones del complejo institucional de la reforma estructural. Las recomendaciones y evaluaciones del consultor, o del experto, son autárquicas, autónomas y fragmentadas de todo sentido de lo público y de toda referencialidad nacional. Se impusieron, muchas veces, sin siquiera conocer la realidad sobre la que estaban opinando. Sus marcos teóricos, generalmente, se contradecían con la experiencia que vivían, y sus recomendaciones, en la mayoría de casos, estaban ya definidas, aun antes de comprobar previamente sus hipótesis de trabajo.

Los consultores y expertos de la reforma sectorial, en virtud de que son parte de un proceso político de colonialidad del poder del proyecto neoliberal, tienen las respuestas establecidas incluso antes que sean planteadas las preguntas. Representan el grado cero de democracia, transparencia, compromiso social, responsabilidad pública, de rigurosidad científica y ética académica. Son la expresión más evidente de la colonialidad del poder, de la violencia epistémica inherente al liberalismo, de que el saber y el conocimiento, en realidad, son prerrogativas del poder.

Los informes de consultoría se perdían en un marasmo de informes, cuyos resultados no tenían aplicaciones prácticas porque no estaban hechos para generar políticas públicas sino para en-

mascarar y posibilitar la privatización de las políticas pública. Así, se convirtieron en el simulacro de la política pública y generaron prácticas de manipulación, porque las decisiones más importantes ya habían sido tomadas por fuera del Estado: por el complejo institucional de la reforma estructural. Los informes de consultoría no valían por sus recomendaciones, por sus precisiones ni por sus investigaciones, sino porque representaban un momento político que permitía enmascarar y legitimar tanto los discursos operadores del neoliberalismo, cuanto las estrategias de privatización de las políticas públicas, al tiempo que permitían la intervención directa sobre las organizaciones sociales y comunitarias.

El mejor consultor, en ese sentido, no era el profesional o el experto, sino el líder comunitario, el dirigente social, el intelectual crítico y de izquierda, el académico que había tenido posiciones críticas y radicales ante el sistema, y devenido en consultor, experto o técnico del complejo institucional de la reforma estructural, y eran los mejores porque al involucrarse en el complejo institucional de la reforma estructural terminaron convirtiéndose, quizá a su pesar, en operadores social y políticamente validados del neoliberalismo y, además, reconocidos por aquellos sectores que podían generar resistencias al neoliberalismo, vale decir, legitimaron la intervención política del complejo institucional de la reforma estructural. Ellos fueron la mejor coartada del simulacro de la “participación social” y de la validación de conclusiones de sus informes de consultoría, porque permitían la neutralización política, la desmovilización social y la cooptación del pensamiento crítico.

Los informes de consultoría nunca fueron documentos técnicos, sino parte de estrategias políticas al interior de un campo de fuerzas definido desde la lucha de clases y la acumulación de capital. Las conclusiones de estos informes de consultoría siempre fueron irrelevantes porque las decisiones reales ya habían sido tomadas en otros espacios y solamente se necesitaba de su

legitimidad, y era eso justamente lo que hacían: validar las decisiones asumidas y tomadas desde el complejo institucional de la reforma estructural.

Los mecanismos de control del complejo institucional de la reforma estructural

El Banco Mundial no solo creó los marcos teóricos de intervención para cada uno de sus proyectos, programas y estrategias, sino que además creó un mecanismo de control colonial de todas las decisiones que se asumían en cada uno de los proyectos que gestó, desde aquellas más nimias y aparentemente intrascendentes hasta las más importantes y claves, a través del mecanismo de la *“no-objeción”*. Bajo este control operacional definido en la *“no-objeción”*, no existió un solo detalle de la reforma estructural que se haya escapado a la atención, vigilancia, seguimiento y control del Banco Mundial.¹⁶

Este mecanismo panóptico de control colonial se replicaría de una u otra manera en todo el entramado del complejo institucional de la reforma estructural. Casi todas las ONG’s de este complejo institucional aplicaron sus propios mecanismos panópticos de control no solo sobre los recursos, sino sobre los contenidos y los formatos de intervención social. Casi todas ellas violentaron los procesos sociales y replicaron las formas coloniales de intervención, control, y dominación sobre la población y las organizaciones sociales en las que actuaban.

Fue este complejo institucional de la reforma estructural el que llevó adelante la estrategia de intervención política de la reforma estructural neoliberal. Se trata de los batallones de infantería de la gran transformación neoliberal. Sobre los destrozos provocados por la artillería del FMI, actuaron estas tropas de infantería de la reforma estructural para tomar posesión de los ter-

itorios sociales y públicos en nombre de la cruzada neoliberal. Sobre las poblaciones ateridas y atemorizadas por la violencia del ajuste neoliberal del FMI, entraron a saco los consultores, técnicos y expertos de la reforma estructural, para subastar los pedazos de solidaridad que aún subsistían, para romper las lógicas de reciprocidad y convivialidad que habían logrado pervivir en los intersticios de la violencia neoliberal.

Desde este complejo institucional de la reforma estructural se conformaron los cuadros tecno-políticos y tecno-burocráticos de la reforma estructural que luego coparían todos los espacios sociales. Son los consultores y técnicos vinculados al BID, la CAF, al Banco Mundial, a la GTZ, del PNUD, FIDA, SNV, COSUDE, etc. quienes se convirtieron en esa tropa de infantería de la reforma estructural. Fueron ellos los que impulsaron una serie de leyes, planes de desarrollo, estrategias de intervención, estrategias de cooperación, entre otras, que hicieron posible el control a las disidencias, la imposición de nuevos lenguajes cuyo signo distintivo siempre estuvo en la prosa del neoliberalismo, amén de la imposición de políticas, y de la creación de nuevas leyes que posibilitaban al neoliberalismo.

Fue desde la reforma estructural y del complejo institucional que se creó al efecto, que se propusieron leyes que permitían la privatización de lo público, la descentralización, la desregulación, la flexibilización laboral. Fue desde los *think tank* criollos que se posicionaron los temas del desarrollo local territorial, los planes estratégicos, la participación ciudadana local, la descentralización y la gobernanza de los recursos naturales, y todas las reformas jurídicas que se procesaron desde el sistema político para la privatización territorial y la acumulación por desposesión que cobra fuerza a inicios del 2000 y años subsiguientes.

Desde este complejo institucional de la reforma estructural se llevó adelante la tarea de dismantelar al Estado para su posterior

reconstrucción neoliberal, a través de un vasto conjunto de proyectos específicos. Se trata del momento de la “reforma estructural sectorial”, en la que se intervino en casi todos los sectores de la sociedad: salud, educación, infraestructura vial, saneamiento ambiental, recursos naturales, agua, biodiversidad, administración de justicia, petróleo, energía eléctrica, seguridad social, telefonía, sector financiero, sector externo, industrias, pequeñas empresas, microfinanzas, sector artesanal, sector pesquero, caminos vecinales, competitividad, áreas protegidas, niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, etc. No hubo un solo sector que haya escapado de las redes de la reforma estructural. No hubo un átomo de solidaridad social que no haya sido intervenido y destrozado desde estas redes.

Ahí intervinieron una miríada de ONG's, y de consultores, llevando las lógicas, los discursos, las prioridades y los mecanismos de control político del complejo de instituciones de la reforma estructural. Durante la reforma estructural, se crearon una serie de proyectos sectoriales, que para el caso del Ecuador representan un despliegue impresionante del “cambio institucional” provocado desde la reforma estructural. Si tomamos como ejemplo a este país vemos aparecer una serie de proyectos que se crearon de manera específica para la reforma estructural, como por ejemplo: MOSTA, PERTAL, FASBASE, PROMEC, PROJUSTICIA, PRAGUAS, PROMECEB, PRODEC, PRONADER, PROMSA, PRODEMINCA, PAT, GESOREM, PROMODE, PROFORESTAL, SIGEF-SIGOB, Redes amigas, PROFAFOR, SAPRI, SUBIR, PATRA, SALTO, FSTAL, PRODEPINE, PROLOCAL, PRAT, FISE y una extensa lista de acrónimos, que quizá no nos digan nada en específico, pero que sirvían para ocultar los mecanismos de intervención y colonialismo hechos desde la reforma estructural, al tenor de la reconstrucción neoliberal del Estado.

Las sociedades en las cuales actuaron estos proyectos tampoco sabían de su existencia y esos acrónimos tampoco les dicen

nada. El sistema político jamás los procesó, jamás los cuestionó, jamás los fiscalizó, a pesar del hecho de que se trataba de fondos públicos enmascarados bajo la cobertura de la cooperación al desarrollo.

Los *mass media* nunca los pusieron ni en la primera ni en la última página. Los *mass media* banalizaron la política y la convirtieron en un *reality* como una forma de encubrir y proteger al neoliberalismo. Una densa y espesa cortina de silencio y complicidad los cubrió durante toda la reforma estructural. Sin embargo, fue desde este complejo institucional de la reforma estructural, y desde estos proyectos específicos, que se llevó adelante un proceso de “metabolización y cooptación política” a las organizaciones sociales que podían hacer frente al neoliberalismo a partir de su capacidad de movilización y de proposición. Este complejo institucional de la reforma estructural generó una serie de proyectos destinados a intervenir directamente sobre los grupos sociales con capacidades de intervención política y que podían neutralizar o bloquear la reforma estructural.

Esta estrategia de destrucción de las solidaridades sociales, de ocupación de los territorios de lo público por los expertos y consultores de la reforma estructural, tuvo consecuencias devastadoras: la pérdida de la soberanía, la sobreexplotación, la iniquidad en la distribución del ingreso, el deterioro de las condiciones de vida, la pérdida de confianza en las instituciones públicas, la riqueza más obscena junto a la miseria más atroz, la devastación ambiental y un largo y ominoso, etc.

El momento colonial: La Estrategia Asistencia País del Banco Mundial

Uno de los momentos más importantes de la reforma neoliberal y del ajuste macrofiscal está en la imposición que se crea por la

vía de la denominada Estrategia Asistencia País (en adelante CAS, *Country Assistance Strategy*, por su sigla en inglés) y que es el epítome de la reforma estructural, el grado cero de la soberanía del Estado, el culmen del colonialismo. El CAS es la expresión más evidente del imperialismo político. No porque nunca antes se hayan suscrito documentos a este tenor, de hecho las Cartas de Intención se convertían en innegables instrumentos de imposición neocolonial, sino porque en el CAS se despliegan en una sola estrategia las dimensiones del ajuste macrofiscal, de la reforma estructural, y de los tiempos de la reforma sectorial, bajo una sola voluntad política de imposición, chantaje y violencia.

La Estrategia Asistencia País tiene la pretensión de convertirse en un verdadero Plan de Gobierno. Contiene un extenso programa de intervención sobre los sectores más estratégicos de la sociedad y del Estado y está pensada en los términos de la geopolítica de la convergencia normativa de la globalización. En el CAS, el Banco Mundial no cede un milímetro de soberanía a los Estados. Asume las decisiones del gobierno. En realidad, en esa coyuntura, y sin exageraciones, el Banco Mundial *pretende ser* gobierno. Es por ello que puede asumirse que los procesos de modernización del Estado, de reforma estructural, de reforma sectorial, asumen otra perspectiva al trasluz del CAS, adquieren una consistencia política que conlleva una cesión absoluta de soberanía. Durante la reforma estructural, el Banco Mundial y el complejo institucional de la reforma estructural generaron un juego de espejos para convencer de las bondades de la reforma estructural. Con el CAS, se terminan los juegos de espejos, y el simulacro cede en sus artilugios para convertirse en *real politik*. El CAS deja el simulacro y asume los contenidos de la razón cínica. A pesar de su formato técnico y su discurso económico-social, el CAS es un documento político que evidencia una forma de intervención colonial y de imperialismo político.

A diferencia de la “insoportable levedad” epistemológica del FMI, el Banco Mundial realiza en el CAS un estudio riguroso de las condiciones sociales, políticas, jurídicas, institucionales y económicas de los países en los que interviene. Si se trata de Guatemala, por ejemplo, el documento CAS hará referencia a los Acuerdos de Paz; si se trata de Bolivia, hará mención a las propuestas de pluri-nacionalidad del Estado y Buen Vivir; si se trata del Ecuador, hará relación a la coyuntura del país de manera específica anotando la crisis institucional de ese país; si se trata del Paraguay, hará referencia a la “Alianza Patriótica para el Cambio” y las oportunidades políticas a su tenor; si se trata del Perú, hará referencia al TLC de este país con EEUU, etc. Los documentos CAS evidencian esa voluntad de saber que es inherente a la voluntad de poder. Los siguientes ejemplos dan cuenta de ello:

Además, se considera que el Perú es uno de los principales candidatos a sufrir los efectos del cambio climático en el futuro cercano. Otro riesgo externo es la posible demora (o el rechazo terminante) del TLC por parte del Congreso de los Estados Unidos (BANCO MUNDIAL, 2006, p. ii).

El año 2005, Evo Morales Ayma se convirtió en el primer Presidente electo de origen indígena en la historia de Bolivia [...] Su administración ha iniciado un amplio proceso de cambio con el propósito de transformar la política, la economía y la sociedad, orientándolas hacia un Estado plurinacional, según se describe en la nueva Constitución (BANCO MUNDIAL, 2009a, p. 7).

La mayor pluralidad política ha sido un factor bien acogido en México y en el extranjero, ya que conlleva a una búsqueda de consenso en torno a las reformas pendientes (y, de hecho, en torno al tipo de sociedad que quieren los mexicanos), a una herramienta para la solución de conflictos y a un mecanismo para aumentar la transparencia y responsabilidad en el ejercicio de la función gubernamental (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 3).

El Ecuador también enfrenta una oportunidad irrepetible para reformar la estructura de su economía política hacia una sociedad más participativa y transparente, conjuntamente con una economía caracterizada por su mayor estabilidad, crecimiento y eficiencia, en la cual se com-

partan más ampliamente los frutos del crecimiento. El compromiso de la nueva Administración para reducir la pobreza, la fuerte presencia indígena en el gobierno, con sus tradiciones de procesos participativos para asegurar la concertación y de vigilancia pública para fortalecer la transparencia, y los beneficios de una mayor estabilización económica que han resultado hasta ahora de la dolarización – todos estos elementos representan una ruptura significativa con el pasado, que justifican mayor colaboración y apoyo por parte del Banco para el Ecuador (BANCO MUNDIAL, 2003, p.2).

Lugo (el entonces Presidente de Paraguay, P.D.) representa una oportunidad histórica para que Paraguay enfrente desafíos institucionales, sociales y económicos de larga data y así mejorar la calidad de vida de su población. Debido a que esta es la primera vez, en la historia reciente, en que se da la alternancia del poder en Paraguay, la APC enfrenta importantes desafíos en el manejo de la administración de un Gobierno que fue conducido por cerca de 60 años por un mismo partido político (BANCO MUNDIAL, 2009b, p. 9).

Como puede verse, los documentos parten de un reconocimiento exhaustivo de la realidad en la que operan. Conocen exactamente bien el terreno que pisan y, además, piensan en el mediano y largo plazo con plazos mayores a los dos años, a diferencia de las Cartas de Intención del FMI cuyos plazos eran de máximo un año. Las estrategias CAS condensan todo el proceso de reforma estructural: reforma política del Estado y descentralización, reforma sectorial, desconexión territorial, convergencia normativa. Cada uno de estos documentos dan cuenta de la forma por la cual se construye el Estado Mínimo neoliberal, dentro de una hoja de ruta cuyo norte está en la globalización neoliberal y la convergencia normativa.

Los documentos CAS también dan cuenta del soporte epistemológico que los sostiene: la lucha contra la pobreza, la gobernabilidad, la estrategia anticorrupción, el crecimiento económico por la inversión extranjera, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, ahora, el calentamiento global. Ese soporte epistemológico pasa por algunos conceptos de base del Banco Mundial y del FMI, el primero

de ellos es la creencia que el crecimiento económico va a resolver (no se sabe cómo) los problemas de la pobreza. Otro hace referencia al hecho de que el crecimiento económico se define y estructura desde mecanismos de mercado. Otro hace referencia al hecho de que el crecimiento está relacionado con la inversión extranjera directa y con el ambiente de seguridad jurídica de los países. Otro da cuenta de las relaciones entre crecimiento, mercado y conservación ambiental, etc. Estas vinculaciones epistemológicas son arbitrarias porque el crecimiento económico no resuelve los problemas de la pobreza ni de la distribución del ingreso, porque la taumaturgia de los mercados no tiene ni los marcos teóricos ni la intención de hacerlo, ni tampoco resolverá los problemas ambientales, ni la corrupción, etc. Sin embargo, para el Banco Mundial se trata de conceptos legitimantes en su estrategia de intervención porque gracias a ellos puede enmascarar a la reforma estructural y su vocación imperialista.

En la Estrategia Asistencia País del Ecuador suscrita en el año 2003, y con un monto de más de mil millones de dólares para cinco años, el Banco Mundial pretendía intervenir a través de proyectos sectoriales en las siguientes áreas:

- Reforma laboral que profundice la flexibilización laboral
- Reformas al sector petrolero: (a) redefinir el rol de Petroecuador poniendo fin a su monopolio; (b) crear oportunidades para la inversión privada en el sector hidrocarburiífero; (c) revisar las políticas tributarias y de precios; (d) mejorar la gestión de los impactos ambientales; (e) mejorar la gestión de las rentas petroleras.
- Reformas al sector eléctrico. Atraer inversión extranjera a través de contratos de gestión para la distribución (Proyecto Promec).
- Reforma al sector de telecomunicaciones. Marco reglamentario que permita la inversión privada para asegurar la competencia y mejorar la calidad y cobertura.

- Mejoramiento de carreteras secundarias y caminos vecinales. El mejoramiento de las carreteras primarias se debe a la concesión de operadores privados. El Ministerio de Obras Públicas debe transformarse en Ministerio de Transporte con un rol de regulador a los entes privados que manejen las carreteras.

- Mejorar el servicio de provisión de agua. Experiencia en Praguas y Prodepine. El Banco se compromete a financiar los estudios de una nueva Ley del Sector de Agua, Saneamiento y Desechos Sólidos.

- Mejoramiento de la educación. Las reformas educativas se apoyarán también mediante una serie de Préstamos Programáticos de Ajuste Estructural de tramo único, diseñado para promover reformas en los sectores sociales: salud, educación, asistencia social y sistema de pensiones.

- Reformas en el sistema de salud. Proyecto Modersa: descentralización de los servicios de salud.

- Reforma al sistema de pensiones para la participación de operadores privados en la seguridad social.

- Programa de manejo de recursos naturales.

- Programa de asistencia para pueblos indígenas y afros (Prodepine II).

- Reformas al sistema legal (Projusticia II).

- Financiamiento de estudios para descentralización.

Como puede apreciarse, la intención del Banco Mundial con respecto al Ecuador era la de intervenir en todos los aspectos que se consideraban pendientes en la reforma estructural. El Banco está plenamente consciente de las críticas realizadas a los programas de ajuste macrofiscal y reforma estructural por estos movimientos sociales, pero considera que los problemas de la economía y de la sociedad no se deberían a la aplicación de las políticas de ajuste macrofiscal, sino a la débil ejecución de estas políticas, y al hecho de que las políticas de reforma estructural hayan

sido incompletas. La argumentación del Banco Mundial ha servido de base para las argumentaciones de las elites locales que siempre acusan de la falta de rigor en la aplicación del ajuste macrofiscal por la indisciplina fiscal provocada por los ciclos políticos, y, por tanto, el Ecuador no habría experimentado nunca el rigor neoliberal. Este razonamiento del BM (2003b) puede observarse en el siguiente párrafo:

33. [...] El primer punto de vista es que, durante los últimos 20 años, se ha dado un proceso continuo de medidas económicas ortodoxas y neoliberales que han abarcado toda una gama de sectores y que, aunque no se hayan profundizado, han sido suficientes para asestar un golpe económico duro a los sectores más débiles de la sociedad, empobreciéndoles más aún, en particular mediante los reajustes de precios que han eliminado los subsidios y han estimulado más la inflación. El segundo punto de vista es que, si bien ha habido una serie de programas de reforma estructural durante los últimos 20 años, en la práctica las medidas de reforma tomadas por el Gobierno antes de la dolarización han sido muy limitadas, e insuficientes para resolver las evidentes ineficiencias de las empresas públicas, la prestación de servicios públicos, y la gestión de las políticas fiscales y monetarias. La falta de reformas estructurales profundas, según este criterio –que coincide con el parecer de la Gerencia del Banco– ha producido la necesidad de una serie de medidas de estabilización que han empeorado las adversas condiciones económicas de los pobres (BANCO MUNDIAL, 2003, p.10).

¡La pobreza no habría sido el resultado del ajuste macrofiscal y de la reforma estructural, sino el resultado de la falta de aplicación y de rigor en el ajuste y la reforma neoliberal! Una vez reconocido el hecho de que los problemas del país se debían a una insuficiente y limitada aplicación de las debidas reformas estructurales, es necesario, para el Banco Mundial, aprovechar la coyuntura política que expresa un proceso de domesticación y asimilación de los movimientos sociales, producido por el complejo institucional de la reforma estructural, sobre todo, los proyectos y programas que han intervenido directamente sobre el sistema político y sobre los

movimientos sociales. Los movimientos sociales son ahora parte del juego político, han entrado a la institucionalidad del Estado, y, por tanto, deben cambiar sus prioridades y sus lógicas, desde las resistencias y la movilización, hacia la participación y la imbricación con el poder, a través del diálogo social, la participación ciudadana, el compromiso por reducir la pobreza, la lucha en contra de la corrupción y la transparencia, y el compromiso con una firme disciplina y austeridad fiscal, tal es el razonamiento del Banco Mundial.

Los ítems del CAS-Ecuador no están dados por la lógica instrumental de los indicadores sino por las resistencias y las luchas de clases. Si el Banco Mundial consideraba urgente y pertinente la intervención en el sector de la educación, por ejemplo, era porque los sindicatos de maestros se habían opuesto de manera firme a la privatización del sector, igual cosa con la salud o con los movimientos sociales. La lógica del CAS se inscribe al interior de la lucha de clases, vale decir, de la forma de construir la hegemonía para el proyecto neoliberal a través de dispositivos de biopolítica y geopolítica. Las resistencias sociales en el Ecuador dieron al traste con el CAS que el Banco había preparado para el país.

En el Ecuador los movimientos sociales pusieron en el debate político a la reforma estructural como parte del proyecto neoliberal. El Banco Mundial no aguantó tanta transparencia, tanta crítica social. Los movimientos indígenas, la columna vertebral del movimiento social ecuatoriano, se negaron a una segunda fase del proyecto Prodepine. La lucha de clases en este país tensionó los argumentos legitimantes del neoliberalismo y el Banco Mundial perdió espacio político, de hecho, la presión social obligará a la expulsión de su representante en el Ecuador.

Lamentablemente una golondrina no hace verano. El Banco Mundial continuó con su vocación imperialista y su cruzada por los mercados amparados en su beatífico mandato de luchar contra

la pobreza, la corrupción, la iniquidad y el calentamiento global. Esta vez, concentró su atención en los procesos de cambio social que se estaban produciendo en Bolivia, al amparo de la resurgencia del movimiento social y de la presencia en el gobierno de los indígenas bolivianos. Para el Banco, la presencia de un presidente indígena era una oportunidad de oro para demostrar las bondades de la reforma estructural en tiempos de transición al posneoliberalismo. Su discurso de “mejoramiento de las instituciones, gobernabilidad y anticorrupción”, de “creación de empleos mediante el crecimiento inclusivo”, de “inclusión social mediante la prestación de mejores servicios públicos”, caló hondo en un país y en una sociedad que fueron objetos de laboratorio de la reforma estructural y que soportó los momentos más duros del neoliberalismo.

Bolivia es para el Banco Mundial un país clave por su importancia geopolítica. Si un gobierno que proviene del movimiento social adscribe las tesis de la reforma estructural legítima de tal manera la transición al posneoliberalismo que le otorga un espacio político al Banco Mundial fundamental para garantizar esa transición. Además, en el posneoliberalismo lo que está en juego es la privatización de la naturaleza y la consolidación del modelo extractivo bajo condiciones de seguridad jurídica (los derechos de propiedad) y convergencia normativa. El Banco Mundial lo expresa claramente en su CAS con Bolivia:

La estrategia de reforzamiento de los beneficios locales (ELB) buscará proporcionar fortalecimiento institucional a los gobiernos regional y municipal, para el manejo de los recursos relacionados con las operaciones de la industria de petróleo, gas y minería. Asumiendo que el gobierno central y regional sean receptivos y que el marco normativo respecto al derecho de propiedades esté claro, la estrategia ELB estará estrechamente ligada a las oportunidades de inversión existentes y potencialmente nuevas en industrias extractivas, priorizando regiones de altos índices de pobreza tales como Potosí y Oruro para la minería y la región del Chaco para hidrocarburos (BANCO MUNDIAL, 2009b, p. 45-46).

Para asegurar la vigencia del modelo extractivista y el “derecho de propiedad”, que son los ejes de la transición posneoliberal, el Banco Mundial articuló una serie de proyectos durante los años 2007 y 2008 por un monto de 140 millones de USD, para generar las condiciones de posibilidad para la suscripción de un CAS para los años 2010 y 2011. Los proyectos que el BM creó en Bolivia en los años 2007-2008 fueron: (a) Creación de empleo y competitividad (15.0 millones de USD); (b) Inversión rural participativa II (15.0 millones de USD); (c) Administración rural de tierras comunitarias¹⁷ (15.0 millones de USD); (d) Desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación del gobierno (5.0 millones de USD); infraestructura urbana para los pobres (30.0 millones de USD); Programa de protección social (10.0 millones de USD); Educación secundaria (10.0 millones de USD); Salud APL III (15.0 millones de USD); Lago Titicaca (15.0 millones de USD); Fortalecimiento de la eficiencia y transparencia del Estado (10.0 millones de USD); Recuperación de desastres y reducción de la vulnerabilidad (16.9 millones de USD); políticas para incrementar la formalidad y productividad de las empresas. Lo que está en juego en Bolivia es la consolidación del modelo extractivista:

El financiamiento selectivo estará concentrado en proyectos viables de alto impacto en sectores como el de mercados financieros (servicios bancarios para pequeñas y medianas empresas (PyME), microfinanzas y finanzas del comercio), agroindustria y forestal, así como en asistencia técnica y fortalecimiento institucional en las áreas de mejoramiento del ambiente de negocios, acceso a los servicios financieros y reforzamiento de los beneficios locales (principalmente para las industrias extractivas). Si surgen oportunidades, la CFI se mantendrá atenta para evaluar opciones de inversión y asesoría en los sectores de infraestructura e industrias extractivas contingente a la existencia de un clima propicio para las inversiones (BANCO MUNDIAL, 2009b, p. 9).

Estos proyectos sectoriales de la reforma estructural y esta consolidación del modelo extractivista abrieron el espacio para la co-

lonización del Banco Mundial al proceso político boliviano, un proceso que suscitó expectativas, adhesiones y adscripciones a escala global. En plena dinámica de reelección y continuación del gobierno indígena boliviano, el Banco Mundial propone un CAS, que tiene los siguientes ejes y proyectos:

Pilar I: Desarrollo productivo y apoyo a la producción

- Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos
- Infraestructura Descentralizada para la Transformación Rural
- Alianzas Rurales
- Infraestructura Urbana para los Pobres
- Tierra para Desarrollo Agrícola
- Desarrollo Local Sostenible del Lago Titicaca
- Inversión Rural Participativa II
- Operaciones de la CFI en el sector bancario (BISA, Banco Los Andes, Banco Sol, Banco Mercantil)
- Servicios de Asesoramiento de la CFI en arrendamiento financiero
- Operaciones de Infraestructura de la CFI (CBTI, Central Aguirre, TDE, TRECO, TELECEL, TRANSIERRA)

Pilar II: Desarrollo Sustentable

- Recuperación de Desastres y Reducción de la Vulnerabilidad
- Servicios de Asesoramiento Sostenible de la CFI – Sector Forestal, Transierra

Pilar III: Desarrollo Humano

- Transformación de la Educación Secundaria
- Expansión del Acceso para Reducir las Inequidades en Salud
- Invirtiendo en los Niños y los Jóvenes

Pilar IV: Gobernabilidad y apoyo al sector público

- Servicios de Asesoramiento Técnico BEE de IFC, Simplificación de Trámites Municipales y Scorecard Municipal.

Estos ejes y proyectos permiten la intervención de la Corporación Financiera Internacional (CFI), el brazo financiero del Banco Mundial, para generar una serie de proyectos específicos tendientes a consolidar la reforma estructural en Bolivia y en pleno proceso político de “revolución plurinacional”, como por ejemplo: préstamos CFI para servicios agrícolas, para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación, para Caminos Rurales; proyectos AAA (Servicios de Análisis y Consultoría) para el sector agrícola, para elaborar notas políticas de crisis, para estudios de impactos económicos y sociales del cambio climático, etc.

El CAS-Bolivia está estructurado en función del Sistema Nacional de Planificación del país y para fortalecer al Estado. El CAS del Banco Mundial para Bolivia demuestra los ejes básicos de la transición al posneoliberalismo en el cual la lucha de clases ha sido inscrita y disciplinada al interior de las coordenadas de las elecciones, del sistema político de representación y del contractualismo. De la forma más explícita, establece la formulación e imposición de políticas públicas en ámbitos que solamente le atañen al gobierno nacional. Las políticas públicas en salud, educación, protección social, sectores sociales, sectores productivos, etc., son de incumbencia y pertinencia de un gobierno, no del Banco Mundial. En un país soberano su gobierno no permitiría bajo ningún concepto que las políticas públicas sean definidas por fuera de su ámbito y legitimidad. El gobierno indígena de Bolivia permite que los temas del posneoliberalismo: fortalecimiento del Estado de seguridad jurídica, desconexión territorial hacia la convergencia normativa, participación social y ciudadana, extractivismo y ejes multimodales (la anulación del espacio por el tiempo), servicios ambientales, entre los más importantes, se legitimen y se consoliden. Si el proceso político boliviano, considerado como uno de los procesos más radicales en contra del neoliberalismo, termina procesando la misma episteme neoliberal de la mano del Banco Mundial, signifi-

ca que la transición al posneoliberalismo genera ambigüedades e incertidumbres que es preciso deconstruir y analizar.

El caso del Paraguay también da cuenta la forma por la cual el Banco Mundial se “monta a caballo” sobre los procesos de transformaciones políticas del continente. Si en Bolivia era pertinente domesticar las transformaciones políticas e inscribirlas en la hoja de ruta del posneoliberalismo, en Paraguay la acción del Banco es más estratégica porque el país tiene una importancia geopolítica fundamental: es el punto de intersección del centro de América del Sur. Posee las reservas de agua dulce más importantes del mundo (el acuífero guaraní). Es el punto nodal de los ejes multimodales de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sud América (IIRSA). La embajada norteamericana más importante de la región se encuentra, justamente, en Paraguay. Toda estructura agraria del país ha sido puesta en función de la industria de la biotecnología. De hecho, la mayoría de tierras están dedicadas a la soja transgénica de Monsanto. La criminalización y persecución social ha alcanzado las cotas más altas precisamente en Paraguay. La principal represa hidroeléctrica de la región se encuentra justamente en la intersección de sus fronteras. De ahí la importancia de sostener los temas claves de la reforma estructural, de acuerdo al Banco Mundial (2009a, p. 37): “El enfoque de los PPD (Préstamos Programáticos para el Desarrollo de Políticas) será la agenda de modernización del Estado y se espera que estos apuntalen los esfuerzos de reforma de gobernabilidad de la Administración de Lugo.”

Para el Paraguay, el Banco Mundial (2009a, p. 37) tiene previsto un

programa de préstamos indicativo del Banco de aproximadamente US\$100 millones por año hasta un total de US\$500 millones proyectado para el periodo de cinco años EJ09-EJ13.¹⁸ Sin embargo, la EAP no propone un programa de préstamos detallado más allá del EJ10, con el programa identificado de aproximadamente US\$265 millones, o 53 por ciento de la asignación financiera total.

Hasta el 40 por ciento de la asignación financiera de la EAP (US\$200 millones) será en la forma de PPD en el área de la gobernabilidad. El Banco tiene la intención de aumentar significativamente su asistencia a la gobernabilidad del Paraguay.

Un análisis del CAS para el Paraguay da cuenta de que se tiene en la mira la consolidación del modelo extractivo y su puesta a punto con los proyectos IIRSA. En efecto, los proyectos a ser financiados por la CFI dan cuenta de ello: programas de Diálogo sobre Aeropuertos; Inversión en compañía de logística para el transporte por ríos; Fondo ambiental para la biodiversidad, desarrollo rural y evaluación ambiental, apoyo a empresas de agronegocios, entre los más importantes. El CAS-Paraguay (BANCO MUNDIAL, 2009a) comprende los siguientes ejes y proyectos:

Gobernabilidad y Anticorrupción:

- Proyecto Vial
- Proyecto de Agua

Modernización de la Administración Pública

- AAC del Sector Público (Actividades analíticas y de consultoría)
- Proyecto de Agua
- Transmisión de Electricidad

Pobreza: Aumento de la inversión en los sectores sociales (salud y educación) y concentración del gasto público en la lucha contra la pobreza extrema

- Diálogo programático de políticas sociales
- Evaluación programática de la pobreza
- Operación de redes de protección posibles
- Financiación Adicional para un Proyecto de Desarrollo Comunitario

Comunitario

- JSDF para el desarrollo comunitario de comunidades indígenas
- Reforma Agraria Integrada, y reactivación de la agricultura de pequeña escala

- Proyecto de Desarrollo Rural Sustentable
- Acceso a la tierra y proyecto de administración
- Diálogo de desarrollo programático rural y municipal
- JSDF para titular las tierras de comunidades indígenas (Fondo de desarrollo social de Japón)

Aumento de las tasas de matriculación y la calidad de la escuela secundaria

- Proyecto de educación secundaria
- Diálogo programático de Protección Social
- Programa de educación y modernización de la UE (Unión Europea)
- IADB (BID) Escuela Viva (primaria)

Aumento en el acceso a servicios de agua y servicios de alcantarillado para toda la población, incluyendo las poblaciones indígenas

- Proyecto de Modernización de Agua

Responder apropiadamente a la crisis financiera global, salvaguardando la estabilidad macroeconómica y financiera PPDs (Préstamo para políticas de desarrollo)

- Reportes programáticos del sector público
- Notas programáticas de crecimiento
- Monitoreo de los sectores financieros y macroeconómicos

Crecimiento más sustentable

- Mantenimiento de carreteras
- Proyecto de transmisión eléctrica
- Posibles proyectos de infraestructura adicionales.
- AAC programático en pequeñas ciudades/ desarrollo rural

De la misma manera que en Bolivia, Ecuador, y otros países, el CAS-Paraguay demuestra la ingerencia en las decisiones de política pública del Banco Mundial. Esta deriva colonialista se demuestra también en el caso de Guatemala, en donde el Plan de Gobierno

replicaba los contenidos del CAS del Banco Mundial. En los temas de gobierno de la administración de Alvaro Colom constan aquellos considerados prioritarios de la reforma estructural del Banco Mundial: desarrollo social que incluye desarrollo rural, salud, educación y nutrición y los temas de los ODM's; gobernanza que incluye los temas de: seguridad jurídica, desarrollo democrático, políticas legislativas; desarrollo económico y regionalismo y descentralización.

En el caso de Perú, uno de los CAS más amplios y completos que el Banco Mundial haya suscrito en la región, la sinergia del gobierno con este Banco es de tal nivel que el mismo reconoce que: "existe una sorprendente identificación en las visiones del desarrollo que mantienen el gobierno y el GBM (Grupo Banco Mundial) [...] Esta EDAP abarcará un período de cinco años que coincide con el gobierno actual" (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 17).

Para el Perú, el escenario comprende una de las mayores carteras de crédito para un CAS que se hayan suscrito en la región:

En el marco de la actual EDAP, se contará con un paquete crediticio flexible caso por caso que permitirá compromisos de préstamo de hasta US\$700 millones al año en promedio o un máximo de US\$3.500 millones durante todo el horizonte de la EDAP (año fiscal 2007 hasta año fiscal 2011). Los compromisos de desembolso rápido de créditos llegarán a un promedio de US\$400 millones por año, alcanzando un máximo de US\$2.000 millones durante todo el horizonte del préstamo; se espera que los compromisos de desembolso rápido de créditos aumenten de US\$350 millones en el año fiscal 2007 a US\$ 450 millones hacia el final del horizonte de la EDAP. El compromiso por el total del paquete de crédito antes mencionado creará una exposición de US\$4.500 millones al final del año fiscal 2011, en comparación con una exposición de US\$2.700 millones al final del año fiscal 2006 (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 24).

El Banco Mundial (2006, p. 17), en el CAS-Perú, propone una estrategia comprehensiva en la cual casi no queda fuera de la reforma estructural ningún sector social, como puede verse:

Para cada pilar se diseñó un conjunto de clusters en consulta con el gobierno junto con los indicadores que se utilizarán para medir el progreso dentro de cada cluster y las actividades del GBM, ya sean existentes o propuestas, para el próximo período quinquenal. Los clusters son los siguientes:

1. Mantenimiento de la estabilidad macro y reducción de las vulnerabilidades
2. Aceleración y ampliación de la base del crecimiento
3. Logro de un crecimiento ecológicamente sostenible
4. Satisfacción de las necesidades básicas
5. Promoción y desarrollo de un nuevo contrato social en los ámbitos de la educación, salud y nutrición; y
6. Modernización de las instituciones del estado

El CAS del Banco Mundial para el Perú contempla los mismos ejes de la reforma estructural, los mismos discursos, la misma voluntad de poder. Perú es uno de los países en los que el modelo extractivista se ha consolidado. En el año 2009 se produjo una masacre de indígenas de la etnia schuar, en la región de Bagua, que reclamaban por sus territorios ancestrales que habían sido cedidos a las industrias extractivas. La reforma estructural implica, como lo demuestra el caso del Perú, violencia.

Las reformas del Banco Mundial: una evaluación

Con el ajuste macrofiscal del FMI y la reforma estructural del Banco Mundial y el complejo institucional de la reforma estructural, la región empezó una vuelta de tuerca en la radicalización del proyecto neoliberal que ahora ponía énfasis en las formas de apropiación territorial, y en la emergencia de procesos históricos de violencia, extorsión, saqueo, dominación, que han sido descritos como “acumulación originaria de capital”, pero que son parte inherente al capitalismo mismo. Se trata de una forma de acumulación por desposesión sustentada en la privatización territorial. El ciclo de la reforma estructural abre la vía para el inicio de una etapa más tenebrosa, más densa y, por circunstancias históricas, más ambi-

gua, más esquiva, más compleja en su comprensión. La reforma estructural llega a su término porque cumplió con sus tareas fundamentales, pero le toma la posta una deriva de acumulación por desposesión sustentada en la privatización de los territorios y en la criminalización de las sociedades, quizá más despiadada que las anteriores.

Los proyectos sectoriales de la reforma estructural, en el cual actuaron todas las instituciones del complejo institucional de la reforma estructural, estaban diseñados para durar un tiempo determinado que, en general, estaba entre tres y cinco años. Fueron proyectos concebidos para actuar en el mediano plazo y cuyo objetivo no era su institucionalización ulterior sino la transformación radical del sentido de la política pública. Una vez cumplido su periodo y sus objetivos se extinguían sin generar memoria institucional, al extremo de que los documentos que respalden su accionar, que evidencien sus decisiones, sus impactos y consecuencias, incluidos los costosos “informes de consultoría”, se han convertido en casi todos los países de la región en una especie de misterio nacional: no existen en ninguna institución pública, ni en ninguna biblioteca pública.

Estos proyectos de reforma sectorial fueron creados para experimentar las formas de privatización de las políticas públicas y los marcos categoriales y metodológicos que luego se convertirían en el formato del Estado en su conjunto. Los proyectos de la reforma sectorial se situaban a la sombra y al amparo del Estado. Crecían como un cuerpo metastático en la periferia del Estado. No eran Estado, pero supuestamente tampoco eran sector privado. Se movían en ese aparente intersticio entre lo público y lo privado que son las ONG's y la cooperación al desarrollo. De ese intersticio extraían las condiciones de su legitimidad política y a partir de esa situación de ambigüedad y de limbo político, obtenían el peso político para imponer sus prescripciones al conjunto del Estado y la sociedad.

En virtud de que eran proyectos de mediano plazo que testaban sus metodologías y sus cuadros tecno-políticos directamente con el Estado y, además, realizaban cambios en el Estado en conformidad con las estrategias establecidas desde el complejo institucional de la reforma estructural nunca rindieron cuentas a nadie que no sea al propio complejo institucional de la reforma estructural. Su lealtad era con el FMI, el BM, el BID, la GTZ, la COSUDE, el PNUD, la CAF, nunca con el Estado que les dio abrigo y cobertura. Nunca rindieron cuentas a la sociedad, y la única vez que pretendieron hacerlo (en el proyecto SAPRI del Banco Mundial), se trató más bien de una estrategia política de relegitimación y de manipulación social. Para el conjunto de la sociedad, e incluso para líderes de opinión y dirigentes sociales, los acrónimos de los proyectos de la reforma estructural eran un arcano misterioso y de difícil comprensión y acceso. Nunca la sociedad conoció, debatió, reflexionó o aprobó ninguno de esos proyectos de reforma sectorial. Sus marcos metodológicos eran metalenguaje puro. Representaban el grado cero de la democracia y la transparencia. Eran casi las entelequias de un poder real que actuaba a la sombra. Una vez que lograban sus resultados, para utilizar una metáfora médica, y conseguían la transferencia de su ADN hacia el Estado, que finalmente adoptaba esas metodologías de los proyectos sectoriales como políticas de Estado, estos proyectos sectoriales se extinguían y desaparecían en una bruma de olvido e indiferencia creada a propósito. Nacieron desde la sombra del complejo institucional de la reforma estructural y, una vez cumplidos sus propósitos, regresaron a las sombras.

El Estado que había sido contaminado por esos proyectos de la reforma estructural-sectorial no podía ser el mismo Estado de la industrialización o de Bienestar. Era un Estado adecuado completamente a las coordenadas de la acumulación del capital en tiempos de neoliberalismo y globalización. Era un Estado que pensaba

en términos de “marco lógico”, “árbol de problemas”, “análisis sectorial”, “competitividad”, “cambios institucionales”, etc. Era un Estado colonizado en su episteme misma por el complejo institucional de la reforma estructural. Un Estado hobbesiano y pensado en términos del derecho privado y de propiedad (el famoso “Estado social de derecho” neoliberal). Un Estado presto para actuar en defensa de la propiedad privada y los intereses de los inversionistas privados. Un Estado que podía criminalizar a su población al tiempo que garantizaba la “seguridad jurídica”. Es por ello que el Banco Mundial ahora preconice la consolidación del Estado, porque es un armazón que nada tiene que ver con el Estado anterior a las reformas estructurales del neoliberalismo. Es por ello que en América Latina varios gobiernos pueden proponer y llevar adelante estrategias políticas de recuperación del Estado, porque ese Estado es la mejor garantía para el funcionamiento del neoliberalismo. Es por ello que los gobiernos progresistas y de “izquierda” pudieron posicionar su discurso de rescate de la soberanía estatal y de la acción del Estado y de las políticas públicas, y que muchos sectores sociales en el continente hayan pensado que se trataba de un cambio radical en el modelo económico neoliberal, cuando en realidad representaba su consolidación y fortalecimiento. Es desde allí que hay que comprender las ambigüedades de los discursos políticos en estos momentos de transición al pos-neoliberalismo.

Referencias

BANCO MUNDIAL. **Estrategia de alianza con la República del Paraguay 2009-2013**. 7 abr. 2009a.

_____. **Estrategia de asistencia del Banco Mundial al Estado Plurinacional de Bolivia, 2010-2011**. Bolivia, 2009b.

_____. **Estrategia de alianza con el país para la República del Perú, 2007-2011**. Informe no. PE-37913. 19 dic. 2006.

_____. **Estrategia de asistencia país**. Informe no. 25817 EC. Abr. 2003a.

_____. **CAS-Ecuador**. 2003b. Disponível em: <<http://www.wb.org/ecuador/proyectos>>.

_____. **Estrategia asistencia país para La República del Ecuador**. 29 abr. 2003c.

_____. **Estrategia asistencia país para los Estados Unidos Mexicanos**. 23 abr. 2002.

BECKER, G. The economic approach to human behavior. In: FEBRERO, R.; SCHWARTZ, P. **The essence of Becker**. Stanford: Hoover Institution, Stanford University, 1995. (Hoover Institution Press Publication, n. 426).

BRESSER PEREIRA, Luiz C. La reforma del Estado de los años 90. Lógica y mecanismos de control. **Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales**, v. 38, n. 150, jul./sep. 1998.

BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR, V. **Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los andes ecuatorianos**. Ensayo sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo. Ecuador: FLACSO, 2001.

COSTANZA, R.; y DALY; H. **Natural Capital and Sustainable Development**. Conservation Biology 6, 37-46, 1992.

DÁVALOS, P. **La democracia disciplinaria**. Quito: CODEU-PUCE, sept. 2010.

MATO, D. Think tanks, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina. In: GRIMSON, A. (comp.). **Cultura y neoliberalismo**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007.

NORTH, D. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: FCE, 2006.

PLEHWE, D.; WALPEN, B. **Between network and complex organization: The making of neoliberal knowledge and hegemony**. Available from: <<http://www.forba.at/data/downloads/file/300-Plehwe-Walpen.pdf>>. Cited: 2010 May 23.

PUTMAN, R.: **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton University Press, 1993.

RAMOS, I.; BONILLA, N. **Mujeres, comunidades y plantaciones en Ecuador testimonios sobre un modelo forestal social y ambientalmente destructivo**. Ecuador, oct. 2008. (Colección del WRM sobre plantaciones, n. 12).

SIMON, H. A. A Behavioral Model of Rationality Choice. **Quarterly Journal of Economics**, no. 69, p. 99-138, 1955.

TERÁN, J. F. **La infraestructura como necesidad y los pobres como pretexto**. Condicionamientos multilaterales, financiamiento privado y gobiernos locales. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Nacional, 2007.

Notas

¹Una primera versión de este capítulo apareció en el libro: DÁVALOS, Pablo: **La democracia disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina**. Quito: CODEU-PUCE, sep. 2010.

²Los Premios Nobel de Economía en realidad son premios del Banco Central de Suecia y no del Comité de Premios Nobel. Pero en virtud de que se conceden en la misma fecha que los Premios Nobel, y que tienen la misma cantidad monetaria del Premio Nobel, la prensa los denomina como Premios Nobel de Economía. El Comité de los Premios Nobel, y que maneja el fideicomiso de estos premios, no ha reconocido hasta la fecha a los Premios Nobel de Economía como parte de su Comité y de su fideicomiso. La concesión del Premio Nobel de Economía tiene un control teórico y epistémico estricto de la denominada Sociedad del Monte Peregrino, conformada por representantes más radicales de la escuela neoliberal, entre ellos Milton Friedman y Friedrich Hayek.

³Considerar al comportamiento humano no como una complejidad sino como una predecible actividad sustentada en la maximización de la utilidad de individuos racionales ha sido uno de los intentos de la economía clásica. Esto puede verse en la siguiente cita de Becker (1995, p. 13): "The heart of my argument is that human behavior is not compartmentalized, sometimes base on maximizing, sometimes not, sometimes motivated by stables preferences, sometimes volatiles one, sometimes resulting in an optimal accumulation of information, sometimes not. Rather, all human behaviour can be viewed as involving participants who maximize their utility from stable set of preferences and accumulate an optimal amount of information and other inputs in a variety of markets."

⁴Sobre el rol de las ONG's, y la colonización epistemológica desde el neoliberalismo, ver Daniel Mato (2007).

⁵IEDECA es una ONG con fuertes lazos con los sectores rurales y campesinos indígenas de la sierra centro y norte. Fue la contraparte del Banco Mundial en el proyecto SAPRI desde el cual se intentó cubrir con un manto de legitimidad y de participación social la reforma estructural: "La Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI - Iniciativa para el análisis participativo del ajuste estructural) es un proyecto conjunto del Banco Mundial, los gobiernos y una red global de ONG's y organizaciones de la sociedad civil [...] En el caso del Ecuador, el Instituto de Ecología y Desarrollo de las comunidades Andinas (IEDECA) lideró el proceso de coordinar la representación y participación de la sociedad civil [...] El SAPRI también elaboró recomendaciones importantes respecto al proceso incluyendo: [...] Proponer, aprobar e implementar una "Ley de Diálogo, Participación y Control Civil" [...] (que) debe ir acompañada por una Ley de Responsabilidad Fiscal [...] Los logros del SAPRI en el Ecuador incluyen la incorporación de una representación de la sociedad civil mucho más amplia que lo común en la mayoría de procesos." (BANCO MUNDIAL, 2003b, p. 75-76).

⁶Esta ONG ha tenido un rol fundamental en la privatización del agua, sobre todo en las ciudades de Pimampiro y Cuenca.

⁷La Corporación privada de Estudios de Estructura y Administración del Estado (ESTADE) ha sido una institución clave a la hora de construir los marcos jurídicos para la privatización de la naturaleza, ha estado vinculada al proyecto SUBIR (CARE-USAID-TNT), a la UICN, al Proyecto PAT del Banco Mundial para el riego, al proyecto PATRA del Banco Mundial, y realizó los estudios que determinaron la supresión del INERHI.

⁸Además de coadyuvar a la fundamentación de los conceptos de la reforma estructural desde la realidad local, la FLACSO ha cumplido un rol estratégico dentro de los planes del Pentágono y del Departamento de Estado de EUA, para la región andina. Desde la FLACSO-Ecuador se llevó adelante el programa de seguridad regional a través de un convenio con la Universidad de Miami, y el Comando Sur del Ejército de EUA.

⁹Esta fundación se ha especializado los últimos años en una estrategia de intervención directa sobre el movimiento indígena ecuatoriano a través de la capacitación y la formación de "capital humano".

¹⁰CORDES ha sido el *think tank* local más importante para posicionar temas, agendas y propuestas políticas para la reforma estructural neoliberal. Su rol durante la Asamblea Constituyente de 1998 fue fundamental en ese sentido.

¹¹ El Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio con amplia experiencia y trayectoria en financiamiento al desarrollo comunitario, es analizado al interior de esta transformación neoliberal en un estudio de Bretón Solo de Zaldívar (2001). El FEPP también ha sido denunciado por su relación con los agronegocios y los esquemas de plantaciones (RAMOS; BONILLA, 2008).

¹² La Sociedad del Monte Peregrino ha instituido una vasta red de institutos de investigación y de vocería que han acompañado al proceso de la reforma estructural en todo el mundo. Esta densa red de instituciones apadrinadas desde la Sociedad del Monte Peregrino ha sido financiada por las corporaciones transnacionales que han participado en forma activa en los procesos de privatización. Para un análisis y recuento de las instituciones vinculadas a la Sociedad del Monte Peregrino y su rol en la transformación neoliberal del mundo ver Dieter Plehwe y Bernhard Walpen (2010).

¹³ En el documento denominado Estrategia Asistencia País en el párrafo 108 se establece lo siguiente: "La ejecución del programa del Banco requiere una estrecha coordinación con los socios estratégicos incluyendo la CAF, el BID, el IMF, el sistema de Naciones Unidas, y los donantes bilaterales". En el párrafo 109, se lee: "El diseño del programa de asistencia por el Banco aprovecha el Acuerdo con el Fondo (se refiere al FMI, P.D.), y reconoce varias áreas en las cuales otros donantes tienen una ventaja comparativa y/o están prestando ya una asistencia importante. Por ejemplo, la CAF tiene una historia de inversiones significativas en las grandes obras infraestructurales en el Ecuador y, conjuntamente con el BID, está promoviendo la interconectividad del transporte, la electricidad y otras redes entre las naciones andinas [...] El BID ha asumido el liderazgo en la cuestión de reformar los bancos públicos, las finanzas rurales, definición de los derechos de propiedad, y el fondo de inversión social (se refiere al proyecto de microfinanzas SALTO, P.D.). El BID y el Banco (Mundial, P.D.) actualmente están desarrollando préstamos programáticos que se refuerzan mutuamente en las áreas sociales, en las cuales ambas instituciones han cumplido roles protagónicos. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha desempeñado un papel importante en el monitoreo de los gastos sociales y en el trabajo hacia un pacto social y fiscal dentro de la sociedad civil. La GTZ y la USAID están haciendo aportes claves para adelantar el desarrollo municipal en el contexto de la descentralización." En el párrafo 110, puede leerse lo siguiente: "Además, hay una colaboración fuerte entre los organismos multilaterales (CAF, BID, FMI, y el Banco Mundial) a nivel local para poder presentar una posición coordinada sobre varios temas de políticas" (BANCO MUNDIAL, 2003a).

¹⁴ Esta sinergia puede visualizarse en el documento denominado Estrategia Asistencia País del Banco Mundial (2006, p.31), en donde se dice: "Respecto de los créditos de ajuste, KfW ha expresado su interés en co-financiar el conjunto propuesto de DPL fiscales como continuación de su apoyo inicial al conjunto de préstamos DECSAL [*Decentralization and Competitiveness Structural Adjustment Loan* - Préstamo de Ajuste Estructural para Descentralización y Competitividad] desembolsados durante el gobierno anterior. Asimismo, el diseño de los programas de crédito para ajustes se coordinará estrechamente con BID y el FMI, ya que ambas instituciones están apoyando la agenda de reformas del sector público del gobierno. Simultáneamente, el Banco continuará coordinando estas herramientas con otros donantes (como GTZ, USAID, COSUDE, AECI, Cooperazione Italiana, SNV, etc.), los mismos que continuarán involucrados en el apoyo de reformas clave del nuevo gobierno. Respecto de los créditos para inversión, la estrategia que se propone como parte de esta EDAP tiene como propósito lograr la coordinación activa y/o posible co-financiamiento con el BID (para transporte, educación, salud, gestión fiscal y competitividad); con la CAF (infraestructura); GTZ (para competitividad, agua y desarrollo rural); JBIC (Cooperación del Japón, P.D.) (para infraestructura); USAID (para iniciativas en administración de justicia y buen gobierno); y DFID (para nutrición). Además, el GBM (Grupo Banco Mundial, P.D.) continuará fortaleciendo su relación con el Programa Global de Agua y Saneamiento que ha participado activamente en consultas con el nuevo gobierno y que constituirá un complemento al apoyo del GBM al programa gubernamental "Agua para Todos". Las áreas posibles de AAA [*Analytic and Advisory Services* - Servicios de Análisis y Asesoría], conjunta podrían incluir infraestructura (con CAF) y los sectores sociales, generación de crecimiento, buen gobierno y lucha contra la corrupción con DFID" (Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, P.D.).

¹⁵ Sobre la actuación del complejo institucional de la reforma estructural, puede observarse el siguiente ejemplo sobre la reforma sectorial para el sector agua y saneamiento en Nicaragua: "En el 2005, el Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (SWAp) del Banco Mundial y del PNUD, la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE) y la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (CONAPAS) realizaron un taller para capacitar a los funcionarios públicos en los conceptos y aplicaciones del enfoque sectorial amplio (SWAp) [...] En el caso del SWAp nicaragüense participan los siguientes actores internacionales: las Naciones Unidas, en acciones a nivel local, el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, en la asistencia técnica para la descentralización, el empoderamiento de las municipalidades, los modelos de gestión y los sistemas de información, la COSUDE, en el fortalecimiento institucional del CONAPAS y de la política de descentralización; el BID, en el apoyo a la estrategia sectorial y en

la promoción de un SWAp rural; la KfW de Alemania, en el apoyo a la reforma de gobernanza del sector; la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional de Canadá, en la asistencia para la implementación de un "concepto más amplio" de gestión integral de los recursos hídricos; la Organización de Desarrollo Internacional de los Países Bajos, en la modernización del sector a través de temas relevantes como ambiente, gobernanza y manejo de cuencas; y el gobierno de Luxemburgo, en apoyo institucional" (TERÁN, 2007, p. 40).

¹⁶El Banco Mundial además generó toda una panoplia de instrumentos y metodologías de control y que van desde las Estrategias Asistencia País hasta instrumentos puntuales como: el Análisis Ambiental País (CEA), la Evaluación de la capacidad de gestión financiera del país (Country Financial Accountability Assessment, CFAA), el Seguimiento a las Políticas del Gasto Público (Public Expenditure Review, PER), la Evaluación de las políticas e instituciones del país (Country Policy and Institutional Assessment, CPIA), Seguimiento y Evaluación de la Pobreza (Poverty Assessment), Revisión de la Gobernanza y las Instituciones (Institutional and Governance Review), Evaluación del Clima de la Inversión (Investment Climate Assessment, ICA), etc.

¹⁷Crédito del Banco Mundial: IDA 4366-0: *Administración de Tierras para el Desarrollo Agrícola*, aprobado el 29/10/07 con cierre en el 29/06/12 y por un monto de 15.0 millones de USD, que tiene el objetivo de "pilotear un mecanismo basado en el mercado para la distribución de tierras" (BANCO MUNDIAL, 2009b, p. 63).

¹⁸EJ09-EJ13: hace referencia a los años fiscales 2009 hasta 2013.

5 Reforma do Estado na Argentina

Mônica Dias Martins
Sergio Daniel Pistolesi

Introdução¹

Na noite de 19 de dezembro de 2001, cidadãos argentinos ganhavam as ruas para protestar armados de panelas como instrumento de percussão. O chamado *cacerolazo* exigia a renúncia do ministro da economia Domingo Cavallo e desafiava o estado de sítio decretado nesse dia pelo presidente Fernando de la Rúa, eleito em 10 de dezembro de 1999 pela aliança *Unión Cívica Radical*, segundo maior partido político da Argentina, e *Frente País Solidário* (UCR-FREPASO). As medidas impopulares adotadas em fins de novembro do mesmo ano – mais conhecidas por *corralito*² – tinham somado a classe média ao protesto dos setores mais pobres contra a política econômica do governo, o qual enfrentava o caos produzido pelos saques a supermercados e lojas de produtos alimentícios em todo o país. Ao longo daquela noite e até a manhã seguinte, a população – que agora pedia a renúncia do próprio presidente – foi violentamente reprimida pelas forças policiais. O confronto, registrado em toda sua dramaticidade no documentário *20.12.01 El Estallido*, de Román Lejtman (2003), deixou um saldo de trinta mortos e centenas de feridos.

Após conferir a impossibilidade de controlar a situação, Fernando de la Rúa abandonava a Casa Rosada, sede do governo da República Argentina, partindo no helicóptero presidencial, em 20

de dezembro de 2001, para não mais voltar. O país achava-se numa crise cuja magnitude pode ser medida pela sucessão de cinco presidentes em menos de quinze dias³ e pelo empobrecimento dos argentinos. Segundo dados do *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INDEC), em 2002, 53% da população encontrava-se abaixo da linha da pobreza e 24,8% abaixo da linha de indigência.

Para melhor compreender estes fatos inéditos na história do país, é preciso ter em conta a implantação das reformas econômicas e da estrutura do Estado que, iniciadas durante o regime militar (1976-1983), tomam impulso quando Carlos Saul Menem exerce a presidência por dois mandatos consecutivos (1989-1995 e 1995-1999). O rumo traçado pelo governo Menem não seria modificado por seu sucessor, Fernando de la Rúa, o qual como candidato da oposição na campanha de 1999 dava sinais de continuidade das políticas neoliberais.

Por sua vez, as reformas estruturais devem ser analisadas nos marcos de mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais que, desde os anos 1970, ocorrem de modo acelerado em escala mundial. A ideia de *globalização* representa uma tentativa de explicar tais fenômenos, na ótica e segundo os interesses das nações hegemônicas. Assim, a visão amplamente disseminada é, ao mesmo tempo, descritiva e profética: a chamada globalização constituiria um destino inevitável, cabendo ao mercado ditar as regras e ao Estado-nação se adaptar o mais rápido possível a elas, sob pena de exclusão das benesses que a nova *ordem internacional* prometia. A partir dessa concepção foram elaboradas prescrições que, aplicadas aos diversos países, pretendiam moldar a estrutura econômica e o aparelho estatal daqueles menos desenvolvidos. E a Argentina não foi exceção.

Embora boa parte da literatura especializada trate a globalização como fenômeno recente e a nação como um “anacronismo”,

pouco se discute acerca das crescentes interações entre os processos mundiais e as comunidades nacionais. Sustentamos que os organismos multilaterais participam ativamente da configuração do Estado nacional; na fase de expansão capitalista marcada por mudanças globais, desempenham um papel crucial para consecução das reformas estruturais nos países onde operam.

O presente capítulo examina os fatores que determinaram a aplicação das reformas de cunho neoliberal no contexto de um governo peronista, cujo ideário político defendera historicamente valores nacionais e um Estado forte. Ao término do primeiro mandato de Menem, quase todas as empresas públicas estavam privatizadas. Não por outra razão, as instituições financeiras internacionais consideraram a Argentina exemplo a ser imitado.

As reformas resultaram da congruência de interesses entre credores internacionais,⁴ liderados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), e grandes grupos econômicos nacionais aliados aos conglomerados empresariais estrangeiros. Na disputa pela apropriação dos recursos estatais, dois fatores foram decisivos: a dívida externa, instrumento de pressão dos organismos multilaterais junto ao governo, e o *transformismo argentino*, processo político mediante o qual a classe dominante busca impor sua vontade ao aparato jurídico-burocrático do Estado nacional.

Pressão internacional e dívida externa

Na Argentina, o endividamento externo se acelerou durante o regime militar com a aplicação da “reforma financeira de 1977”, cujas inovações abrangiam basicamente a paridade do peso ao dólar e a liberalização do mercado financeiro e de bens. Até então, o desenvolvimento nacional fundamentava-se, em grande parte, na aliança entre trabalhadores e empresários de modo a enfrentar as corporações multinacionais. A ditadura abriu caminho à hegemo-

nia dos grandes grupos nacionais e seus aliados. Sob pretexto de combater a guerrilha marxista, as forças armadas utilizaram seu poderio para reprimir os movimentos sociais e eliminar resistências ao plano econômico de corte liberal que contrariava os interesses dos setores populares.

O saldo do terrorismo de Estado realizado pela ditadura militar argentina no período de 1976 a 1983 foi o desaparecimento de aproximadamente 30 mil pessoas e o aniquilamento da quase totalidade dos quadros políticos envolvidos com a organização popular e a luta social. Eduardo Galeano (2002, p.191) retrata esta época:

Los generales convierten el país en un cuartel. El ministro lo convierte en un casino. Cae en la Argentina un diluvio de dólares y cosas. Es la hora de los verdugos, pero también de los tahúres y los malabaristas: los generales mandan callar y obedecer mientras el ministro ordena especular y consumir. El que trabaja es un gil; el que protesta, un cadáver. Para reducir los salarios a la mitad y reducir a la nada a los obreros rebeldes, el ministro soborna con plata dulce a la clase media, que viaja a Miami y vuelve cargada de montañas de aparatos y aparatos y chirimbolos y chirimbolitos. Ante la cotidiana matanza, los tilingos mediopelos se encogen de hombros: - Algo habrán hecho. Por algo será. O silban mirando para otro lado: - No te metás...

Nesse contexto, as medidas implantadas pelos generais argentinos trouxeram desindustrialização e especulação financeira. Fruto da paridade cambial, o dólar “barato” favoreceu a entrada de produtos importados com os quais as empresas nacionais tinham dificuldade para competir, de modo que muitas delas faliram. A abertura financeira permitiu o crescimento exponencial da dívida externa, cuja contrapartida não foi o investimento produtivo, mas operações especulativas e “fuga de capitais” para o exterior. Neste sentido, os grupos econômicos nacionais faziam empréstimos fora do país para aplicar no mercado financeiro doméstico, que oferecia juros maiores que o mercado internacional. Uma vez obtidos os lucros, compravam dólar “barato” do Banco Central e remetiam ao exterior.

Além da especulação, observa Mario Cafiero (2002), o setor bancário executou manobras fraudulentas que repercutiram no montante da dívida externa.⁵ Uma delas era a falência. Em consequência das disposições da reforma financeira de 1977, o Banco Central pagava juros pelo dinheiro que o banco declarava possuir a título de depósito compulsório (percentual dos depósitos que não pode ser utilizado para empréstimo). Para efeito, o banco simulava operações fictícias de maneira a aumentar os depósitos compulsórios. Muitas instituições financeiras foram criadas com este intuito.

No entanto, em 1980, o Banco Central começou a reduzir o percentual de depósito compulsório e intervir em alguns bancos importantes. A redução do compulsório, que comprometeu o funcionamento de bancos e financeiras, cujo sustento provinha de juros obtidos da fraude, somada à possibilidade de intervenção gerou incerteza, permitindo aos grupos econômicos nacionais comprar bancos por valores irrisórios e, a seguir, provocar sua liquidação. Como o Banco Central garantia a totalidade dos depósitos bancários, estes grupos recebiam o valor correspondente à totalidade dos depósitos fictícios.

Com os benefícios obtidos desta maneira, os bancos ligados aos grupos nacionais adquiriam dólar “barato” do Banco Central, logo incorporado ao ciclo de operações especulativas: os dólares eram vendidos ao próprio BC como provenientes de empréstimos privados externos, que os comprava com o compromisso de revendê-los futuramente a esses mesmos bancos a uma paridade prefixada. Finalmente, os bancos os recompravam para enviá-los ao exterior.

Em 1982, em virtude da desvalorização do peso diante do dólar de aproximadamente 150%, o Banco Central ficou sem dólares suficientes para honrar o compromisso de revenda destes ao valor prefixado. Em consequência, pagou em pesos a diferença entre o valor real do dólar e o pactuado, e assumiu o saldo dos emprésti-

mos em dólar dos bancos privados, tornando pública uma dívida originalmente privada. O Estado se endividou, em grande parte, para suprir os dólares que a fração interna remetia ao exterior. Ao final da ditadura militar, os resultados da reforma financeira, das manobras especulativas e das fraudulentas, somados ao contexto internacional marcado pela alta de juros, restrição às exportações latino-americanas e elevação do preço do petróleo, que afetou negativamente a economia argentina, deixaram um saldo de elevadas taxas de desemprego e o aumento de mais de quatro vezes da dívida externa (GAMBINA et al., 2002).

Esta situação se agravou com a restrição ao crédito internacional: em 1982, o México suspendeu o pagamento da dívida e a consequência foi o corte de financiamento para a América Latina. A renegociação da dívida externa, condição necessária para reativar o fluxo de créditos, transformou-se em instrumento de pressão do Banco Mundial e do FMI, visando implantar as reformas estruturais.

O presidente Raul Alfonsín (1983-1989), eleito pela *Unión Cívica Radical*, estabeleceu um projeto inicial de desenvolvimento econômico de corte keynesiano (GAMBINA, 2001) voltado ao consumo interno, posteriormente substituído por um modelo exportador que atendia aos interesses dos setores dominantes. De modo a influenciar as políticas econômicas e manter os benefícios provenientes do endividamento externo, da retração salarial, do desemprego e das “privatizações periféricas” (CAFIERO, 2002, p.61), que consistiam em licitações para prestação de serviços, obras ou fornecimento de suprimentos ao Estado com valores, na maioria das vezes, superfaturados, as organizações empresariais estabeleceram negociações diretas entre suas lideranças, os *capitanes de la industria*, a alta hierarquia burocrática e os dirigentes do partido governista (BASUALDO, 2001).

A influência dos credores internacionais sobre o governo ar-

gentino não era a mesma dos empresários nacionais e, ao contrário deste segmento, o dinheiro obtido com o pagamento da dívida externa tendia a diminuir. Em decorrência da coação dos organismos multilaterais, o governo de Alfonsín assumiu posição favorável aos credores e decidiu impulsar o “Plano Baker”. Criado pelo secretário do Tesouro estadunidense, James Baker, e apresentado na assembleia conjunta do Banco Mundial e do FMI, em 1985, o plano intitulado “Programa para o Crescimento Sustentável” prometia solucionar o problema da dívida externa na América Latina. Uma das propostas era a capitalização da dívida: ante a impossibilidade de pagamento do principal com divisas, este poderia ser feito com ativos físicos, ou seja, privatizando empresas públicas.

Seguindo essa orientação, em 1988, o presidente Alfonsín encaminhou ao Congresso Nacional um plano de privatização, o qual foi rejeitado pela oposição peronista. Na ocasião, o senador Eduardo Menem, irmão de Carlos Menem, afirmou: *“el justicialismo no les ha puesto ni les pondrá jamás la bandera de remate a las empresas públicas porque está en juego la soberanía del Estado”* (TAGLIAFERRO, 2008). O plano não se concretizou e, nesse mesmo ano, o governo suspendeu o pagamento da dívida externa.

Desde então, as ingerências do Banco Mundial e do FMI em prol das reformas estruturais tornaram-se constantes, porém sem resultado, em face do veto da oposição e do peso político da fração interna do setor dominante que, em função dos benefícios auferidos junto ao Estado, não tinha interesse na privatização das empresas estatais. Depois de várias advertências do FMI ao governo para retomar o pagamento da dívida externa, em fevereiro de 1989, os bancos estrangeiros com filiais na Argentina desencadearam uma corrida cambial de grandes proporções, cujos efeitos levariam a uma crise hiperinflacionária, considerada um “golpe de mercado” (GAMBINA, 2001, p.189). A massiva e abrupta compra de dólares iniciada pelos bancos ocasionou a desvalorização da moeda

nacional, resultando em uma inflação que superou 5.000% ao ano (NUN, 1995). A sociedade viveu momentos terríveis com a diminuição diária do poder aquisitivo dos salários que, no caso dos mais pobres, era insuficiente para alimentar a família. No final de maio, em diversas cidades argentinas, a população foi às ruas e invadiu supermercados à procura de suprimentos.

Eduardo Basualdo (2001) afirma que esta crise contribuiu não apenas para obter a priorização dos interesses relegados da fração dominante externa, mas também para modificar o sistema político e conseguir que o peronismo convalidasse, do mesmo modo que o partido no governo, as reformas estruturais. Igualmente importante foi seu efeito disciplinador: o temor inflacionário se instalou na população, levando-a a aceitar condições regressivas de distribuição de recursos e as mudanças por vir. Segundo este autor, a crise desencadeou o fato culminante para implantação das reformas estruturais, a convergência entre as frações do setor dominante. A fração interna coincidiu com a posição da fração externa, ao perceber a possibilidade de se apropriar, por meio do processo de privatização, de um capital com elevado potencial de rentabilidade. Conseqüentemente, ambas as frações associaram-se, na forma de consórcios, para participar do lucrativo “banquete” das empresas estatais. O gabinete de Menem mostra este alinhamento: seus dois primeiros ministros da Economia, Miguel Roig e Néstor Rapanelli, eram funcionários do conglomerado mais poderoso da Argentina, a Bunge & Born.⁶

No governo, o partido peronista incorporou os valores do liberalismo da direita argentina e aderiu ao Programa de Ajuste Estrutural dos organismos multilaterais. Então, o presidente Menem deu início às reformas estruturais, impulsionando as privatizações, num processo viciado pelas vantagens que outorgava aos compradores em prejuízo da nação.

Procedimientos insanablemente corruptos hicieron posible una gigantesca transferencia de recursos del sector público a una reducida elite capitalista, dejando a usuarios y consumidores en la indefensión y a merced de nuevos monopolios privados que actúan sin tener que atenerse a ningún marco regulatorio efectivo (BORON, 1995, p.22).

As receitas neoliberais propugnadas pelo Consenso de Washington foram aplicadas na Argentina de forma notável. Sua materialização realizou-se por meio de medidas legais, entre as quais se destacam a Lei nº 23.696 de “Emergência Econômica” e a 23.697 de “Reforma do Estado”, ambas de 1989, e a nº 23.928 de “Convertibilidade”, de 1991, que equiparou o peso ao dólar. No ano de 1994, a Lei nº 24.353 consagrou a adesão do país ao Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), órgão do Grupo Banco Mundial criado em 1966 e responsável por arbitrar questões jurídicas entre Estados e investidores estrangeiros.

Estas reformas foram aplicadas em virtude da pressão internacional para reinício do pagamento da dívida e como condição necessária para assinatura do “Plano Brady”, que daria novamente acesso ao crédito externo. Idealizado em 1989, pelo então secretário do Tesouro estadunidense, Nicholas Brady, este plano propunha basicamente uma negociação com os credores internacionais que incluía a troca da dívida vencida por nova dívida com prazo de vencimento maior, e da dívida por ativos, ou seja, por privatização de empresas estatais, conforme sublinha Maia (1993).

Do total da dívida externa, os bancos comerciais tinham o maior valor a cobrar, aproximadamente 38,5 bilhões de dólares, enquanto o Banco Mundial e o FMI detinham 23% deste valor (LABALZE, 1989). Porém, referidas instituições lideraram as negociações, provando a importância de alcançar acordos com estas para o acesso ao crédito internacional.

Na Argentina, as reformas se caracterizaram pela rapidez, abrangência e parcialidade das privatizações, fruto da influência da fra-

ção interna do setor dominante sobre o sistema político. Os compradores das empresas públicas foram beneficiados com marcos regulatórios precários ou quase inexistentes, com a aceitação de um percentual elevado da dívida que podia ser trocada por ativos e com a habilitação de poucos participantes às licitações. Assim, o setor dominante conseguiu se apropriar de praticamente todas as empresas do Estado. Como veremos, o *transformismo argentino* converteu-se em peça-chave do processo reformista.

O transformismo argentino

A expressão *transformismo argentino* designa o processo de mudanças no sistema político que teve início no governo Alfonsín e se consolidou na gestão de Menem. Eduardo Basualdo consagra a expressão, adequando à realidade argentina o conceito de *transformismo* elaborado por Gramsci. Este conceito tem origem na sua análise da unificação italiana e descreve a formação de

uma classe dirigente cada vez mais ampla [...] com absorção gradual, mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliavelmente inimigos” (GRAMSCI, 2002, p. 63).

Desde a perspectiva gramsciana, a classe dominante busca conquistar a direção da sociedade pelo consenso sem, no entanto, modificar a estrutura econômica ou assumir qualquer compromisso político. Para que a situação tenha tendência duradoura, é necessária a hegemonia dos seus intelectuais orgânicos, a “atração” sobre os intelectuais de outros grupos sociais e um “sistema de solidariedade” entre todos os intelectuais, estabelecendo laços de ordem psicológica e corporativa.

No caso italiano, o partido de direita, constituído por intelectu-

ais orgânicos dos setores dominantes, dirigiu o processo transformista; na Argentina, estes setores

asumen la tarea de cooptar al partido político que accede al gobierno una vez agotada la dictadura militar, a distintos integrantes del partido opositor y a diversas conducciones de organizaciones que conforma la sociedad civil (BASUALDO, 2001, p. 21-22).

Enquanto para Gramsci a hegemonia ideológica é o principal veículo de cooptação, Basualdo considera decisivo na conformação do *transformismo argentino* a integração econômica. Esta foi alimentada pela corrupção, que se instaurou como fator orgânico no sistema político e deu coesão ao bloco de poder; pelos altos salários dos quadros partidários, deixando as próprias bases sem condução; pelos rendimentos de intelectuais supostamente independentes que se tornam consultores no processo de privatização dos bens públicos. Assim, o *transformismo argentino* se firmava à medida que a fração interna do setor dominante ampliava sua interferência na definição das políticas estatais e seus negócios com o sistema político, bem como atraía para seu campo ideológico as lideranças populares.

A consolidação da trama transformista aconteceu com a ascensão do partido peronista, liderado por Menem. Este rompeu com o legado de Perón, que configurara o peronismo como um movimento nacional identificado com as demandas dos segmentos empobrecidos da sociedade argentina, e se desvinculou dos setores sociais que representava.

Miroslav Hroch (2000, p.88) denomina movimento nacional aos esforços empreendidos por grupos sociais não dominantes para atingir “todos os atributos de uma nação plena”.⁷ O desenvolvimento de uma cultura nacional, a conquista de direitos civis e da autonomia política, e a criação de uma estrutura social completa são as principais demandas de um movimento nacional. Nesta perspectiva, o peronismo constituiria um movimento nacional que reivindicaria o reconhecimento da igualdade de direitos e a autonomia política. Sua gênese esteve marcada pela disputa entre empre-

sários apoiados pelos Estados Unidos, que pretendiam manter um Estado alinhado aos seus interesses, e militares que, assumindo o governo em 1943, defendiam um projeto nacionalista, baseado no protecionismo do Estado e no crescimento do mercado interno.

A transformação destes interesses em apelos nacionais de alcance popular, dando forma e conteúdo ao movimento nacional, realizou-se através de uma gesta épica. Esta gesta marcou o nascimento do peronismo e deu sustentação ao seu universo simbólico e estilo de condução política. Na condição de secretário do Trabalho, o coronel Perón havia instaurado os direitos trabalhistas e, assim, conseguido popularidade entre a classe operária. No auge do enfrentamento entre trabalhadores e empresários, houve uma tentativa frustrada de golpe de Estado que resultou na demissão e prisão de Perón. A partir desse momento, começaram grandes manifestações exigindo sua liberdade. Os sindicatos promoveram greves em várias cidades do país e, em 17 de outubro de 1945, mobilizaram cerca de 300 mil pessoas na Capital Federal. Nesse dia Perón foi libertado e iniciou o caminho rumo à *Casa Rosada*.

Para Hobsbawm (2002), “tradição” é o conjunto de práticas rituais ou simbólicas destinadas a inculcar valores ou normas de comportamento por meio da repetição. Com efeito, a gesta de 17 de outubro criou uma tradição revivida a cada ano durante a presidência de Perón (1946-1955), como uma festa pátria, na qual se celebram fatos históricos e a devoção do povo por seu líder. Um elemento básico desse ritual político é o hino. A *Marcha Peronista* condensa o núcleo das ideias do movimento - a atitude anticapitalista, o valor do trabalho e a justiça social -, colocando Perón como o realizador do sonho de San Martín, herói da independência argentina, conforme ilustra o trecho a seguir:

Por ese gran argentino
que se supo conquistar
a la gran masa del pueblo
combatiendo al capital.
¡Perón, Perón, qué grande sos!
¡Mi general, cuanto valés!
¡Perón, Perón, gran conductor,
sos el primer trabajador!
Por los principios sociales
que Perón ha establecido,
el pueblo entero esta unido
y grita de corazón:
¡Viva Perón! ¡Viva Perón!
.....
Por esa Argentina grande
con que San Martín soñó,
es la realidad y la efectiva
que debemos a Perón.
(LLISTOSELLA, 2008, p.46-47)

O ideário político retomava propostas defendidas pelo governo militar do qual Perón participara. No poder, o peronismo buscou manter a aliança com os sindicatos e fundamentar sua ação no ideal de nação autônoma e de um Estado com forte presença na economia, tendo como bandeira a justiça social e privilegiando a harmonia entre trabalho e capital. Em termos de relações internacionais, cultivou uma postura antiestadunidense, porém sem alinhar-se com os países da órbita socialista. O estilo de condução política se configurou em decorrência da gesta fundadora: Perón, ao tempo em que exercia uma liderança carismática junto ao povo, dirigia o partido de forma autoritária.⁸

Menem soube aproveitar a mística peronista. Na campanha eleitoral de 1989, a inflação gerava expectativas de um governo que salvasse a Argentina da crise. Valendo-se de linguagem simples e popular, apresentava-se como bem-sucedido governador da sua província natal, La Rioja, situada no noroeste argentino, fronteira com o Chile. Nos comícios, Menem procurava reviver o clima épico e o carisma de Perón, recordava o dia 17 de outubro e Evita, invocava a Deus e a Virgem, saudava o povo de hermanos y hermanas e convocava a todos com seu apelo messiânico: Sigánme,

no los voy a defraudar. Nos barrios pobres, andava num veículo criado para a campanha, o menemóvil, seguido pelos moradores como em uma romaria, enquanto falava de justiça social e apelava para o sentimento nacional, buscando assemelhar-se ao caudilho da independência Facundo Quiroga, seu conterrâneo (Figuras 1 e 2).

**Figura 1 - Cartaz
Campanha eleitoral**



Fonte: www.publicidadpolitica.com.ar

**Figura 2 - Óleo de
Facundo Quiroga**



Fonte: www.clarin.com

Com Menem eleito, a convicção de que o peronismo voltara a governar era generalizada. O jornal *La Nación* publicava seu desapontamento diante da continuidade do Estado intervencionista e das políticas sociais peronistas:

La Argentina padece el final de una etapa y el alumbramiento de otra. Parecería que esa etapa que se extingue, caracterizada por un Estado macrocefálico y liberticida y gobiernos demagógicos y populistas, se resiste a abandonar el campo, mientras las fuerzas de la libertad que pugnan por trabajar sin obstáculos, sin dirigismos, paternalismos ni burocracias asfixiantes no pueden todavía, abrirse paso para desplegar el caudal de su inteligencia y su esfuerzo (HEREDIA, 2002, p. 83).

Porém, o novo presidente não se sentiu obrigado pelas promessas de campanha e só se importava com a vitória, como revela em entrevista posterior às eleições:

Las tres reglas de oro de la conducción son 1) estar perfectamente informado; 2) guardar en secreto esa información; y 3) actuar de sorpresa. Es lo que hice toda mi vida. Si yo en la campaña electoral le digo a la gente Vamos a reanudar las relaciones con Inglaterra, pierdo un 20% de los votos. Si le digo a la gente: Vamos a privatizar teléfonos, ferrocarriles y Aerolíneas; tengo en contra todo el movimiento obrero. Todavía no había conciencia clara de lo que era necesario hacer. Cuando los periodistas, durante la campaña, me preguntaban si iba a privatizar o no, yo les decía: No soy privatista ni estatista (NUN, 1995, p.87).

Em seu discurso de posse em 8 de julho, Menem (1989, p.18) renunciava as reformas neoliberais:

Todo aquello que puedan hacer por sí solos los particulares no lo hará el Estado nacional. Todo aquello que puedan hacer las provincias autónomamente no lo hará el Estado nacional. Todo aquello que puedan hacer los municipios, no lo hará el Estado nacional.

Um mês depois, o Congresso Nacional aprovou a legislação reformista, materializando a ruptura do Partido Justicialista com o credo peronista. O menemismo se transformou no antípoda dos princípios básicos do peronismo: privilegiou o capital, o mercado e a privatização.

Nos primeiros anos da gestão de Menem o *transformismo argentino* estava em expansão. O partido justicialista adotou um modelo de organização empresarial, porém conservou o estilo de condução peronista. Sob uma direção verticalizada, o próprio Menem resolvia as dissidências com intervenções nas províncias e demissão de autoridades partidárias. Segundo Basualdo (2001), o partido passou a ser regido por relações contratuais de variados tipos: altos salários para os quadros partidários em troca da lealdade ao projeto de reformas; contratações nos organismos internacionais de crédito para trabalhos de implantação de projetos especí-

ficos ou para cumprir funções na órbita do setor público, que garantiam novas adesões e calavam as críticas ao governo. E, ainda, propinas pagas pelo setor dominante ao sistema político para obter determinadas vantagens; tudo indica que no processo de privatização, o suborno tenha sido utilizado para determinar o preço das empresas e a quantidade possível de troca da dívida externa por ativos, manipular a adjudicação das privatizações e determinar o conteúdo do marco regulatório para funcionamento das empresas uma vez privatizadas.

As decisões eram tomadas apenas pelos dirigentes partidários da inteira confiança de Menem, em geral lideranças marginalizadas pelo grupo peronista hegemônico liderado por Antonio Cafiero⁹ – ao qual Menem não pertencia – por não corresponderem à imagem mais moderna e menos populista pretendida pelo peronismo.

Embora existissem reações em contrário, os quadros peronistas pouco questionaram as mudanças. No Congresso, apenas oito de um total de 112 deputados reclamaram; no partido, os dirigentes falavam vagamente dos ideais peronistas abandonados, ao tempo em que manifestavam total aceitação das propostas menemistas (SINDICARO, 1995).

Em virtude da crise inflacionária, o processo reformista esteve permeado pelo discurso da *emergência econômica* e da *globalização*. Todos os problemas da Argentina seriam fruto da “enorme e antiquada” estrutura do Estado, diante dos quais caberia uma única solução: implantar as reformas estruturais. Este discurso foi útil para convencer a população em geral, mas, sobretudo, ajudou na integração ideológica das lideranças dos setores populares e de parte dos sindicatos.

Menem valeu-se de recursos extraordinários para governar: por um lado, utilizou os decretos de necessidade e urgência, que não precisavam de aprovação do Congresso Nacional, pois de fato es-

tes não existiam na Constituição Argentina; por outro, promoveu a reforma da Corte Suprema de Justiça, Lei nº 23.774 de abril de 1990, aumentando o número de juízes de cinco para nove e nomeando quatro novos juízes favoráveis à sua gestão. No caso de questionamentos jurídicos, a constitucionalidade dos decretos seria garantida pelos juízes “amigos”.

Os meios de comunicação cumpriram papel de destaque para formar uma opinião pública favorável às privatizações: empresários do setor, jornalistas e comunicadores divulgavam a necessidade das reformas, assessoravam Menem, convidavam o presidente para anunciar seus projetos nos programas televisivos. Em abril de 1990, organizaram uma manifestação na *Plaza de Mayo*, respaldando a reforma do Estado (NOVARO, 1999).

Conclusão

A crise que assolou a sociedade argentina em 2001 surgiu com as reformas econômicas e do Estado implantadas nos primeiros anos da década de 1990. Fundamentadas na ideia de *globalização* difundida pelos países hegemônicos, estas reformas se condensaram no Consenso de Washington, decálogo de prescrições voltado à América Latina. Na Argentina, tais prescrições foram incorporadas ao aparato jurídico-institucional de modo tão completo que a nação passou a ser considerada modelo pelas instituições financeiras internacionais.

Uma das características do processo reformista, ainda nos anos 1980, foi a disputa pela distribuição dos recursos públicos entre os credores internacionais, liderados pelo FMI e pelo Banco Mundial, e os grandes grupos econômicos nacionais, aliados aos conglomerados empresariais estrangeiros. Os grupos empresariais, que inicialmente se opunham às reformas de modo a continuar usufruindo das benesses do Estado, tomaram posição favorável à pri-

vatização das empresas públicas, endossando as pressões do setor financeiro internacional junto ao governo no sentido de incluir as privatizações como meio de capitalização da dívida externa. Nesse âmbito, a congruência entre as frações dominantes constituiu fator decisivo para a implantação das reformas estruturais.

Dedicamos atenção especial ao *transformismo argentino*. O peronismo, que historicamente defendeu o Estado desenvolvimentista e a justiça social, sob a direção de Menem, e em função da influência da fração interna do setor dominante, aderiu ao programa neoliberal dos organismos multilaterais. Para ganhar as eleições majoritárias, o candidato peronista amparou-se no universo simbólico, no ideário político e no estilo carismático que identificam o partido com os setores mais pobres da sociedade. Após assumir a presidência, Menem impulsionou o processo reformista que passou a ser caracterizado por sua rapidez, abrangência e parcialidade em favor dos investidores e em detrimento do patrimônio nacional.

Com a legislação reformista, o menemismo se afastou dos valores e da base social que o levaram ao governo. No intuito de superar esta ruptura e avançar com as reformas, montou uma estrutura governamental e partidária organizada verticalmente e de forma empresarial, que se manteve coesa mediante diversas modalidades de cooptação econômicas e ideológicas. Diante dos segmentos sociais que dizia representar, justificou as reformas com o discurso da emergência econômica e governou utilizando-se com frequência dos decretos de necessidade e urgência, além de receber forte apoio dos meios de comunicação e do poder judiciário.

A partir de julho de 1989 os argentinos vivenciaram uma experiência inédita e surpreendente. Havia eleito Menem com a esperança de que tirasse a nação da crise inflacionária, apagasse as lembranças dos saques aos supermercados e devolvesse aos trabalhadores a posição de destaque que outrora ocupavam. O peronis-

mo parecia uma escolha acertada: com a paridade do peso ao dólar, o governo tinha estabilizado a economia e derrotado a inflação. Em consequência, valorizou-se o peso; sem inflação, os juros dos créditos diminuíram; com a abertura do mercado, houve uma “inundação” de produtos importados. A conjunção destes três elementos gerou um consumo impensado anos atrás. Propaganda política, medo do retorno à inflação e fartura momentânea levaram a maioria da população a confiar no governo menemista, o qual instaurou e sustentou as reformas mais radicais já experimentadas na Argentina, diametralmente opostas ao credo peronista. Esse caminho conduziu a sucessivas crises que refletiam uma disputa profunda e duradoura entre os variados interesses existentes em uma nação.

Nesse trabalho procuramos destacar a centralidade do Estado-nação para as reformas neoliberais na América Latina. Protagonista da sua própria reestruturação, ele tem reagido às constantes ingerências do Banco Mundial e do FMI, necessárias para ajustá-lo à atual dinâmica do capitalismo. As reformas, ainda em curso, demandam um poder político que aparente legitimidade; além de acenar com promessas de bem-estar social, cabe ao Estado-nação propiciar um arcabouço jurídico-institucional adequado ao crescente pluralismo das comunidades nacionais e das questões globais.

Referências

- BASUALDO, E. **Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina**. 3. ed. Buenos Aires: Universidade Nacional de Quilmes Ediciones, 2001.
- BORON, A. **El experimento neoliberal de Carlos Saul Menem**. In: BORON, A. et al. **Peronismo y Menemismo**. Avatares del populismo en la Argentina. Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto, 1995.
- CAFIERO, M.; LLORENS, J. **La Argentina robada**. El corralito, los bancos y

el vaciamiento del sistema financiero argentino. Córdoba: Ediciones Macchi, 2002.

GAMBINA, J. Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/1999). In: SADER, E. (comp) **El ajuste estructural en América Latina**. Costos sociales y alternativas. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

GAMBINA, J. et al. Vulnerabilidad externa y dependencia de la economía argentina. In: GAMBINA, J. (comp.). **La globalización económico-financiera**. Su impacto en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

GALEANO, E. **Memorias del Fuego, Volume 3**. El siglo del viento. 17. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2002.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere, Volume 5**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HEREDIA, M. Política y liberalismo conservador a través de la prensa tradicional en los años '70 y '90. In: LEVY, B. (comp.). **Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano**: Lecturas políticas. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

HOBSBAWM, E. Introdução: A invenção das tradições. In: HOBSBAWM, E. RANGER, T. **A invenção das tradições**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HROCH, M. Do movimento nacional à nação plenamente formada: o processo de construção nacional na Europa. In: BALAKRISHNAN, G. (org.). **Um mapa da questão nacional**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS. **Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos EPH y regiones estadísticas, desde mayo 2001 en adelante**. Disponível em <<http://www.indec.mecon.ar/nueva-web/cuadros/74/sh-pobreza1.xls>>. Acesso em: 3 jul. 2004.

LA BALZE FELIPE, A.M. de. Resumen y Conclusiones. In: LA BALZE Felipe, A.M de. (org.). **El financiamiento externo argentino durante la década de 1990**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1989.

LLISTOSELLA, J. **Una história de plagios y vanidades**: la marcha peronista. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008.

MAIA, J. L. **El ingreso argentino al Plan Brady**. Buenos Aires, Boletín Informativo Techint n° 274. Buenos Aires, 1993.

MENEM CARLOS, S. **Mensaje presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem**

a la Honorable Asamblea Legislativa: 8 de julio de 1989. Buenos Aires: Congreso de la Nación, 1989.

NODA, M. **El partido laborista.** La verdad obrera n. 179. Buenos Aires, 24 jan. 2006. Disponível em <<http://www.pts.org.ar/spip.php?article4682>> Acesso em: 20 mar. 2009.

NOVARO, M. Crisis y renovación de los partidos. Una perspectiva comparada sobre los años del menemismo. In: TORRE, Juan C. e outros. **Entre el abismo y la ilusión.** Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1999.

NUN, J. Populismo, representação e menemismo. In: BORON, A. et al. **Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina.** Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto, 1995.

SINDICARO, R. **Los tres peronismos. Estado y poder económico. 1946-55/1973-76/1989-99.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2002.

_____. Poder político, liberalismo econômico y sectores populares em la Argentina 1989-1995. In: BORON, et al. **Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina.** Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto, 1995.

TAGLIAFERRO, E. **Los que tienen pasaje de ida y vuelta.** Crítica de la Argentina. Buenos Aires, 4 ago. 2008. El país. Disponível em <<http://criticadigital.com/imprensa/index.php?secc=nota&nid=9258>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

Notas

¹ Uma primeira versão em espanhol foi publicada em **Tensões Mundiais**, v. 4, n.7, jul./dez.2008.

² Corralito é a denominação popular do Decreto nº 1.570, de 3 dezembro de 2001, instrumento legal que vigorou um ano e proibia retiradas bancárias maiores do que U\$S 250,00 por semana, ficando isentas apenas operações de comércio exterior.

³ Período decorrido entre a renúncia de De la Rúa e a ascensão de Eduardo Duhalde, do Partido Justicialista, denominação partidária do peronismo desde 1971, que assumiu a presidência em 2 de janeiro de 2002.

⁴ Bancos comerciais, Clube de Paris – formado por dezenove nações europeias – e outros credores menores (DE LA BALZE, 1989, p.19).

⁵ Mario Cañero foi deputado federal pelo Partido Justicialista (1997-2001) e pela Afirmación para una República Igualitária (2001-2005).

⁶ Bunge & Born, grupo multinacional fundado em 1884 na Argentina, possuía empresas alimentícias, petroquímicas, têxteis, etc. Em meados dos anos 1990 entrou em decadência. Reformulado como Bunge Internacional, hoje se dedica à comercialização de *commodities* e soja. Sua sede atual fica nos EUA.

⁷ Para aprofundamento dos estudos de Hroch sobre os movimentos nacionais consultar **Tensões Mundiais** vol. 3, n.4 e n.5, 2007; vol.4, n.6, 2008.

⁸ Conforme o primeiro estatuto: "Art 1) El Partido peronista [es una] institución política dispuesta a sacrificar todo a fin de ser útil al general Perón. Art. 16) [Perón] Es el jefe supremo del peronismo [...] En tal carácter puede modificar o anular decisiones de las autoridades partidarias. Art 77) [...] Mantener en toda circunstancia los actos del gobierno peronista como los mejores que pueden producirse. No admitir críticas al respecto"(NODA, 2006).

⁹ Antonio Cafiero foi ministro de Economía (1975-1976), gobernador da Provincia de Buenos Aires (1987-1991) e senador (1993-2005), entre outros cargos, todos pelo Partido Justicialista.

6 El Banco Mundial y la relativización en Colombia

Héctor Mondragón

Panorama del sector agropecuario colombiano

En Colombia el sector agropecuario se ha caracterizado por una relativa heterogeneidad en cuanto a las formas de producción, que incluyen las plantaciones y empresas comerciales de mayor o menor tamaño; las haciendas de ganadería extensiva, la agricultura familiar de campesinos, indígenas y afrocolombianos; además varias comunidades indígenas practican formas de aprovechamiento colectivo de las selvas y desiertos.

Las plantaciones más importantes son las de caña de azúcar y palma aceitera, principalmente para el mercado interno, algunas forestales y el banano para exportación. Los empresarios, principalmente pequeños y medianos, producen arroz, tomate, alcachofa, lechuga, fresas, parte del maíz, banano y flores. Existen empresas ganaderas, lecheras y pesqueras.

Productos predominantemente campesinos son café, plátano, panela, yuca, papa, frijol, arveja, cacao y ñame. El 74% del área sembrada en maíz está en parcelas familiares. Muy expresiva es la producción campesina de frutas: mora, naranja, mandarina, limón, lulo, piña, curuba, maracuyá, granadilla, guayaba, durazno y aguacate. Las economías familiares participan en la actividad pesquera y la acuicultura. En 2002 los campesinos mantenían el 67,3 % del área sembrada del país en cultivos legales y el 62,9 % del valor de

la producción agrícola (FORERO ALVAREZ, 2004), aunque las fincas de menos de 20 ha sólo tienen el 8,83% de la tierra en propiedad (BONILLA; IVÁN GONZÁLEZ, 2006). El 43 % del área sembrada corresponde a explotaciones de menos de 20 ha.

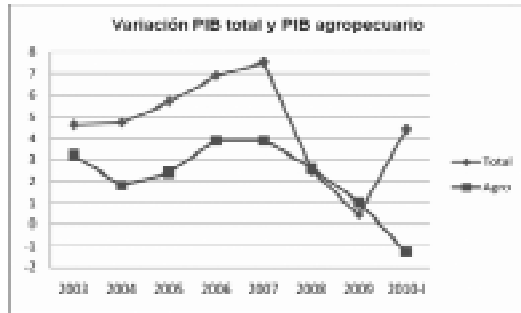
Son importados el trigo, la cebada, la soya, el algodón, las lentejas, las manzanas y parte creciente del maíz y otros productos. Entre 2003 y 2007 las importaciones de alimentos subieron de 4,4 a 8,2 millones de toneladas. Ahora a eventual aprobación de los Tratados de Libre Comercio con Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea abre los mercados a más importaciones.

Tras haber experimentado un relativo desarrollo de la economía empresarial, durante las últimas dos décadas, el sector agropecuario ha registrado un retroceso, con pocas excepciones, principalmente la expansión de las plantaciones de palma aceitera y la caña de azúcar, promovidas por la política estatal e internacional de subsidios, créditos, exenciones de impuestos y normas que obligan al consumo de agrocombustibles. Un indicador es el descenso del área agrícola cosechada entre 1990 y 1997, sin recuperación hasta ahora, con unos años peores y otros malos, pero siempre con reducciones de más del 15% con respecto al máximo de 1990, de 4.767 millones de hectáreas.



Fuente: DNP "Anuario del Sector Agropecuario- Minagricultura" 1990 – 2008.

Entre 2003 y 2007, en pleno auge cíclico nacional e internacional de la economía, el sector agropecuario colombiano perdió una oportunidad única para crecer rápidamente.



Fuente: Departamento Nacional de Estadística, Cuentas Nacionales Trimestrales 2003-2010.

De acuerdo con las estadísticas trimestrales del Departamento Nacional de Estadística (DANE), con tasas de crecimiento del producto interno entre el 4,6 y el 7,5% anual y del producto industrial entre el 5,5 y el 9,5% anual, el sector agropecuario solamente creció entre el 1,8 y el 3,9% anual. En el 2008 el comportamiento del sector agropecuario fue uno de los factores que dispararon la crisis económica general. Fue un año de estanflación, en la medida que precisamente los precios de los alimentos se elevaron en 13,77%, mientras la producción industrial se redujo en 1,8%. En 2009 comenzó la destorcida de los precios internacionales, que resultó ruinosa para muchos productores y la recesión se extendió al sector agropecuario que durante el primer semestre registró una producción inferior al año anterior. En el primer trimestre del 2010 cuando el conjunto de la economía comenzó a recuperarse, el sector agropecuario volvió a caer.

Aunque el 18,9% de las tierras son aptas para agricultura, solamente 3,6% del área del país se dedica a esta cultura. Esto significa que más de 9 millones de hectáreas de suelos de calidad agrícola

son desperdiciados. De las 38 millones de hectáreas que actualmente están destinadas a la ganadería, sólo 19,3 millones tienen vocación ganadera. Además, 22 millones de hectáreas que se deberían dedicar solamente a usos forestales, ahora son usadas para otros fines (IGAC-CORPOICA, 2002, p. 78).

Los conflictos de uso del suelo están correlacionados con una alta concentración de la propiedad privada rural.

Tabela 1: Distribución de la propiedad registrada 2005

Tamaño Ha.	% Propietarios	% Tierra
< 0	50,35	1,7
3 a 20	28,29	7,13
20 a 100	10,43	14,58
100 a 2000	2,87	23,08
≥2000	0,06	53,51

Fuente: Bonilla y Iván González (2006, p. 60), con base en estadísticas catastrales del Igac, abril de 2005.

Durante las últimas tres décadas Colombia ha sufrido un proceso de intensa concentración de la propiedad rural. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), entre 1985 y 2008, un total de 4'628.482 personas fueron desplazadas por la violencia. Desde el año 2000, al menos 385 mil familias rurales abandonaron cerca de 5,5 millones de hectáreas, equivalentes al 10,8% del área agropecuaria del país, tierra que pasó al dominio de otros, constituyendo una expropiación de hecho (CODHES, 2009, p. 3-4).

A pesar del desplazamiento forzado, el censo nacional de 2005 mostró que aunque, como ocurre desde 1938, nuevamente el porcentaje de población rural disminuyó hasta el 26,5%, ello no significó una reducción de población rural en números absolutos. Sin embargo, el desplazamiento forzado de más de 4 millones de personas ha tenido como resultado el estancamiento del total de la población por fuera de las cabeceras municipales, en algo más de

11 millones de personas, de las cuales por lo menos 400 mil se dedican a actividades no agropecuarias: educación, salud, servicios públicos, minería, administración pública y otros.

El censo de 2005 registró 1'741.362 viviendas familiares dispersas en el área rural, de las cuales 916.549 estaban asociadas a unidades de producción agrícola, pecuaria, forestal o piscícola (DANE, 2008). Estas cifras pueden ser un acercamiento al total de familias campesinas o de unidades familiares de producción. Para esta masa de población la acción de Estado es mínima. Así, según los informes de gestión del Instituto de Desarrollo Rural (INCODER), en 2008, apenas 16.009 familias presentaron solicitud a este, para 1.254 proyectos subsidiados, fueron seleccionadas 768 familias con 134 proyectos productivos para la adquisición de 7.221 hectáreas.

En cuanto a los desplazados, lograron presentar su solicitud 5.534 familias de las más de medio millón de familias campesinas que se encuentran desplazadas por la violencia. Solicitaron 402 proyectos. Los técnicos únicamente encontraron como elegibles 68 de estos proyectos en beneficio de apenas 562 familias; pero, los recursos presupuestados solamente alcanzaron para 37 proyectos de 357 familias, apenas el 6,45% de las familias solicitantes y el 0,06% de las desplazadas por la violencia (SINTRAICODER, 2009).

El Banco Mundial en el sector agropecuario colombiano

En 1949 y 1954 se hicieron efectivos los primeros créditos del Banco Mundial para el sector agropecuario colombiano, dirigidos a la adquisición de maquinaria agrícola. En mayo de 1966 el Banco otorgó un nuevo crédito de 16 millones de dólares para fomentar la ganadería. La incidencia del Banco en los años 1960 se centró en el área vías e infraestructura, aunque los créditos fueron reorientados para tratar de articularse dentro de la política reformista del

Presidente Carlos Lleras Restrepo. Ligados a la acción del Instituto de Reforma Agraria (INCORA), se aprobaron créditos para programas de irrigación. También se aprobaron créditos para planes de colonización campesina dirigida y titulación de tierras en Caquetá y el Sarare (Arauca), así como un crédito para la infraestructura e instituciones del conjunto del sector agropecuario.

El Banco Mundial se adaptó fácilmente al viraje que significó la Ley 4 de 1973 que frenó la reforma agraria, y como muestra aprobó en 1975 el crédito de 17 millones de dólares para el proyecto de desarrollo de Córdoba, en el cual la gran propiedad desempeñaba un papel fundamental. Se consideraba la colonización como sustituto de la reforma agraria y los programas de colonización dirigida recibieron nuevos créditos del Banco Mundial.

Por otra parte, en septiembre de 1973, en la junta de gobernadores del Banco Mundial, su presidente, Robert McNamara planteó "la estrategia para el desarrollo rural" que propiciaba un rápido incremento de la productividad de la pequeña agricultura. Para aplicar esta estrategia, en 1976 el Banco Mundial otorgó un crédito de 52 millones de dólares y otro en 1982, para impulsar el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), destinado a la agricultura familiar campesina, pero sin tocar la distribución de la propiedad de la tierra.

Buscó apoyar al segmento de campesinos con mayor posibilidad de acceso a los mercados, a partir de crédito y asistencia técnica para las comarcas más dinámicas. Benefició directamente a una porción minoritaria de pequeños agricultores, consiguió aumentos generales en la productividad campesina, pero no garantizó precios de sustentación después de los aumentos de producción. Los proyectos de infraestructura apoyados por el Banco registraron un giro hacia la economía campesina y la pequeña producción, hasta el punto que en 1989 fue aprobado un crédito de 78 millones de dólares para irrigación en pequeña escala.

La transferencia de tecnología agropecuaria se convirtió en línea importante del Banco. El programa DRI contaba para el efecto con la existencia del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). El desmonte de este Instituto significó en la última década un enorme retroceso del sistema nacional de transferencia de tecnología, institucionalizado por el Decreto 1946 de 1989 y la Ley 29 de 1990. Mientras las funciones de asistencia técnica del ICA pasaron a las Unidades Municipales de asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), el DRI se convirtió en un mero Fondo de Cofinanciación con las entidades territoriales (departamentos y municipios). Rápidamente lo que se había conseguido en 14 años de esfuerzos se vino por el suelo: el DRI, mientras subsistió, como otros fondos de cofinanciación, se convirtió en una fuente de recursos para satisfacer a las clientelas políticas y fue liquidado en 2003 cuando se creó el INCODER.

Un crédito mucho mayor para el “sector agropecuario”, por 250 millones de dólares, fue ejecutado desde 1993. Este crédito fue otorgado al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), creado apenas tres años antes, para ejecutar la política de crédito rural ajustada al mercado y adecuada a la llamada “apertura económica”, es decir, a la reforma neoliberal. Se trató de una suma muy grande en comparación con otros créditos del Banco para este sector en Colombia y en realidad se trató de un intento de apuntalar las reformas neoliberales de apertura económica. Frente a este crédito madre, los demás resultaron pequeños, especialmente si tenían que ver con tierras y desarrollo campesino.

La Ley 160 de 1994 autorizó la creación de zonas de reserva campesina en las cuales se limita la tenencia y transferencia de la propiedad de predios a campesinos, fijando un límite máximo de la tierra que una familia puede poseer. El crédito para reservas campesinas, otorgado en 1998, apenas alcanzó los 5 millones de dólares.

El Plan de Desarrollo del Magdalena Medio, que incluye beneficios para sectores campesinos, latifundistas y empresariales, recibió en 4 años dos partidas de 5 millones. Muy publicitado fue el subsidio al mercado de tierras, que no ha podido constituirse en Colombia en un verdadero proyecto del Banco y, como pasamos a ver, quedó subsumido en un programa de asociaciones productivas de los pequeños con los grandes propietarios.

El mercado subsidiado de tierras

El programa de mercado subsidiado de tierras fue propuesto por el Banco Mundial y establecido en Colombia por la Ley 160 de 1994. El Banco Mundial otorgó el 30 de junio de 1996 un crédito de inducción por 1,82 millón de dólares para financiar experiencias piloto y una Unidad Técnica, con el objetivo de “preparar” un completo proyecto de apoyo a la “reforma agraria basada en el mercado”.

El programa fue publicitado como una forma de garantizar el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, eliminando las interferencias burocráticas y la “innecesaria” intervención del Estado. Sin embargo, su cubrimiento fue mínimo y entró en crisis por las altas tasas de interés, la mora en los pagos que deben hacer los “beneficiarios” y el cada vez más reducido presupuesto destinado por el gobierno al INCORA.

De acuerdo con los registros del INCORA, aunque en 1997 los propietarios ofrecieron al INCORA 1'141.313 hectáreas, el INCORA sólo tuvo dinero para subsidiar la compra de 42.527 (3.7%). Los propietarios oferentes tenían 223 hectáreas en promedio hasta 1997 y 180 hectáreas promedio entre 1998 y 2001, generalmente empresarios arruinados por la apertura económica y nunca grandes propietarios latifundistas. Según los informes de gestión anuales del INCORA, de 38.451 familias solicitantes fueron escogidas 3.113. A

partir de ahí, el programa cayó en picada y las familias beneficiarias se redujeron a 1.767 en 1998, a 845 en 1999 y a sólo cerca de 650 cada año en 2000 y 2001.

A partir de 1997 se observó un marchitamiento del programa. De 1'547.676 familias que según la encuesta de hogares del DANE de 1997 estaban interesadas en adquirir tierra, sólo conocían el programa 356.957 y de ellas sólo se inscribieron 38.451 familias. De estos solicitantes se atendió en 1997 sólo el 8% y en el 2000 menos del 3%. Se registraron problemas graves, a partir de las características de la demanda y la oferta de tierras y de las características del propio programa y la ley que lo regla.

La selección de los beneficiarios es difícil, pues la mayoría de solicitantes necesita la tierra y sabe cultivarla. Como la oferta de tierra era mayor que el presupuesto, proliferaron las presiones políticas y de otra índole para poder vender una cantidad de predios, sabiendo que menos del 4% sería adquirido. Estas presiones se reflejaron sobre la selección de los beneficiarios en las áreas donde están ubicados predios cuyos propietarios tienen mayor influencia política u otros instrumentos de presión.

En el programa de subsidio al mercado de tierra el campesino recibía el 70 % del precio del predio como subsidio y tenía que comprometerse a pagar el 30 %, para lo cual recibió un crédito con tasas de interés comerciales y variables con el índice de aumento de los precios al consumidor más dos puntos. Esto ahorcó a los usuarios, debido a que las tasas de interés eran muy superiores a la rentabilidad del predio. La casi totalidad de "beneficiarios" de 1998 entraron en mora y la cartera vencida alcanzó cerca de 10 mil millones de pesos. Es decir que el subsidio no alcanzó a cumplir su papel: garantizar que la rentabilidad de la finca permita pagarla.

Cualquier proyecto productivo particular no puede prescindir de la situación general y es inútil un enfoque puramente bancario, de proyecto individual, sin visión macroeconómica. Los proyectos

piloto, con todos sus méritos, no pueden escapar del enfoque aislacionista doble, que por una parte experimenta en un costoso laboratorio que trata de separar de la vida real y por otra parte, formula recomendaciones sin tocar el modelo. Por lo mismo no se percibió lo esencial: el subsidio cubrió el exceso en el precio de la tierra, pero ayudó a mantenerlo, al subsidiar la demanda.

Además, el subsidio no cubrió el exceso de precio del dinero: los altos intereses pagados por el 30% del precio de la tierra, y por los créditos adicionales para vivienda e inversiones “extraprediales” e “intraprediales”, para establecerse, y el crédito de producción. Únicamente 259 familias de los “proyectos pilotos”, asistidos por expertos pagados por el Banco Mundial, pudieron beneficiarse de 732 millones de pesos para mejoras intraprediales destinadas por el Fondo DRI y los municipios y gestionaron otros 500 millones de pesos para inversiones extraprediales.

El programa tuvo una pequeña incidencia en un segmento del mercado. Desesperados, pequeños empresarios arruinados optaron por “regalar” el 30 % del precio, que debía ser cubierto por el crédito. Se convirtió en un mercado entre pobres que comerciaban en un segmento por fuera del circuito de las tierras mejor ubicadas y de mejor calidad.

Condenado a ser un miniprograma, hubo dos alternativas para continuarlo: Una, era mantener el perfil de campesino pobre del beneficiario, concediéndole, además del subsidio para comprar tierra, el subsidio a las tasas de interés y establecer legalmente la posibilidad de la expropiación por vía administrativa, si un gran propietario se niega a negociar o si no vende a precios adecuados a la rentabilidad, y concentrar el programa en áreas de reforma agraria y desarrollo rural campesino, como las reservas campesinas, y apreciando la experiencia en las labores agropecuarias y la organización campesina y comunitaria como prioridades para la selección de los aspirantes.

La otra alternativa era convertirlo en un subsidio para que compraran tierra personas con capacidad de inversión y posibilidad de aportar activos productivos y calificación administrativa. En vez de un programa para transformar en pequeños empresarios a campesinos pobres, asalariados rurales, minifundistas y aparceros, tendríamos un programa para subsidiar a empresarios experimentados. En Colombia en 1998, la propuesta de desviar el subsidio para comprar tierras hacia agricultores con capacidad de inversión fue tan sólo un muy pequeño elemento articulado a la gran realidad de un proceso de relativización.

El gobierno de Andrés Pastrana buscó desde 1998 sustituir el programa de mercado subsidiado de tierras por lo que llamó “alianzas estratégicas” entre pequeños y grandes propietarios y empresarios o lo que el Banco llama “asociaciones productivas”, que no buscan fortalecer la economía campesina, sino subordinarla y el usar sus propiedades para lucro de inversionistas. Aunque se mantuvo el mercado subsidiado de tierras, en realidad se le vio marchitar. La aprobación del crédito del Banco Mundial para asociaciones productivas expresó con claridad que se optaba de nuevo por el camino de la hegemonía de los grandes propietarios.

Se evidenció otra vez el conflicto entre las dos grandes alternativas del desarrollo rural en Colombia, que desde hace décadas se han enfrentado en la vida real. Una, es insistir en lograr el desarrollo manteniendo y consolidando la gran propiedad rural. Otra, el desarrollo mediante la redistribución de la tierra de los latifundios aptos para la agricultura y dedicados actualmente a la ganadería extensiva, unas 5 millones de hectáreas de alta calidad y otras 4 aptas para la agricultura.

Otros créditos de montos más pequeños fueron dirigidos hacia agricultores familiares. El crédito para reservas campesinas, otorgado en 1998, apenas alcanzó los 5 millones de dólares. El Plan de Desarrollo del Magdalena Medio, de mayor impacto por invo-

lucrar otros recursos de cooperación internacional, especialmente de la Unión Europea, incluyó beneficios para sectores campesinos, latifundistas y empresariales; recibió del Banco, en sus primeros 4 años, dos partidas de 5 millones. El tan publicitado subsidio al mercado de tierras no ha podido constituirse en Colombia en un proyecto exitoso; como pasamos a ver, ha sido relegado por el programa de asociaciones productivas de pequeños con grandes propietarios.

El proyecto de “asociaciones productivas”

El Banco Mundial aprobó el 22 de enero de 2002 un crédito de US\$ 32 millones para apoyar un esquema de “asociaciones productivas” entre las comunidades rurales y el “sector privado” y sólo secundariamente para “dinamizar el mercado de tierras” y la “reforma agraria basada en el mercado”. Según sus autores, en el marco del “Proyecto de respaldo a asociaciones productivas”, las organizaciones pequeños agricultores podrían acceder a los mercados estableciendo una asociación productiva con empresas del sector privado. Para ello contarían con la ayuda de instituciones financieras, el gobierno y organizaciones no gubernamentales. Las empresas agroindustriales tendrían la oportunidad de expandir las actividades de procesamiento, al asegurar su abastecimiento de parte de los pequeños productores.

El énfasis del proyecto está en la creación y fortalecimiento de “asociaciones productivas”, las “alianzas estratégicas” de los Planes de Desarrollo Gubernamentales y del Plan Colombia, que las proyectó explícitamente (GOBIERNO COLOMBIANO, 2000, p. V). Financia también subproyectos de capacitación, asociación productiva para mejorar la infraestructura agrícola, incluidos canales de riego, instalaciones de acuicultura, invernaderos, maquinaria, equipo y estudios especiales. El crédito de margen fijo y en una única

moneda tiene un vencimiento a 17,5 años y un período de gracia de 5,5 años (GRUPO DEL BANCO MUNDIAL, 2007).

Se seleccionaron inicialmente ocho zonas: cinco de dominio de los grupos paramilitares (Urabá, Córdoba-Sucre, Cesar, Magdalena Medio y centro-norte del Meta); una zona donde hay expansión de esos grupos (oriente de Caldas – norte del Tolima – noroccidente de Cundinamarca) y finalmente Huila (departamento de origen del entonces ministro de agricultura) y la zona fría de Boyacá, donde la crisis del cultivo de papa y del mercado de la leche, por las importaciones, ha resquebrajado la relativa estabilidad del minifundio campesino y la mediana empresa comercializadora.

El origen y el énfasis del proyecto fueron los palmicultores. El Plan Colombia, como plan estratégico integral que incluyó objetivos económicos, políticos, militares y dentro de lo que consideraba la necesidad de “reencauzar la economía”, proponía incrementar las inversiones y créditos en “los cultivos permanentes en los cuales Colombia es competitiva como país tropical” (GOBIERNO COLOMBIANO, 2000, p. II). Dentro del contexto del Plan de Desarrollo, se planteó acelerar la expansión del cultivo de palma que había pasado de 250 hectáreas en 1957 (MESA DISHINGTON, 2002) hasta alcanzar, según el Anuario Estadístico de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (FEDEPALMA), y 150 mil hectáreas en 1999.

La paradoja fue, si bien que durante el primer año de la administración Pastrana la palma aceitera aumentó su área al ritmo rápido que traía desde antes, en los años posteriores frenó su expansión porque el mercado internacional se tornó desfavorable, desde finales de 1999, cuando el cultivo había sobrepasado las 150 mil hectáreas en el país. En Malasia, por ejemplo, mientras hubo un incremento en la cosecha del 30% durante el período comprendido entre septiembre y octubre de 2000, el precio bajó durante todo el año hasta alcanzar un 40% menos en octubre, de la cotización en enero del mismo año.

Tres de las zonas inicialmente priorizadas para el programa de apoyo a las asociaciones: Meta, Magdalena Medio oriental y Cesar, son las principales zonas productoras de palma aceitera. Este es un cultivo de gran propiedad y de hecho una tercera parte está en fincas de más de 2000 hectáreas y otra tercera parte en fincas de entre 500 y 2000 hectáreas. Las tres zonas seleccionadas registran el mayor número y extensión de grandes fincas.

Desde el punto de vista económico en las tres zonas de gran producción palmera el programa se diseñó para subsidiar a los grandes propietarios, en un momento de dificultades del mercado, y a afianzar el proceso de extensión de sus haciendas sobre las pequeñas propiedades que restan. El Banco Mundial se orientó así en la dirección contraria a la reforma agraria.

Los grandes propietarios propusieron sociedades a los pequeños e incluso medianos propietarios y productores, induciéndolos a asociarse a los proyectos de monocultivo, mediante un sistema de endeudamiento

para desarrollar la “economía campesina de la palma”. En realidad se trataba y se trata de contar con una oferta de materia prima permanente sin tener ninguna vinculación laboral formal entre los empresarios que controlan los procesos de elaboración y comercialización y los campesinos empobrecidos (MOVIMIENTO MUNDIAL POR LOS BOSQUES TROPICALES, 2001).

Se trata de contar con una mayor oferta de materia prima, lo que desde luego beneficia a las transnacionales comercializadoras del aceite y el agro-diesel.

El crédito del Banco Mundial para las asociaciones productivas era además parte de una estrategia de cooperación internacional, compartida por la cooperación oficial de Estados Unidos y la Unión Europea. El Plan Colombia, por ejemplo, priorizó para estas “alianzas” al Putumayo y la banda occidental del Magdalena Medio. Allí la expansión de la palma y otras plantaciones (caucho y cacao)

se impuso al tiempo con la fumigación de cultivos ilegales, y se orientó en la dirección contraria a la reforma agraria, al priorizar cinco zonas donde los campesinos intentaban ser subordinados por la fuerza militar y económica.

En 2002, pocos meses después de ser aprobado el Proyecto de Asociaciones Productivas, asumió la Presidencia de la República Alvaro Uribe Vélez, quien prometió durante su campaña electoral, en un discurso el 8 de noviembre de 2001, al congreso de los empresarios agrarios:

Si vamos a instalar en Barrancabermeja una empresa campesina asociativa, exijámosles a esos adjudicatarios que tengan que integrarse con un empresario eficiente de San Alberto, para que así, campesinos asociados y empresarios con tradición de eficiencia, respondan por el buen suceso de esos proyectos (URIBE, 2001).

El Presidente Uribe fue un entusiasta promotor de la subordinación del campesino al “empresario eficiente”. Así las cosas, el proyecto de Asociaciones Productivas tuvo las mejores condiciones, a la vez que se trataba de eliminar cualquier apoyo específico a la economía campesina. El artículo 24 de la Ley 812 de 2003, que aprobó el Plan de Desarrollo hasta el 2006, a la vez que autorizó elevar el subsidio para compra de tierra al 100% del precio de la tierra, más las inversiones complementarias, eliminó el requisito de ser un campesino sin tierra o con poca tierra para recibirlo y lo dirigió hacia “sistemas de producción de carácter empresarial”, gestionados por medianos o pequeños productores. Entonces, todo campesino pobre que quisiera acceder a los subsidios debería asociarse a un empresario o gran propietario.

A pesar del respaldo gubernamental y la conjunción de la cooperación internacional, el Proyecto de Alianzas Productivas tuvo resultados diferentes a los esperados. En 2004 el propio gobierno solicitó reducir su monto de 32 a 22 millones de dólares. Entre 2003 y 2006 el proyecto tuvo 10.490 familias usuarias de los programas, cifra cercana a la de los usuarios del mercado subsidiado

de tierras entre 1995 y 1998 (WORLD BANK, 2007). Lo más importante: el esquema de zonas beneficiadas y la prioridad para la palma aceitera fueron replanteados y en la práctica el proyecto alcanzó 27 departamentos y una multiplicidad de productos.

Un dato que demuestra la reorientación del proyecto es el tamaño promedio por familia beneficiaria. Cuando el renglón productivo es la palma aceitera, el promedio es de 10 hectáreas por familia, pero en el total nacional el promedio es de 2 hectáreas (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2008). Las alianzas para palma han ocurrido especialmente en el Meta, Bolívar y el municipio de Puerto Wilches, originalmente previstos en las “zonas” prioritarias, pero son múltiples los programas de mora, mandarina, mango, yuca, cacao, frijol, cebolla, plátano, leche, huevos criollos y hasta fique, caña flecha (para artesanías) y plantas medicinales, con esquemas que recuerdan los del programa DRI para agricultores familiares, pero dando importancia a la sustentabilidad ecológica.

¿Qué pasó? En realidad la expansión de la palma aceitera no se basó en la producción de parcelas familiares de 10 hectáreas sino en grandes plantaciones. Así, de los 20 mil trabajadores ocupados en el año 2000 en plantaciones de palma aceitera, el 46% laboraba en explotaciones de más de mil hectáreas (PERFETTI Del CORAL et al., 2003, p. 9). El proyecto de Asociaciones Productivas estuvo entonces altamente afectado por el proceso de relativización. La aparcería como método para la reducción de los costos de la mano de obra, la tierra y los impuestos fue relegado a un lugar secundario, en la medida en que por una parte el desplazamiento forzado de población ofreció a la vez tierra disponible y fuerza de trabajo barata y los subsidios y exenciones convirtieron en ingresos los que antes eran costos de producción.

La contratación de trabajadores en las plantaciones disfraza la relación laboral con figuras como las “cooperativas de trabajo aso-

ciado” o los “contratos sindicales”, que escamotean el pago de cualquier prestación social al trabajador. Esto ha hecho que la aparición solamente sea utilizada como un mecanismo adicional para ampliar el suministro de materia prima, pero la concentración de la propiedad de la tierra y de los subsidios es el mecanismo fundamental.

Así las cosas, el proyecto de Asociaciones Productivas no ha centrado sus inversiones en las plantaciones de palma y representa una parte no sustancial de su expansión. En cambio una parte importante de los recursos del proyecto ha terminado, paradójicamente, siendo un equivalente del DRI, de todos modos con proporciones relativamente pequeñas como otros programas del Banco Mundial dirigidos hacia la agricultura familiar.

Generación descentralizada de tecnología competitiva impulsada por la demanda

El Banco Mundial propició desde 1995 el intento de “descentralizar” el sistema de transferencia tecnológica, con un crédito de 51 millones dólares, para el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (PRONATTA). Esta propuesta estaba sin embargo enmarcada dentro del proceso de desmantelamiento del ICA, a partir del Decreto 2141 del 28 de diciembre de 1992.

El ICA estuvo encargado por 30 años de la investigación, experimentación y transferencia de tecnología agropecuaria con notables resultados en la obtención de centenares de variedades mejoradas de casi 50 especies, muchas de alta productividad y rentabilidad y varias que se convirtieron en parte de la vida colombiana como es el caso de la variedad de papa “pastusa”. Fortalecido el prestigio científico y técnico del ICA, el Banco Mundial, en los años 1980, llegó a colaborar en la financiación del Plan Nacional de In-

vestigación Agropecuaria (PLANIA) del ICA y contribuyó así con sus hallazgos y logros.

La acción del ICA ha sido muy criticada por haber sido signada por las políticas de la llamada “revolución verde”, especialmente en lo que se refiere al uso intenso de agroquímicos, así como por la mentalidad del “extensionismo”, que hace que el técnico que transfiere tecnología no tenga en cuenta el saber tradicional y el conjunto de los conocimientos del agricultor o ganadero experimentado. Sin embargo, el desmantelamiento de la actividad científica del ICA agudizó la dependencia tecnológica del sector agropecuario colombiano, especialmente en lo que se refiere a la obtención de variedades mejoradas y la producción y adquisición de semillas.

PRONATTA tuvo una gestión interna adecuada, pudo organizar el trabajo regional y local y generalmente consiguió los objetivos de los programas que impulsó. Una parte importante de sus recursos, siempre más del 30%, se dedicaron a programas de agricultura orgánica y la participación de los beneficiarios en el diseño y gestión fue superior a la media de los programas estatales. Pero mientras PRONATTA se ejecutaba, el país se hacía más dependiente de la tecnología de punta de las transnacionales y de las importaciones de alimentos. CORPOICA, el organismo mixto privado-estatal que asumió parcialmente las funciones de investigación del ICA ha estado muy lejos de alcanzar las proporciones de las actividades que cumplió el ICA, precisamente en un momento en que la tecnología agropecuaria avanza rápidamente y las transnacionales del ramo imponen sus criterios en cuanto a propiedad intelectual y patente, de manera que pueden avanzar en el control mundial de la producción agropecuaria, especialmente en la medida en que consigan monopolizar el suministro de las semillas en general y de las obtenciones en particular.

PRONATTA, entonces, a pesar de la buena gestión, repitió lo fundamental de los créditos del Banco Mundial que benefician la agricultura familiar: fue un proyecto relativamente pequeño y secundario frente a fenómenos fundamentales, como en este caso es la innovación dependiente de las transnacionales y la pérdida de la soberanía alimentaria por las importaciones y las patentes y en el caso de otros proyectos, el proceso de relativización.

Por una parte PRONATTA es otro testimonio de la capacidad de la agricultura familiar para la innovación sustentable y participativa, pero por otra parte ha estado muy lejos de contrarrestar el retroceso del sector agropecuario nacional y la dependencia tecnológica, que se verán ambos reforzados si se ponen en vigencia los tratados de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea.

En 2010 el Banco Mundial donó 7 millones de dólares al proyecto de ganadería sostenible, en particular para programas con sistema silvopastoril, es decir cría de ganado conservando el bosque (FEDEGAN, 2010). Los objetivos del proyecto son interesantes aunque sus recursos sean muy limitados. La donación se ha formalizado mediante un acuerdo con la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN) en la cual predominan los grandes propietarios de ganado y de tierras en ganadería extensiva. Resulta notoria la ausencia de una contraparte de los ganaderos familiares que se agrupan en las organizaciones campesinas, indígenas y afro y quienes tienen muchas posibilidades de ser gestores idóneos de los programas como lo han sido en PRONATTA. Aunque el proyecto puede incluirlos, tendrá que hacerlo bajo la tutela de la FEDEGAN. Nuevamente el Banco Mundial quedó preso de las visiones que privilegian la gran propiedad en el desarrollo y de los condicionamientos puestos por los poderes económicos y políticos.

“Una ventana de oportunidad”

Los diferentes programas del Banco Mundial para el sector agropecuario colombiano pueden entenderse mucho mejor dentro de la visión general del Banco, que quedó plasmada en su documento *Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad* (BANCO MUNDIAL, 2007), 18 notas de política pública, que incluyen diagnósticos y propuestas que en su mayor parte coincidieron con el programa del segundo gobierno del entonces Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez. Este documento, elaborado en 2006 y publicado en 2007, recomendó que antes de 100 días se adoptara el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y se disminuyeran las tasas marginales de impuestos al capital y aumentaran los impuestos al consumo (IVA), centró la política para el sector agropecuario en el eje de “competitividad”.

La recomendación principal del Banco fue desarrollar la competitividad hacia las “ventajas comparativas” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 218), incentivando los productos tropicales y las “alianzas productivas” (como las de la palma aceitera). La inversión en infraestructura, vías y tecnología fue hecha dentro de tal visión. La soberanía alimentaria, por supuesto, no se mencionó, puesto que al especializarse en plantaciones tropicales el país debió aumentar las importaciones de una parte importante de los alimentos, especialmente de cereales. Tampoco se hizo referencia a la enorme riqueza que significa la economía campesina y únicamente se propuso una política social rural en los marcos de “los grupos de extrema pobreza y los grupos étnicos desposeídos” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 32).

Cuando el Presidente Uribe fue reelegido en mayo de 2006, el Banco ya tenía preparadas una serie de 18 notas de políticas, tituladas *Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad*. Estas fueron discutidas con el Presidente y su gabinete poco después de su

reelección. En diciembre, el equipo de país del Banco Mundial y los principales funcionarios del gobierno acordaron realizar un taller de un día completo en Washington D.C. en el cual el gobierno presentó su Plan Nacional de Desarrollo y esbozó la forma en que el Banco podría apoyar el alcance de sus objetivos bajo una nueva alianza estratégica con el país (BANCO MUNDIAL, 2008).

El imaginario del Banco y el programa que el gobierno adelantó en concordancia con él llevaron a un panorama desastroso para el sector y su competitividad, y al tratar de imponer los tratados de libre comercio, los megaproyectos de infraestructura, minería y petróleo y sus concepciones sobre competitividad y ventajas comparativas, agudizaron las contradicciones entre el gobierno y los grupos étnicos, especialmente con los pueblos indígenas, lo cual se expresó con dramatismo en una movilización nacional (MINGA..., 2008) que protagonizaron los pueblos indígenas de todo el país, (MONDRAGÓN, 2008), que había estado precedida por otras movilizaciones en mayo de 2006 y septiembre de 2004 y por la llamada “liberación de la madre tierra”, durante la cual fueron ocupadas 20 haciendas. El modelo propuesto por el Banco resultó en lo contrario de sus previsiones, especialmente por la pérdida de competitividad del sector agropecuario, lo cual hace urgente un viraje.

El gobierno del Presidente Juan Manuel Santos ha propuesto el plan de desarrollo “Prosperidad para Todos 2010-2014” con “cinco locomotoras”: sector minero y energético; infraestructura de transporte y comunicaciones; vivienda; nuevos sectores basados en innovación y el sector agropecuario. Las dos primeras, que se vislumbran como prioritarias, son continuación del modelo anterior y concuerdan con la visión 2006-2010 del Banco (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2010).

En cuanto al sector agropecuario, el nuevo Ministro de Agricultura ha anunciado que entre los cambios que proyecta estaría el

apoyo a la economía campesina con redistribución de tierras, especialmente de aquellas en manos de narcotraficantes, con reservas campesinas y con subsidios, que hasta ahora han estado acaparados por grandes propietarios. También se discute la imposición de impuestos a la gran propiedad para fomentar su utilización productiva, es decir, para frenar la acumulación especulativa de tierras. Por otra parte habla de revivir los programas de mercado de tierras, cuyo fracaso conocemos.

Los límites de estas propuestas van a depender tanto de normas legales que realmente las hagan viables, como de la capacidad práctica institucional y social para aplicarlas. A su vez ambas cosas dependen fundamentalmente de que las organizaciones propias del campesinado, los indígenas y afros se fortalezcan, hasta el punto de sacar adelante tanto una nueva institucionalidad que apoye la agricultura familiar, como una redistribución de tierras exitosa en lo productivo, en lo social y en lo ambiental. Si no se produce una apertura a la organización popular rural, a la organización del millón de familias agricultores familiares, estos cambios se van a quedar en intenciones.

Hay que insistir también en que para un cambio en el sector es clave la generación de tecnología propia, lo cual implica también tecnología para la pequeña producción y especialmente para los ecosistemas propios. No puede Colombia seguir dependiendo de la tecnología de transnacionales que mediante las patentes aspiran a controlar la producción agropecuaria mundial. El país requiere de entidades que garanticen la generación y transferencia de tecnología de acuerdo con sus necesidades.

Por otra parte, la situación del agro no hace parte solamente de un modelo agropecuario sino del modelo neoliberal, que en el caso de Colombia ha deprimido al sector agropecuario y desbaratado la soberanía alimentaria. Dentro de ese modelo, por ejemplo, las “ventajas comparativas” dictaminadas para Colombia se con-

centran en el sector minero, antes en el sector carbonífero por la fase de alza de los precios de las fuentes de energía y ahora tras el oro con altísimos sobrepuestos a raíz de la crisis económica mundial, que convirtió las reservas en metálico en el último refugio seguro de la especulación mundial.

La minería significa una doble competencia ruinosa, para el sector agropecuario: por una parte, la contaminación del agua con productos químicos, como el mercurio y el arsénico; por otra parte, la competencia territorial de la gran minería a cielo abierto, que arrebatara no sólo las tierras sobre las cuales están las minas, sino cuencas y ecosistemas enteros y que, además, quiere desplazar a los pequeños mineros; además, cuenta el efecto macroeconómico, pues las nuevas divisas presionan una mayor revaluación del peso, que aumenta la importación de alimentos y otros productos agropecuarios y dificulta las exportaciones.

Los altos precios del oro, como los de los combustibles y los de cualquier producto de “bonanza”, son coyunturales. Las economías de “bonanza” no han conducido a ningún país a una situación económica sólida y estable y mucho menos han garantizado el bienestar de la mayoría de la población y su buen vivir. Los grandes capitales obtienen grandes utilidades y se marchan dejando el hueco.

Un viraje profundo conllevaría priorizar la soberanía alimentaria, respetar la diversidad étnica y cultural y los derechos fundamentales de los grupos étnicos, proteger el ambiente y los ecosistemas y exigiría una gestión macroeconómica anti-cíclica que proteja la economía nacional de la volatilidad de las “bonanzas”.

Por el contrario, la imposición de los tratados de libre comercio con Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea, según la prioridad del Banco Mundial, coloca los derechos de los inversionistas transnacionales por sobre los derechos colectivos y por sobre la sostenibilidad de la economía nacional y abre los mercados a más

importaciones, como las que amenazan a la avicultura y a varios productos agrícolas, en el caso del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y a la leche nacional, en el caso del acuerdo con la Unión Europea.

Referencias

BANCO MUNDIAL. **Alianza Estratégica con el País (AEP) para la República de Colombia 2008-2011**. 42847CO, Bogotá, mar. 2008.

_____. **Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad**. Notas de políticas. Bogotá, abr. 2007.

BONILLA, R.; IVÁN GONZÁLEZ, J. **Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible**. Bogotá: CID-Universidad Nacional, 2006.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. **Víctimas emergentes**. Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008. [S.l.], 2009.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Censo General 2005**. Nivel Nacional. Bogotá, 2008.

FEDEGAN. Banco Mundial dona US\$ 7 millones para proyecto Ganadería Colombia Sostenible. **Boletín de Prensa**, 5 abr. 2010.

FORERO ALVAREZ, J. **Campesinado y competitividad: estrategias de los pequeños productores colombianos**. Memorias del Seminario La Hora del Campo. Bogotá: Universidad Javeriana, 2004.

GOBIERNO COLOMBIANO. **Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado**. Bogotá, 8 mar. 2000.

GRUPO DEL BANCO MUNDIAL. **Colombia: Banco Mundial aprueba préstamo por US\$30 millones para mejorar la competitividad rural**, 21 ago. 2007.

IGAC-CORPOICA. **Uso adecuado y conflictos de uso de las**. [S.l.: s.n.], 2002.

MESA DISHINGTON, J. **¡En Fedepalma estamos cumpliendo!** palabras en la celebración de los 40 años de Fedepalma, 22 oct. 2002.

MINGA DE RESISTENCIA INDÍGENA SOCIAL Y COMUNITARIA. Los cinco

puntos de la agenda. **La María Piendamó**, 20 oct. 2008.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. **Proyecto apoyo alianzas productivas**. Resumen. [S.l.], 2008.

MONDRAGÓN, H. ¿Por qué protestan los indígenas en Colombia? **Tierra-mérica**, 27 oct. 2008.

MOVIMIENTO MUNDIAL POR LOS BOSQUES TROPICALES. **Colombia: incentivo económico perverso para la plantación de palma aceitera**. Boletín, n. 47, jun. 2001.

PERFETTI DEL CORAL, M.; RICARDO ZORRO, H.; ORTIZ GONZÁLEZ, O.; ZÁRATE ROBLEDO, C.; MUÑOZ AYALA, J. E.; ARANGO GIRALDO, P. R. **Impactos socioeconómicos de la agroindustria de la palma de aceite en Colombia**. Manizales: Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, 2003.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos**. [S.l.: s.n.], 2010.

SINTRAINCODER. Las convocatorias para subsidio de tierras 2008: entre la farsa, el fracaso y la fechoría. **Realidad Rural**, n. 13, 2009.

URIBE, A. **Discurso en el Congreso del la SAC el 8 de noviembre de 2001**. [S.l.], 2001.

WORLD BANK. **Colombia Productive Partnerships Support Project** – P041642 Project Review. Washington, jan. 2007.

7 A educação brasileira sob o manto ideológico e financeiro do Banco Mundial

Marília Fonseca

Introdução

A educação foi incluída no programa assistencial do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – aqui referido como Banco Mundial ou BM) no final dos anos 1960, por iniciativa do governo norte-americano no intuito de arrefecer a resistência contra a cooperação técnica de cunho bilateral que a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (Usaid) prestava à educação no Brasil assim como a outros países da América Latina. Com essa nova função, o Banco Mundial passou a desenvolver atividades de cooperação técnica e financeira à educação brasileira, substituindo progressivamente a Usaid até afirmar-se, nos anos 1980, como a agência de maior poder creditício para a educação (FRANCIS, 1988; GONZÁLES et al., 1990).

Até meados da década de 1960, o Banco financiou projetos de infraestrutura. No final desta década, os créditos foram também destinados ao setor social (saúde, educação, desenvolvimento rural). No referente ao modelo de financiamento utilizado pelo Banco (*investment loans*), os empréstimos direcionados à educação não se diferenciam daqueles concedidos aos projetos de infraestrutura (como energia e transporte), seja pela formatação dos projetos, com regras gerenciais determinadas pelo Banco, seja pelo alto custo dos serviços (pagamento de juros e outras taxas). O Ban-

co justifica o custo dos projetos educacionais pela possibilidade de melhoria da qualidade do ensino mediante a gestão eficiente dos projetos sob sua orientação metodológica e supervisão direta.

Como é notório, o financiamento do Banco para a educação brasileira teve início na década de 1970. O primeiro acordo destinou-se ao ensino técnico de nível médio, cujo projeto foi elaborado por uma comissão integrada pelo Banco Mundial/Food and Agriculture Organization (FAO)/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco)/Fundação Ford, sendo subcontratada a Universidade Estadual de Oklahoma/EUA para prestar assessoria ao Banco no tocante à organização curricular e metodológica para o ensino técnico. O segundo acordo destinou-se a cooperar com a administração educacional brasileira na implantação das ações estabelecidas pela Lei nº 5.692, de 1971, que alterou o currículo e a estrutura do ensino básico, implantando a profissionalização obrigatória no nível médio.

Nos anos 1980, a prioridade do Banco recaiu sobre a educação fundamental inicial (quatro primeiras séries). À época, acompanhando o quadro das reformas neoliberais, o BM sofreu profunda reestruturação administrativa, a qual iria prepará-lo para desempenhar a nova função de mentor dos ajustes estruturais dos países membros.

A partir daí, passou a estabelecer as chamadas “condicionalidades” ou precondições para a negociação de créditos. Como indicavam estudos produzidos pelo Banco, as mulheres que frequentavam as séries iniciais tendiam a aceitar mais facilmente o planejamento familiar, o que contribuía para diminuir o número de filhos. Para o Banco, a redução do número de filhos seria um dos fatores determinantes para a inserção das mulheres no mercado de trabalho e, dessa forma, aliviar a situação de pobreza (BANCO MUNDIAL, 1980a). A prioridade à educação inicial foi o caminho proposto para preparar os indivíduos para o mundo produtivo. No

caso da mulher, esse nível de escolaridade seria indicado para a melhoria da saúde feminina e para a aceitação das medidas de contenção dos índices de natalidade (CONABLE, 1986). Assim compreendida, a educação fundamental passou a constituir uma das ações de contribuição da população mais pobre, e, em particular, da mulher, para a produtividade:

[...] a experiência dos projetos mostra que o esforço de contenção demográfica deverá ser intensificado por meio de outros setores além da Saúde, entre eles a Educação, introduzindo-se o tema nos currículos da educação primária ou de outros programas de treinamento vocacional da mulher (BANCO MUNDIAL, 1980b, p. 102).

Dos três acordos firmados com o Brasil na década de 1980, dois beneficiaram a educação das quatro primeiras séries. A prioridade concedida ao nível primário teve continuidade nos anos 1990, quando o BM financiou o projeto Nordeste II, alcançando os nove Estados da região do Nordeste brasileiro. No final da década firmou-se um novo acordo com o Banco para executar um projeto de maior amplitude geográfica, o Fundescola, o qual alcançou as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste do Brasil – passando o prazo de execução de quatro para dez anos (1998-2009).

Durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a negociação de projetos com o Banco Mundial para a educação perdeu força, e, desde então, não foi assinado nenhum acordo para a educação básica.

A cooperação financeira do Banco Mundial à educação nos anos 1970: a educação técnica como prioridade para o crescimento econômico

Os primeiros créditos para a educação brasileira foram negociados com o Ministério da Educação no final dos anos 1960. No primeiro acordo (nº 755), o Banco privilegiou o ensino técnico de

nível médio (industrial e agrícola), considerado como fator direto para o crescimento econômico. O acordo foi executado, no período de 1971 a 1978, com o objetivo de expandir a oferta de cursos e de vagas em nove escolas técnicas agrícolas e duas industriais, além de seis centros de formação de engenheiros operacionais em nível pós-secundário. Ao todo, o projeto beneficiaria 5 mil estudantes, 16% do total de alunos que frequentavam esses cursos. Previa-se: a) construção e reforma de instalações escolares; b) aquisição de equipamentos e formação de professores; c) ampliação e reformas de instalações escolares; d) aquisição de equipamentos de origem nacional e estrangeira; e) implantação de um ciclo de ensino segundo o modelo pedagógico norte-americano na linha do “aprender fazendo” (BRASIL/MEC, 1971).

No referente aos resultados físicos, como construção e reforma de instalações escolares, 70% da previsão de compra e instalação de equipamentos foram alcançados. De modo esquemático, pode-se dizer que as metas para aumento de matrículas obtiveram, em média, uma taxa de 56% em relação ao previsto. A meta de conclusão de cursos, vista como núcleo central do projeto, atingiu no ensino agrícola de nível médio o índice de 71% e nos cursos de engenheiros operacionais pós-secundários, apenas 37%. Esses resultados foram considerados fracos, levando-se em conta o alto custo do projeto e o não cumprimento dos objetivos de impacto prometidos pelo Banco na negociação do acordo de empréstimo (BRASIL/MEC, 1978).

A explicação para o fraco desempenho deveu-se, entre outros fatores, ao próprio desenho do projeto, para o qual fora subcontratada a Universidade Estadual de Oklahoma/EUA, que formou 39 técnicos e professores. Por meio da sua assessoria, foram inseridas ações de planejamento e administração de cursos, desenvolvimento curricular, e, ainda, o estabelecimento de critérios de seleção e treinamento do corpo docente, que diferiam do formato até

então utilizado no ensino técnico brasileiro. Como evidenciado, as inovações inseridas pela assessoria externa exigiram esforços adicionais das equipes escolares, provocando atraso na execução do projeto. A esses fatores soma-se, ainda, a inadequação das escolas, construídas e/ou reformadas segundo um formato homogêneo, por exigência do acordo, e que não atendia às condições de acesso da população local. Por esta razão, os cursos sofreram significativa evasão, especialmente das populações mais necessitadas, que constituíam o alvo do projeto (BRASIL/MEC, 1978). Consoante as entrevistas realizadas pela autora com dirigentes da Coordenação Nacional do Ensino Agropecuário (Eduotec), as inadequações verificadas no primeiro acordo exigiram correções na estrutura das escolas, as quais foram pagas com recursos do segundo acordo para o ensino agrícola (Eduotec), executado nos anos 1980 (FONSECA, 1992).

Na sequência do processo de cooperação com o Banco, foi assinado o segundo acordo com o Ministério da Educação (nº 1.067), com início em 1974. Previa-se uma ação de impacto para a melhoria do sistema formal de educação de nível fundamental e médio em oito Estados das regiões Norte e Nordeste, consideradas as mais pobres do país. O projeto definiu como metas: a) aumento de vagas, por meio de construção, reforma e aquisição de equipamentos para escolas, por meio de licitação internacional; b) melhoria da administração do sistema formal de educação, mediante a capacitação de pessoal das secretarias estaduais de educação. Nesse caso, o objetivo era cooperar para a implantação efetiva da Lei nº 5.692, de 1971, que alterou o currículo e a estrutura do ensino básico, implantando a profissionalização obrigatória no nível médio. Com a assessoria do Banco, foram treinados cerca de 4 mil professores e administradores escolares (BANCO MUNDIAL, 1974).

Em meio à execução do projeto, os conteúdos dos cursos técni-

cos – e, em decorrência, o processo de formação de professores – tornaram-se ultrapassados, em virtude das modificações ocorridas no corpo da lei, no ano de 1975, especificamente quando à inserção de novas propostas curriculares para o ensino técnico. Tal fato exigiu complexas negociações com o Banco com vistas a adequar o projeto à nova estrutura educacional brasileira, o que trouxe dificuldades para a o cumprimento do acordo. Outra questão impeditiva para o alcance das metas previstas foi a exigência de licitação internacional para realização de obras e aquisição de equipamentos, especialmente tratando-se de secretarias e escolas com pouco ou nenhuma experiência nesse mister. Cita-se ainda a dificuldade dos Estados – os mais pobres do país – em prover a contrapartida de 20%, conforme fora previsto. Estas dificuldades, somadas, culminaram com o cancelamento do acordo, com as ações ainda inconclusas (BRASIL/MEC, 1983).

Em que pese o rigor das cláusulas do Banco no tocante à definição e execução dos projetos, é preciso ter em conta que o modelo utilizado é o *cofinanciamento*, segundo o qual o custo de um projeto deve ser compartilhado com o país tomador. Consoante essa regra, o Ministério da Educação arca com as despesas correspondentes à chamada contrapartida nacional do crédito, definida na fase de negociação de cada acordo, conforme revela a Tabela 1:

Tabela 1: Participação financeira do Brasil e do BM no financiamento de projetos dos anos 1970 (US Mil)

Projetos	Período previsto de execução	Período efetivo de execução	Total de recursos gastos (Mil US\$)	Crédito BM	Contrapartida nacional
Projeto para escolas técnicas	1971-74	1971-78	24.300	34,0%	65,0%
Projeto para escolas técnicas e secretarias de educação	1974-76	1974-79	63.600	32,5%	67,5%

Fonte: Brasil (1978, 1983).

No segundo acordo, previa-se que o Banco participaria com 40% e a União com 60%: destes, caberiam 40% ao Ministério da Educação e 20% aos Estados Beneficiados. Como indica a Tabela 1, a contrapartida nacional foi maior do que os créditos do Banco, contrariamente ao estabelecido no acordo (BANCO MUNDIAL, 1974).

Apesar das dificuldades evidenciadas nos dois primeiros acordos, a cooperação do BM foi incrementada nos anos 1980. Aqui cabe questionar os motivos que levaram à decisão por parte dos subsequentes governos brasileiros de firmar novos acordos. A meu ver, uma das explicações para tal atitude foi o mito que se criou em relação à capacidade técnica e financeira do Banco, devido, sobretudo, ao desconhecimento público sobre o real alcance do processo de cooperação externa. A pouca divulgação sobre os resultados dos projetos limitou o fluxo de informações junto à comunidade educacional e até mesmo no âmbito do Ministério. Algumas avaliações sobre os primeiros acordos foram realizadas no ano de 1983, mas a divulgação dos resultados restringiu-se ao quadro técnico e dirigente do MEC e do Banco. Colaborou para isto a exigência de sigilo inerente às transações internacionais (BRASIL/MEC, 1983).

A cooperação financeira do Banco Mundial nos anos 1980: educação fundamental como promotora da produtividade dos segmentos mais pobres da população e do seu ingresso antecipado no trabalho

Em consonância com a política estabelecida pelo Banco na década de 1980, os recursos foram aplicados prioritariamente na educação fundamental. Firmaram-se acordos com o Ministério da Educação, destinados à melhoria e ao acesso ao ensino fundamental (Acordo nº 2.412) e – projetos Edurural (Acordo nº 1.867) e Mo-nhangara um projeto para o ensino técnico de nível médio, Edutec (Acordo nº 2.366).

O novo modelo de financiamento adotado pelo Banco (*Policy Based Loans* ou créditos de base política), além de manter o modelo de cofinanciamento, passou a incluir as chamadas precondições – ou condicionalidades – para a assinatura dos acordos. Desse modo, a influência do BM não se restringia aos projetos em si, mas à própria agenda educacional, à medida que o Ministério incorporava em seus planos educacionais os objetivos e as propostas internacionais para a educação fundamental, tais como:

- a escolha dos municípios beneficiários segundo a política demográfica do Banco, beneficiando localidades com altas taxas demográficas;
- o desenvolvimento de uma proposta de preparação para o trabalho antecipado em periferias urbanas e zonas rurais, mediante um ciclo de educação inicial curto, de quatro anos;
- a elaboração de estudos estratégicos, com assessoria do Banco, visando ao estabelecimento de políticas de longo prazo;
- a definição de novas fontes de financiamento estaduais, municipais e federais, além da elaboração de estudos sobre custo aluno, avaliações de impacto e capacitação técnico-pedagógica dos profissionais da escola;
- a adoção de modalidade gerencial de administração escolar, para garantir a eficiência na execução dos projetos de financiamento do Banco (BANCO MUNDIAL, 1980b; BRASIL/MEC, 1980).

Como mencionado, os dois acordos para a educação inicial (quatro primeiras séries), firmados na década de 1980, visavam à melhoria do desempenho escolar. Enquanto o Edurural atingiu 400 municípios da região Nordeste, o Monhangara atingiu 33 municípios situados em dez Estados das regiões Norte e Centro-Oeste. Foram selecionados aqueles municípios cuja taxa de crescimento populacional ultrapassasse 4% ao ano, considerada alta pelo Ban-

co, segundo sua política de contenção demográfica.

A execução dos projetos foi acompanhada por instituições contratadas pelo MEC. Para o Edurural, selecionou-se a Universidade Federal do Ceará e para o Monhangara contratou-se a Fundação João Pinheiro/MG. Conforme os relatórios de acompanhamento mostraram, esses projetos não apresentaram melhor desempenho que os seus antecedentes, o que era de se esperar em razão da experiência vivenciada na década anterior. Apesar do atraso em sua execução (prevista para o período 1980-84), o projeto Edurural logrou completar as ações planejadas, embora com considerável atraso, porquanto foi encerrado em 1987. Segundo o acompanhamento da UFC evidenciou, os objetivos prioritários, como a melhoria do desempenho dos alunos em matemática e português, não mostraram efeitos significativos, principalmente em comparação com o desempenho das escolas não beneficiadas pela “cooperação” do Banco. A evasão e a repetência tampouco sofreram alterações em decorrência da intervenção dos projetos (BRASIL/MEC, 1987b). Muitas escolas, construídas em locais inadequados para o acesso da população rural e de periferias urbanas, às quais se destinava o projeto, deixaram de funcionar após a conclusão do acordo (BRASIL, MEC, 1987a).

Quanto ao projeto Monhangara, os estudos de acompanhamento mostraram, nos anos iniciais de execução, alguns resultados positivos no referente ao modelo de microplanejamento desenvolvido nas escolas assim como ao processo de formação dos professores, considerados de boa qualidade pela comunidade escolar.

A parte negativa do projeto deveu-se às ações de obras (cuja execução sofreu significativos atrasos) e à aquisição de equipamentos, considerados em grande parte inadequados para a maioria das escolas (BRASIL/MEC, 1989). Ao contrário da crença comum, de que o fraco desempenho dos projetos deveu-se à ineficiência da gestão nacional do projeto, grande parte dos atrasos ad-

veio da incompatibilidade entre a própria estrutura do modelo de financiamento do Banco e das reais condições da administração educacional brasileira. Conforme identificado, os prazos fixados nos acordos colidiram com as diferenciadas condições operacionais das secretarias municipais de educação quanto ao cumprimento de prazos para licitações de terrenos e empresas para execução de obras, além da aquisição de equipamentos nacionais e estrangeiros, para os quais se exigia complexa modalidade de licitação internacional. Ademais, as metas para construção, reformas e aquisição de equipamentos alcançaram a média de 70% de realização, o que não mostrou melhoria em comparação com os projetos da década anterior. E, ainda: as metas de expansão de matrículas, conclusões de cursos e formação de pessoal alcançaram o índice de 65% em média, portanto, representam um desempenho baixo, visto que a justificativa central para os acordos com o Banco foi elevar o nível de eficiência operacional da gestão educacional.

Durante a década de 1980, executou-se outro acordo para o ensino agropecuário de nível médio (Eduotec), Acordo nº 2.366, cujo objetivo era dar continuidade ao primeiro projeto executado na década de 1970 (nº 755). O Edutec voltava-se para o desenvolvimento do ensino agrícola de nível médio (abrangendo 33 escolas técnicas) e o ensino industrial (envolvendo 17 escolas).

Apesar da experiência vivida no projeto anterior, o Edutec não logrou um bom desempenho, tanto na execução física como financeira. Como causas para tal, alegam-se problemas operacionais já presentes na execução dos acordos anteriores, entre os quais podem ser citados:

- dificuldades dos órgãos executores (escolas) no sentido de detectar *a priori* condições operacionais e financeiras que pudessem emperrar as ações, entre elas, a morosidade para licitar equipamentos internacionais, consoante exigência do acordo, além da

dificuldade de importação dos bens e de treinamento de pessoal técnico para sua utilização pelas escolas;

- em consequência das dificuldades expressas no item “a”, ocorreram atrasos na execução de ações e na comprovação de despesas por parte das escolas em tempo hábil para garantir o desembolso do Banco e também a contrapartida nacional;
- ausência e/ou atraso de respostas do Banco (solicitadas pela coordenação central do projeto, no Ministério), em tempo hábil para sanar problemas operacionais e acertar o ritmo dos projetos.

Em virtude do fraco desempenho, o projeto Edutec (à semelhança do Monhangara) foi cancelado em plena fase de execução (BRASIL/MEFP, 1989).

No relacionado à divisão de responsabilidade pelo financiamento dos três acordos dos anos de 1980, como mostram os dados da Tabela 2, o Brasil assumiu a maior parte dos custos dos projetos.

Tabela 2: Participação financeira do Brasil e do BM no financiamento de projetos nos anos 1980 (US Mil)

Projetos	Período pretendido de execução	Período efetivo de execução	Total de recursos gastos	Crédito BM	Contrapartida nacional
Projeto Educinal	1980-1984	1980-1987	89.000	36,0%	64,0%
Projeto Monhangara	1984-1988	1984-1992	81.276	34,0%	66,0%

Fonte: BRASIL/MEFP/COAUD: 1990. Dados recolhidos e sistematizados pela autora em relatórios oficiais. Os projetos Monhangara e Edutec foram cancelados pelo Ministério da Fazenda em 1990, devido ao fraco desempenho físico e financeiro.

Ao analisar a Tabela 2, conforme se nota, os recursos nacionais para a contrapartida foram superiores aos do financiamento do Banco. Em que pese o fato de que a divisão de responsabilidades financeiras seja definida no texto dos acordos, fatores internos do país, como dificuldades econômicas que impedem a alocação da

contrapartida no prazo, ou mesmo o atraso na execução das ações, podem aumentar a participação financeira do país e diminuir o desembolso do Banco. Esta diferença foi evidenciada nos três projetos. No caso do Edurural, a responsabilidade pelos custos do projeto ocorreu como fora previsto. Quanto ao Edutec, o crédito externo previsto era de 43% do total dos recursos e o do Brasil 57%. Efetivamente, o crédito do Banco alcançou apenas 22%, e, desse modo, aumentou-se consideravelmente o montante da contrapartida brasileira. No caso do Monhangara, previa-se que a participação seria igualitária para o Banco e o Brasil (50% cada um). Contrariamente ao planejado, a contrapartida brasileira superou o crédito do Banco, alcançando 66%, enquanto a do Banco limitou-se a 34% (BANCO MUNDIAL, 1980c; BRASIL/MEFP, 1990).

O desequilíbrio entre crédito e contrapartida explica-se pelos problemas econômicos que afligiram o Brasil na década de 1980, impedindo a alocação de recursos no prazo, por parte da mutuária, nesse caso, a própria União. Este fato motivou o atraso da execução do Edutec e do Monhangara e desencadeou o descumprimento das metas de construção, reforma e equipamentos. Segundo avaliação conjunta do MEC e do Ministério da Fazenda em 1990 (BRASIL/MEFP, 1990), a continuidade dos projetos Monhangara e Edutec causaria aumento considerável dos custos. Por esta razão, os dois projetos foram cancelados, e cada um deles sofreu uma perda de aproximadamente US\$ 7 milhões correspondentes aos recursos ainda não desembolsados pelo Banco.

É preciso levar em conta que, a despeito de evitar maiores perdas futuras, o cancelamento de um acordo traz sempre prejuízos ao país tomador, inclusive pela interrupção de obras e ações já iniciadas. Em decorrência do cancelamento, a responsabilidade financeira pela conclusão de obras e demais ações a cargo das instituições executoras, entre elas, secretarias estaduais e municipais de educação e até mesmo escolas, que muitas vezes não contam

com recursos previstos tal fim. Uma segunda fonte de prejuízos decorre dos recursos não desembolsados pela anulação do acordo, os quais já foram objeto de pagamentos anuais durante a execução, referentes às “taxas de comissão”. Neste caso, as taxas já pagas se constituem prejuízos para o país, e tornam-se lucros adicionais para o Banco. Os problemas na execução de acordos de cofinanciamento com o BM foram tão recorrentes que, segundo o testemunho dos próprios dirigentes dos projetos no âmbito do Ministério da Educação, tomando por base o montante da contrapartida nacional em relação ao crédito externo, as ações do projeto poderiam ser financiadas diretamente pelo Estado brasileiro. Tal argumentação é coerente, sobretudo ao se levar em conta os custos dos serviços dos empréstimos (juros e taxas), que são incorporados à dívida externa do país.

O financiamento do Banco à educação brasileira: ajuda ou endividamento?

De acordo com as evidências empíricas aqui analisadas, grande parte das dificuldades financeiras, decorrentes da execução dos projetos educacionais, deveu-se ao custo dos serviços do Banco. Contrariamente à ideia dominante no *sensu comum* de que a ajuda do Banco para a educação se faz por meio de “créditos a fundo perdido” trata-se, na verdade, de empréstimos de porte comercial, sobre os quais recai o pagamento de serviços (juros e taxas), portanto, com o mesmo custo e o rigor operacional exigido para a área de infraestrutura. Por esta razão, a avaliação dos projetos financiados pelo Banco não pode deixar de considerar a relação custo-benefício.

Até 1980, os juros dos empréstimos eram cobrados a uma taxa média de 8% ao ano. A partir daí, o Banco introduziu modificações na estrutura dos créditos, entre outras, a taxa variável de juros,

referente ao custo do dinheiro que o Banco (como intermediário) busca no mercado internacional (*pool* de moedas) para emprestar aos países. Para compensar sua atuação como intermediário, os serviços incluíam ainda a taxa de 0,5% relativa ao custo médio dos empréstimos tomados pelo Banco no mercado, assim como o pagamento de uma taxa média (comissão ou compromisso) de 0,75% ao ano, sobre os recursos ainda não desembolsados. Isto porque o cofinanciamento não é um empréstimo direto, mas supõe que o país tomador deve gastar primeiro, segundo um cronograma anual, sendo gradativamente ressarcido pelo Banco. Caso o executor do projeto não consiga gastar segundo o cronograma, pagará a taxa sobre o montante dos recursos remanescentes em conta aberta pelo Banco em Washington.

Deve-se acrescentar ainda o custo da diferença da taxa de câmbio entre o dólar e as diversas moedas que o Banco toma no mercado internacional para realizar seus empréstimos aos países. Esse custo é conhecido como “ajuste de câmbio” e é pago pelo país tomador. Embora pareça óbvio, cabe esclarecer: com a conclusão ou cancelamento de um projeto, encerram-se apenas as atividades previstas (obras, formação de pessoal, aquisição de equipamentos, etc.). O pagamento dos serviços é incluído na dívida do país com o Banco e dura conforme o prazo estipulado no acordo (que pode ser, por exemplo, de quinze ou trinta anos). Isto explica por que os primeiros acordos firmados na década de 1970 e 1980 encontravam-se ainda em fase de execução financeira no ano de 1990, conforme mostra a tabela 3:

Tabela 3: Despesas dos projetos (1971 a 1990)* (US Mil)

Projetos	Empréstimo Externo	Conta-partida Nacional	Serviços (juros e taxas)	Amortização	Ajuste Cambial	Dívida Corrigida**
Escolas Técnicas	8,4	15,9	7,3	2,6	3,6	9,4
Secretaria de Educação	20,7	42,9	17,0	3,3	7,4	34,8
Educural	32,0	57,0	11,6	20,0	5,6	17,6
Montbàngara	27,5	53,7	7,9	10,0	3,3	20,8
Educec	13,5	47,9	4,5	5,8	1,9	9,7

*O período analisado corresponde ao recorte temporal da minha tese da autora (FONSECA, 1992).

**Dívida corrigida = empréstimo - amortização + ajuste de câmbio.

Fonte: BRASIL.BANCO MUNDIAL, 1990.

Esta tabela exige cuidados na sua interpretação. Por exemplo: os dados referentes a cada projeto elencado não podem ser somados e nem comparados um com o outro, em virtude dos diferentes anos de execução dos projetos. É possível perceber, no entanto, que os custos dos projetos são encarecidos pelos serviços (juros e taxas) e pelo ajuste de câmbio que vai se somando à dívida ano a ano (referente ao custo das moedas que o Banco tomou no mercado e que oscila em razão da taxa de câmbio em relação ao dólar).

Ademais, as despesas ora descritas não constituem a totalidade dos custos dos projetos. A estes, somam-se as despesas indiretas, inerentes às fases de negociação e preparação dos projetos, os quais exigem recorrentes missões do Banco, elaboração de diagnósticos de alto custo que abrangem inúmeros municípios. Estas despesas foram debitadas à conta do Ministério da Educação.

Com base nessas evidências, na minha ótica, os acordos de financiamento do Banco Mundial trouxeram mais prejuízos do que benefícios à educação brasileira. A estrutura dos créditos de financiamento, desenhados para a área de infraestrutura e sem adaptações ao setor social, colide com a organização do campo educacional. Em suma, o fraco desempenho dos acordos no período 1970-80, segundo os dados empíricos que fundamentam minha análise,

deveram-se, em grande parte, à inadequação do modelo de financiamento *vis-à-vis* as especificidades organizacionais e operacionais do setor educacional brasileiro. As cláusulas para execução das ações são rígidas e devem obedecer a cronogramas previamente definidos. Estes são passíveis de serem cumpridos nos setores de infraestrutura (como energia, transporte, desenvolvimento urbano), nos quais as ações são mais facilmente planejáveis no curto prazo. Como o modelo foi estendido para setores sociais, não se consideraram suas especificidades, sobretudo no tocante à gestão dos projetos na complexa rede que inclui o Ministério da Educação e as secretarias estaduais e municipais de educação, cada uma com capacidades administrativas diferenciadas, além das escolas. Entre outras dificuldades, registram-se:

O caráter transitório da cooperação externa: quando se conclui ou se interrompe um acordo por desempenho insatisfatório, as ações são interrompidas, gerando dificuldades para a instituição escolar e perdas financeiras para as administrações estaduais e municipais de educação, à medida que são levadas a se responsabilizarem pela conclusão das obras e outras atividades iniciadas pelo projeto e que ficaram inconclusas pelo cancelamento do acordo;

A necessidade de adaptar a administração educacional para atender às cláusulas de execução dos projetos. Entre estas, o Banco exigiu a criação de órgãos especiais de gestão (unidades de gerência) no âmbito do Ministério da Educação e da administração estadual e municipal, com conseqüente aumento dos custos operacionais dos projetos. Ao serem concluídos os acordos, esses órgãos foram extintos deixando uma carga de dificuldades administrativas, próprias do processo de criação e extinção de órgão público. Como resta óbvio, as lições da experiência anterior não foram capazes de sanar as dificuldades operacionais dos projetos subse-

quentes, no referente tanto ao cumprimento de metas físicas e educacionais quanto ao atendimento das cláusulas do financiamento. Certamente, isto põe em causa uma das justificativas mais utilizadas pelo Banco para firmar novos acordos com o Brasil: promessa de promover maior eficiência à execução do projeto, mediante uma metodologia própria de gestão e de planejamento, supervisionada diretamente por técnicos do Banco por meio de frequentes “missões” de acompanhamento.

A cooperação financeira do Banco nos anos 1990: a educação na perspectiva da proposta neoliberal

Em 1990, o Banco aliou-se ao PNUD, Unicef e à Unesco e patrocinou a realização das conferências mundiais de educação para todos na Tailândia e em Nova Delhi, na Índia (BANCO MUNDIAL/PNUD/UNESCO/UNICEF, 1990). O Brasil acolheu várias das suas metas, entre elas, a prioridade conferida à ampliação do ensino fundamental, em detrimento do ensino médio; a previsão de uma série de ações para a qualidade do ensino, entre elas, a implantação de um amplo sistema de avaliação da educação básica, com a finalidade de aferir a aprendizagem dos alunos do ensino fundamental (BRASIL, 1993, 1994). No decorrer da década, a avaliação institucionalizou-se no Brasil pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Para os países de baixa renda ou em desenvolvimento, a prioridade do Banco continuou sendo o ensino fundamental, conforme o documento político desta instituição divulgado em 1995. Nesse caso, a justificativa centrava-se nos benefícios da educação primária para a formação de hábitos e atitudes para o ingresso imediato da população mais pobre no mercado de trabalho. Já os níveis subsequentes de ensino deveriam ser dimensionados seletivamente, de acordo com a demanda do mercado e com as possibilidades de

cada país. Para tanto, foram sugeridas estratégias ao setor público, como a cobrança de taxas escolares, a descentralização administrativa, a transferência gradativa dos serviços educacionais para o setor privado e o barateamento do ensino, inclusive, por via da privatização dos níveis superiores de ensino (BANCO MUNDIAL, 1988, 1995).

Consoante divulgado, as propostas do BM encontraram campo fértil na Reforma do Estado, executada no governo de Fernando Henrique Cardoso, eleito para o período 1995-2002. As ideias de Bresser Pereira, então ministro da Administração e Reforma do Estado, destacavam a importância de se imprimir uma modalidade gerencial de gestão pública, sob o argumento de que os recursos eram, por definição, escassos; portanto, deveriam ser bem administrados e conduzidos de acordo com o princípio da eficiência. Estas premissas sustentaram as bases da reforma administrativa que atingiu a administração pública brasileira, em particular, a educação básica (BRASIL/MARE, 1995).

Durante essa década, o Banco passou a firmar acordos diretamente com os Estados, entre eles, Bahia, Espírito Santo, Paraná, São Paulo e Minas Gerais, para o desenvolvimento da educação fundamental. No nível federal, foi desenvolvido um projeto especificamente para a educação fundamental da região Nordeste (NORDESTE II), que foi objeto da análise aqui efetivada.

Em 1998, o Ministério da Educação firmou um amplo acordo com o Banco Mundial (Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola, dessa feita com a duração de dez anos) para o desenvolvimento de um projeto em prol da educação fundamental nos Estados situados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Mencionadas regiões abrangem grande parte do território brasileiro.

Referido projeto incluía ações voltadas para a eficiência operacional das escolas, tais como planejamento descentralizado; participação da comunidade como meio de diminuir a carga financeira

do governo central; ênfase na aquisição de pacotes didáticos para a melhoria do ensino; capacitação dos docentes em serviço e avaliação externa como modo de aferir o desempenho escolar (BRASIL/MEC, 1999).

Como evidenciado, a ação mais representativa do Fundescola foi a implantação de um modelo de planejamento, conhecido como “Plano de Desenvolvimento da Escola” (PDE), com o qual o Banco prometia inovar a gestão escolar com base em matriz gerencial que utiliza instrumentos técnicos e utilitários para a eficiência. Entre eles, a inserção de materiais curriculares, técnicas de ensino-aprendizagem e formas alternativas de organizar e gerir o currículo, a escola e a dinâmica da sala de aula.

O PDE foi lançado no Brasil em seminário organizado pelo Ministério da Educação e o Banco Mundial, com o objetivo de mobilizar as autoridades responsáveis e divulgar instrumentos, procedimentos e arranjos gerenciais necessários a uma bem-sucedida execução (BRASIL, 1999).

À semelhança dos projetos anteriores, a administração federal e estadual do Fundescola foi realizada por meio de “unidades próprias de gerência”. No nível federal (MEC), foi administrado pela Direção Geral do Programa (DGP). Nos Estados, o acompanhamento dos projetos ficou a cargo da Coordenação Estadual Executiva (COEP) e Grupos de Desenvolvimento Escolar (GDE), sediados nas secretarias estaduais e municipais de educação, responsáveis pelo treinamento do pessoal das escolas. No âmbito escolar, a gestão dos projetos contou com uma “equipe de sistematização do PDE”, composta pelo diretor da escola, coordenador do PDE e coordenador de objetivos estratégicos. Coube-lhes implantar o PDE e direcionar os fundos transferidos pelo Fundescola para as diferentes ações, organizadas na forma de “gerências” e que compunham o chamado Projeto de Melhoria da Escola (PME) (SOBRINHO, 2001). Os resultados foram aferidos por uma modalidade de avaliação –

cujos modelos foram estabelecidos pelo Banco – que privilegiava produtos quantitativos, tais como tamanho da sala de aula; número de alunos por turma; taxas de retenção e de promoção escolar.

Pela importância do projeto, em decorrência da amplitude geográfica e capacidade de intervenção mais profunda nas escolas, o Fundescola foi objeto de pesquisa, da qual derivam os dados ora apresentados. A pesquisa destinou-se a acompanhar a percepção da comunidade escolar (diretores, docentes, funcionários, pais e alunos) sobre os efeitos do PDE na gestão e no trabalho escolar.

De acordo com os resultados, o PDE produziu um processo de submissão da organização e da gestão do trabalho escolar aos objetivos, às técnicas e às rotinas de trabalho estabelecidas pelo modelo de planejamento e gerenciamento estratégico orientado pelo Banco, que impôs instrumentos de controle sobre os projetos, como manuais para acompanhamento e planejamento de ações, além de normas para utilização de materiais e espaço escolar. A rotina estratégica foi abordada em estudo sobre implantação do PDE no município de Dourados/MS (FREITAS et al., 2004). Pelo fato de uma das autoras atuar como secretária de Educação do Município, foi possível perceber, por farta documentação e também por depoimentos, como se deu o processo de implantação do PDE nas escolas. Para fazer jus ao crédito do Fundescola, as escolas deveriam assinar uma “Carta de Adesão” na qual se comprometiam a elaborar e executar o PDE conforme as orientações predefinidas no acordo.

No decorrer dos trabalhos de investigação, os interlocutores escolares frequentemente referiam-se à chegada do PDE na escola com as expressões: “a diretora, ou representante da Secretaria *passou* o PDE para nós”; ou: “*recebemos* o PDE da Secretaria”. Portanto, quando membros do próprio Grupo de Sistematização falavam sobre o PDE, pareciam referir-se a algo que não pertencia à escola. Segundo professores, pais, alunos e funcionários, a desinforma-

ção generalizada sobre a origem do plano foi o principal motivo do seu desinteresse por ele. Como mostraram as entrevistas realizadas especificamente com diretores e professores, de um lado, esses instrumentos ajudaram a organizar o trabalho rotineiro da escola e, de outro, aumentaram significativamente o trabalho da equipe dirigente e docente e dificultaram ou até mesmo impediram as decisões autônomas sobre relevantes questões pedagógicas, como a promoção de cursos de formação docente e melhoria das condições de trabalho em sala de aula (FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI, 2004).

Imprimiu-se uma organização aproximada à da racionalidade taylorista, pois à medida que recupera princípios e métodos da gerência técnico-científica, facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações; fragmenta as ações em inúmeros projetos com “gerências” próprias, em que a cada um compete apenas uma parte do poder decisório. Portanto, não se alcançou a repartição equitativa do poder, mas sua utilização desigual entre os membros da mesma coletividade escolar.

No tocante ao trabalho escolar, um dos objetivos do projeto era estimular a participação da comunidade escolar e também das famílias na definição e condução das ações. Contudo, as entrevistas com estudantes e pais indicaram um envolvimento eventual, limitado à presença em reuniões específicas, como Conselho Fiscal, Conselho Escolar, ou para obter informações sobre os filhos. No relacionado ao modo como se deu a participação, os depoimentos dos pais mostram que esta ocorreu por mero formalismo legal, distante dos propósitos de uma prática de gestão efetivamente participativa. Reduziu-se à presença eventual dos pais, geralmente para ouvir a transmissão de ordens, avisos ou para conversar sobre o comportamento ou rendimento escolar dos filhos. Ou, ainda, limitou-se ao cumprimento de atividades

operacionais e colaborativas no Conselho Escolar ou Fiscal ou em eventos organizados pela escola.

Consoante se depreende desses depoimentos, em virtude de uma decisão externa, compartilhada entre o BM, o MEC e os governos estaduais, o plano foi inserido nas escolas sem que os seus sujeitos compreendessem o alcance teórico da sua proposta e sem que tivessem conhecimento das consequências que um acordo internacional acarreta para o país e para a sua própria prática educativa.

No tocante ao financiamento do Fundescola, o Banco utilizou um modelo diferente, no qual alterava a forma compartilhada dos custos com o Brasil. Além do Ministério da Educação, os Estados partícipes passaram a arcar também com os custos do projeto, como evidenciam os dados da Tabela 4:

Tabela 4: Percentuais de financiamento assumidos pelo Fundescola e pelos estados conforme o ano de execução do Programa

Participação do Fundescola e dos Estados	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
Fundescola	100%	70%	50%	30%	0%
Estados	0%	30%	50%	70%	100%

Fonte: Fonseca, Oliveira e Toschi (2004).

Segundo esta tabela, os recursos provenientes do Fundescola compõem-se de uma parte proveniente do Banco e de outra do Ministério da Educação. A estes somam-se, ainda, recursos dos Estados, o que caracteriza o financiamento Fundescola como uma ação tripartite. Consoante cláusula do acordo, o financiamento do Banco diminuiria ano a ano e o dos Estados aumentaria progressivamente. A partir do quinto ano de execução do projeto (a duração prevista abarcava o período de 1998 a 2009, encontrando-se ainda em fase de conclusão no ano de 2010), o objetivo previsto era que as administrações estaduais assumiriam plena-

mente o financiamento do projeto e incorporariam a metodologia do PDE. Com o encerramento do projeto, resta verificar se esta orientação se efetivou, levando-se em conta que o governo de Lula da Silva (2003-2010) apresentou outras propostas de gestão e de planejamento das escolas que não se coadunam com as orientações do Fundescola.

Considerações finais

Os resultados da pesquisa que empreendi no intuito de analisar os efeitos do processo de cooperação do Banco com a educação básica evidenciaram o desempenho insuficiente dos projetos para a melhoria das condições do trabalho escolar e da qualidade do ensino público. De modo geral, as ações limitaram-se à organização do fazer cotidiano das instituições, segundo modelos preestabelecidos de gestão e de planejamento, atribuindo tarefas, destinando recursos para a infraestrutura física das escolas, delimitando o tempo para as atividades previstas, mas não lograram melhorar a qualidade da educação fundamental para além da correção de alguns índices, como a diminuição da repetência e da evasão. Esse efeito, no entanto, perdurou apenas durante a execução de cada projeto, trazendo para as escolas benefícios como obras e equipamentos, treinamento em serviço, além dos pagamentos adicionais para os professores. Ao se encerrar o acordo, a rotina escolar voltou a ser balizada pelos limites técnicos e financeiros da administração local, com óbvias frustrações à equipe escolar.

Não obstante a fraca repercussão, o processo de financiamento externo à educação perdurou por mais de quatro décadas. A parca divulgação sobre os resultados concretos dos projetos acalentou o mito sobre a capacidade técnica e financeira do Banco Mundial. Ainda que o assunto tenha sido objeto de estudos críticos no campo acadêmico, as conclusões ficaram limitadas aos debates em fô-

runs específicos da área e não alcançaram o grande público.

Luiz Inácio Lula da Silva, presidente eleito para o período 2003-2006 e reeleito para o período 2007-2010, adotou a justiça social como marco doutrinário do seu governo. No referente à política educacional, reiterou-se o objetivo da gestão anterior, de universalizar a educação básica e de ampliar a oferta do nível médio. Por força do acordo com o Banco, o Fundescola não sofreu solução de continuidade. Comparativamente ao viés economicista do governo anterior, o plano de governo para o período 2003-2007 expressou uma tendência autonômica mais acentuada, inclusive no tocante às relações entre o Brasil e as agências internacionais de crédito. Encontrando-se o Fundescola em fase de conclusão no ano de 2010, o governo não assinou novos acordos educacionais com o BM.

Consoante a política do novo governo, o Ministério da Educação (MEC) lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007, integrando um conjunto de programas cuja essência é a perspectiva de dar organicidade às ações, superando a tradicional fragmentação das políticas educacionais concretizadas por meio de projetos transitórios, a exemplo dos acordos com o Banco Mundial. O instrumento jurídico para a concretização dessa política é o Plano de Ações Articuladas (PAR), que se traduz por um formato de planejamento a ser construído com a participação dos gestores e educadores locais. Com essa nova perspectiva, os modelos de planejamento e de gestão que integravam o programa Fundescola perderam alento e certamente serão substituídos pela implantação do PAR (BRASIL/MEC, 2008).

O atual momento é oportuno para refletir sobre a continuidade da cooperação externa, porquanto o modelo de assistência fomentado pelo Banco vem sendo mundialmente contestado. É certo que a intensidade da influência internacional sobre os países tem a ver com a atitude compartilhada, submissa ou autonômica presente

nas relações entre os Estados e as agências internacionais de crédito. Pelo documento *Estratégia de Parceria com o País, 2008-2011*, vislumbra-se uma mudança no trato com o atual governo brasileiro. Ao reconhecer a emergência do Brasil como líder regional e global, afirma que “o Banco Mundial não pode atuar como governo paralelo nem engajar-se em áreas nas quais o país possui conhecimento e capacidade de administração própria” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 11-12). Isso significa que o Banco descarta as desgastadas fórmulas assistencialistas e busca estabelecer parcerias mais autônomicas em várias áreas nas quais o Brasil adquiriu *expertise*, tais como transferências condicionais de renda, pesquisa agrícola, energia limpa e mudança climática.

No campo da educação, parece também ocorrer uma mudança de rumo na cooperação técnica e financeira do Banco. A proposta atual é desenvolver um grande programa de financiamento não apenas com o governo federal, mas com os Estados brasileiros. Segundo consta no documento que apresenta as estratégias de parceria com o Brasil para o período 2008-2011 (BANCO MUNDIAL, 2010), a política do Banco será direcionada para a realização: (a) de um programa de assistência técnica, de tamanho relativamente modesto, no nível federal; e (b) de um grande programa de financiamento com os Estados, que atenda às suas prioridades e em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta proposta constitui uma mudança política, porquanto, no período 1971-1990, os empréstimos para o governo federal predominaram nos financiamentos do Banco Mundial.

Com estas propostas, fica visível a intenção do Banco no sentido de dar continuidade ao processo de assistência à educação brasileira e até mesmo de incrementá-la, visto que o campo estadual abre grandes oportunidades para novos acordos. Uma indagação se faz presente: se os projetos administrados no nível federal sofreram com a falta de acompanhamento adequado ao longo dos

mais de trinta anos de experiência, como garanti-lo no âmbito dos Estados, que contam, de um lado, com autonomia decisória, mas, de outro, com diferenciada capacidade financeira e administrativa? É fato que a pesquisa acadêmica tem reduzida capacidade de interlocução com as instâncias executivas e decisórias. Não obstante, a autora alimenta a expectativa de que a análise da história de assistência do Banco à educação brasileira colabore para aprofundar a reflexão sobre o tema, de modo que futuros projetos de financiamento internacional respondam menos às políticas e aos modelos externos de gestão e ajudem na construção de um sistema autônomo de ensino público.

Referências

- BANCO MUNDIAL. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA.
- World declaration on education for all:** framework for action to meet basic learning needs. New York: The Unicef House, 1990.
- _____. **Apreciação do Segundo projeto educacional para o Brasil.** Washington: Banco Mundial/Divisão de Projetos Educacionais, 1974.
- _____. **Population policies and family planning programs.** Washington, 1980a. (World Bank Staff Working Papers).
- _____. **Education, politique sectorielle.** Washington, 1980b.
- _____. **Relatório de avaliação da equipe de um projeto de educação básica para o Nordeste.** Washington: Departamento de Projetos Regionais do Banco Mundial, 1980c.
- _____. **Protecting the poor during periods of adjustment.** **World Bank News, Washington**, v. 7, n. 36, p. 1-10, Sep. 1988.
- _____. **Priorities and strategies for education.** Washington, 1995.
- BANCO MUNDIAL/IFC. **Estratégia de parceria com o Brasil.** Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em: 12 ago. 2010.
- _____. **Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio. Esboço de verificação de conclusão do 1º Projeto de Educação no Brasil.** Brasília, 1978.

_____. **Brasil/Edurural**: Relatório de avaliação de um projeto de educação básica para o Nordeste. Brasília: MEC, 1980.

_____. **Relatório final do Segundo Acordo MEC/BIRD - 1067/BR**. Brasília, 1983.

_____. **Avaliação da educação rural básica no Nordeste brasileiro**. Fortaleza, 1987a. v. 1-5.

_____. **Levantamento de dados e análise estatística sobre a frequência nas escolas construídas pelo Edurural**. Brasília, 1987b.

_____. **Balanço preliminar do Programa Monhangara** (vol.1-11). Belo Horizonte: FJP, 1989.

_____. **Documento de avaliação de projeto sobre um empréstimo proposto no valor equivalente a US\$ 202.03 milhões para a República Federativa do Brasil para o Segundo Projeto de Fortalecimento da Escola**: Fundescola 2. Brasília, 1999.

_____. **O plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2008.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento. Contrato de empréstimo nº 755 entre a República Federativa do Brasil e o BIRD. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, parte 1, 1971.

BRASIL. Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento. **Statement of Loans**. Washington: Banco Mundial, 1990.

BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Coordenadoria de Auditoria. **Relatórios de acompanhamento de projetos de financiamento internacional**. Brasília, 1990.

CONABLE, B. **Address to the board of governors of the World Bank and FMI**. Washington: The World Bank, 1986.

FONSECA, M. **O Banco Mundial e a educação brasileira - 1970-1990**. 1992. Tese (Doutorado)-Universidade de Paris V, Paris, 1992.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Escolas gerenciadas**: Planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

FRANCIS, M. J. United States policy toward Latin American during Kissinger

- years. In: VARTZ, J. D. (org.). **United States policy in Latin America**. Nebraska: The University Nebraska Press, 1988.
- FREITAS, D. N. T.; SCAFF, E.; FERNANDES, M. D. E.; OLIVEIRA, S. M. B. PDE: evidências do município de Dourados. In: FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. (org.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: Ed. da ECG, 2004.
- GONZALES, M. J. F.; ALMEIDA, S. C. F. de; COSTA, C. E. L.; RIBEIRO, E. P.; ALBUQUERQUE, J. R.; SANTOS JÚNIOR, M. R. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas**. Brasília: IPEA, 1990.
- SOBRINHO, J. A. **O PDE e a gestão escolar no Brasil**. Brasília: MEC, 2001.

Parte 3

Iniciativas Regionais

8 De la Guerra Infinita a la Crisis Infinita

Atilio Borón

Después del 11 de septiembre del 2001 George W. Bush declaró la “Guerra Infinita” contra el terrorismo, una guerra sin fin y que no se vería constreñida por limitación alguna de tiempo o geografía. Esta política no sólo era equivocada sino inmoral, y fracasó: al abandonar la Casa Blanca su legado fue un mundo más violento e inseguro que antes. Su administración también dejó como herencia un verdadero tsunami económico y financiero a escala mundial: una “crisis infinita” cuyas proyecciones desafían nuestra imaginación. En las páginas que siguen quisiéramos exponer algunas ideas en torno a la misma, sus probables “salidas” y el papel que, en una coyuntura como esta, podría desempeñar una opción socialista.¹

1. Comencemos caracterizando a esta crisis por la negativa, diciendo lo que esta crisis no es. Esto es importante porque el bombardeo mediático al que están sometidas nuestras sociedades presenta a los economistas y otros ideólogos del *establishment* hablando de una “crisis financiera” o “crisis bancaria”. Poco antes, ni siquiera hablaban de eso: se decía que estábamos en presencia de una crisis de las hipotecas “sub-prime”. Se pretendía, de este modo, minimizar a la crisis, subestimarla, presentarla ante los ojos de la población como un incidente relativamente menor en el caprichoso rodaje de los mercados y que para nada pone en cuestión la salud y viabilidad del

capitalismo como supuesta “forma natural” de organización de la vida económica. El paso del tiempo se encargó de demoler todas estas falacias.

2. ¿Qué clase de crisis, entonces? Si bien estamos apenas transitando su primera fase y aún cuando “no se ha tocado fondo” no es para nada temerario pronosticar que nos hallamos ante una crisis general del sistema capitalista en su conjunto, la primera de una magnitud comparable a la que estallara en 1929 y a la llamada “Larga Depresión” de 1873-1896. Una crisis integral, civilizacional, multidimensional, cuya duración, profundidad y alcances geográficos el tiempo se encargará de demostrar que es de mayor envergadura que las que le precedieron. Hace poco Immanuel Wallerstein sostuvo que el capitalismo había entrado en una crisis terminal: una situación totalmente descontrolada y caótica que supera la capacidad de quienes hasta hace poco retenían firmemente el control del sistema en sus manos. No hay posibilidad de regreso a un nuevo punto de equilibrio, entre otras razones porque éste ni siquiera es imaginable. Así, concluye Wallerstein, el capitalismo se acerca a su ocaso con un “final wagneriano”² (REVERCHON, 2008).

3. La crisis se torna visible, inocultable, por el estallido de la burbuja creada en torno a las hipotecas “sub-prime” y luego se transmite, rápidamente, a los bancos e instituciones financieras de Wall Street, y finalmente se extiende a todos los sectores y a la economía mundial. Pero la burbuja, y su estallido, es el síntoma; es como la fiebre que denuncia la presencia de una peligrosa infección. No es tanto la enfermedad (aunque podría argumentarse que la tendencia permanente en el capitalismo a formar burbujas especulativas también es un signo de insalubridad) como su manifestación externa, la que por momentos adquiere contornos ridículos o aberrantes. Ejemplo: la compra que efectúa en marzo del 2008 el

gigantesco banco JP Morgan del Banco de Inversiones Bear Stearns, el quinto en importancia en Wall Street, operación que se cierra por la irrisoria suma de 236 millones de dólares. Una semana más tarde el precio de esa firma se multiplicó por cinco. Pocos meses después, en septiembre, y ante la pasividad de las autoridades económicas, se produce la bancarrota de Lehman Brothers, uno de los principales bancos de inversión de Estados Unidos. Merrill Lynch, su competidor en ese rubro, es vendido de urgencia al Bank of America en 50.000 millones de dólares.

4. Se trata, por lo tanto, de una crisis que trasciende con creces lo financiero o bancario y afecta a la economía real en todos sus departamentos. Y además es una crisis que se propaga por la economía global y que desborda las fronteras estadounidenses. Todos los esfuerzos para ocultarla a los ojos del público resultaron en vano: era demasiado grande para eso.

5. Sus causas estructurales son bien conocidas: es una crisis de superproducción y a la vez de subconsumo, el mecanismo periódico de "purificación" de capitales típico del capitalismo. No por casualidad estalló en EEUU, porque este país hace más de treinta años que vive artificialmente del ahorro y del crédito externo, y estas dos cosas no son infinitas ni inagotables: las empresas se endeudaron por encima de sus posibilidades y se lanzaron a realizar riesgosas operaciones especulativas; el Estado se endeudó irresponsable y demagógicamente para hacer frente no a una sino a dos guerras, no sólo sin aumentar los impuestos sino que reduciéndolos y, además, los particulares han sido sistemáticamente impulsados, vía la publicidad comercial, a endeudarse para sostener nivel de consumo desorbitado, irracional y despilfarrador. Un informe de la Reserva Federal de Estados Unidos, de agosto del 2007, ya advertía sobre los extremos a que estaba llegando el endeuda-

miento de los hogares norteamericanos: entre 1980 y 2006 este había pasado de representar un 58 % del ingreso familiar a casi un 120 %. Según Eric Toussaint, uno de los mayores expertos a nivel mundial sobre el tema, esta tendencia se acentuó en los dos años siguientes llevando el endeudamiento de los hogares hasta representar el 140 % de sus ingresos anuales. Es decir, cada familia debe un 40 % más de todo lo que percibe en un año. La misma fuente asegura que el endeudamiento total de Estados Unidos (es decir, la sumatoria de la deuda pública, más la de las empresas y la de los hogares) alcanzó, a finales del 2008, al 350% del Producto Interno Bruto de ese país. Era sólo cuestión de tiempo para que esta espiral de endeudamiento indefinido se detuviera catastróficamente. Y ese momento ya llegó³ (DYVAN; KOHN, 2007).

6. Pero a estas causas estructurales hay que agregar otras que colaboraron en el desenlace. La acelerada financiarización de la economía, y su correlato, la irresistible tendencia hacia la incursión en operaciones especulativas cada vez más riesgosas. El capital creyó haber descubierto la “fuente de Juvencia” en la especulación financiera: el dinero generando más dinero prescindiendo de la valorización que le aporta la explotación de la fuerza de trabajo. Además, este maravilloso descubrimiento tenía la fascinación de la velocidad: fabulosas ganancias se podían lograr en cuestión de días, o semanas a lo máximo, gracias a las oportunidades que la informática ofrece de vencer toda restricción de tiempo y espacio. Los mercados financieros desregulados a escala planetaria incentivaron la adicción del capital a la ganancia y a dejar de lado cualquier escrúpulo. Tal como Michel Collon lo recordara recientemente, tenía razón Karl Marx cuando escribió que

Al capital le horroriza la ausencia de beneficio. Cuando siente un beneficio razonable, se enorgullece. Al 20%, se entusiasma. Al 50% es temerario. Al 100% arrasa todas las leyes humanas y al 300%, no se detiene ante ningún crimen (COLLON, 2008).

7. Otras circunstancias favorecieron el estallido de la crisis. Sin duda, las políticas neoliberales de desregulación y liberalización hicieron posible que los actores más poderosos que pululan en los mercados, los grandes oligopolios transnacionales, impusieran “la ley de la selva,” tal como lo expresara Fidel en una de sus reflexiones. Mercados descontrolados, o controlados por las pasiones y los intereses de los oligopolios que lo dominan, tenían que terminar produciendo una catástrofe como la actual. Tiene razón Samir Amin cuando dice que estamos en presencia de una crisis que no fue producida por la lucha de clases entre burgueses y proletarios sino por la prolongada acumulación de las contradicciones propias del capital.

8. Primer dato significativo de la crisis actual: una enorme destrucción de capitales a escala mundial, proceso salvaje que los economistas convencionales dulcificaron y sublimaron, como en su tiempo lo hiciera Joseph Schumpeter, caracterizándolo como una “destrucción creadora” de fuerzas productivas. En Wall Street esta “destrucción creadora” hizo que la desvalorización de las empresas que cotizan en esa bolsa llegase a casi el 50 %; en Europa, las pérdidas superan levemente esa marca. Ergo, una empresa que antes cotizaba en bolsa un capital de 100 millones, ¡ahora tiene 50 millones! Las consecuencias recesivas de tamaña destrucción de capitales son fáciles de identificar: caída de la producción, desempleo, derrumbe de los precios, de los salarios y de la demanda agregada. Es decir, reaparece el círculo vicioso de la depresión económica. Veamos el diagnóstico que realiza un observador sobre el panorama de Wall Street:

El sistema financiero en su totalidad está a punto de estallar. Ya tenemos más de 500.000 millones de dólares en pérdidas bancarias, y hay un billón más que está por llegar. Más de una docena de bancos están en bancarrota, y hay cientos más esperando correr la misma suerte.

A estas alturas más de un billón de dólares han sido transferidos desde la FED al cartel bancario, pero un billón y medio más será necesario para mantener la liquidez de los bancos en los próximos años (STATHIS, 2008).

Para Stathis (2008), como para muchos otros, lo que estamos viviendo es la fase inicial de una larga depresión, y la palabra recesión, tan utilizada recientemente, no captura en todo su dramatismo lo que el futuro depara para el capitalismo.

Un ejemplo entre los muchos será suficiente para ilustrar esta cuestión: La acción ordinaria de Citigroup perdió el 90 % de su valor en 2008. ¡La última semana de febrero cotizaba en Wall Street a \$ 1.95 por acción! Un informe elaborado por una consultora financiera de la India recordaba que diez años atrás una acción del Citigroup le permitía a una persona ofrecer una cena para su familia en un buen restaurant indio de Nueva York. En ese entonces, el 19 del febrero de 1999, la acción de Citigroup cotizaba a \$ 54.19; diez años más tarde, el 21 de febrero del 2009, esa misma acción valía apenas \$1.95 (¡de un dólar devaluado!) y no alcanzaba siquiera para ordenar un plato de maníes. Sobran ejemplos de este tipo. La especulación desenfrenada y totalmente carente de escrúpulos, posible debido a la complicidad de las autoridades monetarias estadounidenses como el Departamento del Tesoro, la Reserva Federal y la Securities and Exchange Comisión (la Comisión de Valores encargada de supervisar el funcionamiento de la Bolsa), ya había originado un derrumbe aún más pronunciado de las acciones de la Enron, que pasaron de valer 83 dólares por acción en enero del 2001 a \$ 0.67 un año más tarde. Operaciones mafiosas y fraudulentas como estas, que invariablemente contaban con la bendición de las grandes “calificadoras de riesgo”, los bancos de inversión, los paraísos fiscales y algunos de los más destacados estudios contables de todo el mundo se venían practicando desde hacía décadas. A fines del 2008 la gigantesca estafa de Bernard Madoff (que hacia fines de marzo del 2009 ascendía a unos 65.000 millones de dóla-

res) vino a ratificar que este tipo de operaciones es impensable e impracticable sin una amplia y densa red de protección mafiosa que alcanza a las máximas autoridades económicas y judiciales de Estados Unidos así como a las mega-corporaciones que, de una u otra manera, controlan el casino financiero internacional⁴ (WHO would..., 2009).

9. Pero este proceso de destrucción de capitales no es neutro pues favorece a los mayores y mejor organizados oligopolios, que así podrán desplazar a sus rivales de los mercados. La “selección darwiniana de los más aptos” despejará el camino para nuevas fusiones y alianzas empresariales, enviando a los más débiles a la quiebra y aumentando la centralización y concentración de los capitales.

10. Segundo dato significativo: acelerado aumento del desempleo. En un reciente artículo Ignacio Ramonet aportó una visión panorámica sobre el tema. Allí nos informa, por ejemplo, que la Organización Internacional del Trabajo estima que el número de desempleados en el mundo (unos 190 millones en 2008) podría incrementarse en 51 millones más a lo largo de 2009. Y recuerda que los trabajadores pobres (que ganan apenas dos euros diarios) serán 1.400 millones, o sea, el 45% de la población económicamente activa del planeta. En esa misma nota Ramonet afirma que en Estados Unidos la recesión ya destruyó 3,6 millones de puestos de trabajo, a un ritmo nunca visto. El total de desempleados ya asciende a 11,6 millones. Y firmas gigantes como Microsoft, Boeing, Caterpillar, Kodak, Pfizer, Macy's, Starbucks, Home Depot, Sprint-Nextel o Ford Motor planeavam desprenderse de 250.000 asalariados en 2009. En la UE, el número de desempleados es de 17,5 millones, 1,6 millón más que hace un año. Y para 2009, se previa la pérdida de 3,5 millones de empleos. En 2010, la desocupación

escalara hasta el 10% de la población activa. En Sudamérica, también según la OIT, en 2009, se registrara un aumento de 2,4 millones de desempleados. Si bien los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay), así como Venezuela, Bolivia y Ecuador, podrían eventualmente capear el temporal, o tratar de minimizar sus daños, varios países centroamericanos y del Caribe así como México, Chile y Perú, por sus estrechos lazos con la economía estadounidense establecidos con la firma de diversos Tratados de Libre Comercio, serán fuertemente golpeados por la crisis (RAMONET, 2008).

11. Por lo tanto, estamos ante una crisis que afecta a todos los sectores de la economía: la banca, la industria, los seguros, la construcción, la agricultura, la minería, etcétera y que se disemina por todo el conjunto del sistema capitalista internacional. El “contagio” se produjo de inmediato en los capitalismo desarrollados y luego pasó a diseminarse rápidamente por la periferia. Cuánto más vinculados con la dinámica de los capitalismo centrales se encuentren estos países más rápida será la propagación de la crisis y más profundos y perjudiciales habrán de ser sus efectos.

12. Mecanismos principales de transmisión de la crisis son los ajustes en los planes de producción de las grandes transnacionales, que dominan casi sin contrapeso las economías latinoamericanas. Decisiones que se toman en sus casas matrices, situadas en las metrópolis capitalistas, y que afectan a sus subsidiarias en la periferia generando despidos masivos, interrupciones en las cadenas de pagos, caída en la demanda de insumos, etcétera. En el artículo ya citado Ramonet (2008) observa que

Grecia ha prohibido a sus bancos que socorran a las sucursales en otros países balcánicos. EEUU ha decidido apoyar a las Big Three (Chrysler, Ford, General Mo-

tors) de Detroit, pero sólo para que salven sus plantas en el país. No ayuda a las multinacionales extranjeras (Toyota, Kia, Volkswagen, Volvo) instaladas en su territorio. Francia y Suecia han anunciado que condicionarán las ayudas a sus industrias automotoras: sólo podrán beneficiarse los centros ubicados en sus respectivos países. La ministra francesa de Economía, Christine Lagarde, declaró que el proteccionismo podía ser “un mal necesario en tiempos de crisis. El ministro español de Industria, Miguel Sebastián, insta a “consumir productos españoles.” Y Barack Obama, agregamos nosotros, promueve el “buy American!”

13. Otras fuentes de propagación de la crisis, en la periferia, son:

a. La caída en los precios de las *commodities* que exportan los países latinoamericanos y caribeños, con sus secuelas recesivas y el aumento de la desocupación.

b. Drástica disminución de las remesas de los emigrantes latinoamericanos y caribeños residentes en los países desarrollados. Hay que recordar que en algunos casos las remesas son el ítem más importante en el ingreso internacional de divisas, por encima de lo obtenido por las exportaciones.

c. Retorno de los emigrantes, deprimiendo aún más el mercado de trabajo, aumentando el desempleo, reduciendo los salarios y comprimiendo el nivel de consumo.

14. Pero la crisis actual muestra facetas más preocupantes que las dos grandes depresiones del siglo diecinueve y el siglo veinte:

a. En primer lugar porque la que estalló en la segunda mitad del año 2008 se conjuga con una profunda crisis del paradigma energético predominante basado en el uso irracional y predatorio del combustible fósil, un recurso finito y no renovable, lo que requiere imperativamente su reemplazo. La superposición de esta crisis con la crisis general del capitalismo agrava las cosas al tornar impostergable el inicio de una costosa y difícil transición hacia un paradigma energético alternativo basado en fuentes no fósiles y renovables. Tarea enormemente costosa que, en condiciones norma-

les, es sumamente difícil de realizar; mucho menos ahora, cuando urge hacerla bajo condiciones tan desfavorables como las de la crisis de nuestros días.⁵

b. En segundo lugar porque esta crisis coincide con la creciente toma de conciencia de los catastróficos alcances del cambio climático. Enfrentar esta amenaza, que pone en juego el destino mismo de toda forma de vida en el planeta tierra, supone significativos ajustes en la estructura económica que decretarán la obsolescencia de algunas gigantescas empresas y promoverán el surgimiento de nuevas unidades productivas. En otras palabras: se acelerará y profundizará la pugna inter-burguesa en el seno de las clases dominantes del sistema imperialista y las autoridades estatales tendrán que demostrar una habilidad y firmeza extraordinarias para dar adecuada respuesta al desafío ecológico.

c. Agréguese a lo anterior la crisis alimentaria, agudizada por el empecinamiento del capitalismo en mantener un irracional padrón de consumo que ha llevado a reconvertir tierras aptas para la producción de alimentos en campos destinados a la elaboración de agrocombustibles. El efecto de esta política ya ha sido puesto de manifiesto en los grandes aumentos experimentados por algunos items básicos de la canasta alimentaria de América Latina como el maíz, provocando una descontrolada alza de precios de la tortilla en México y otros países (CASTRO, 2007).

15. Pero la crisis recién comienza: Obama reconoció que no hemos tocado fondo todavía, y que “tal vez los EEUU deban elegir un nuevo presidente [...]” Un agudo observador de esta crisis, Michael Klare, escribió días pasados que “si el actual desastre económico se convierte en lo que el presidente Obama ha denominado ‘década perdida’, el resultado podría consistir en un paisaje global lleno de convulsiones motivadas por la economía.”⁶

16. No deja de ser sumamente significativo que frente al opti-

mismo de varios gobernantes latinoamericanos que hablan de que sus economías están “blindadas” para resistir a pie firme a la crisis, el ocupante de la Casa Blanca piense que es muy posible que un verdadero desastre económico se precipite sobre el corazón del imperio ocasionando la pérdida de una década de crecimiento y, eventualmente, la renuncia del Presidente de los Estados Unidos.

a. Los antecedentes históricos avalan ese pesimismo: en 1929 la desocupación en EEUU llegó al 25 %, al paso que caían los precios agrícolas y de las materias primas. Pero 10 años después, y pese a las radicales políticas puestas en marcha por Franklin D. Roosevelt (el *New Deal*), la desocupación seguía siendo muy elevada (17 %) y la economía no lograba salir de la depresión. Sólo la Segunda Guerra Mundial puso fin a esa etapa. Y ahora, ¿por qué habría de ser más breve?

b. La depresión de 1873-1896 duró ¡23 años! Los factores que la precipitaron fueron el colapso de la Bolsa de Valores de Viena, producido también por una burbuja especulativa ligada al precio de la tierra en París y las grandes construcciones que comenzaron en esa ciudad luego de la derrota francesa en la guerra Franco-Prusiana y la sangrienta represión de la Comuna de París, y las reparaciones de guerra exigidas a los franceses y los grandes pagos que debían efectuar a favor de Alemania contribuyeron a crear las condiciones de la crisis, así como la especulación de tierras que se inició en Estados Unidos una vez finalizada la Guerra Civil relacionada con la construcción de grandes emprendimientos ferroviarios que originó otra burbuja que estalló en 1873.

c. Dados estos antecedentes, ¿por qué ahora saldríamos de la actual crisis en cuestión de meses, como vaticinan algunos publicistas y “gurúes” de Wall Street y sus “repetidores” en la periferia del sistema.

17. No se saldrá de esta crisis con un par de reuniones del G-20,

o del G-7. Tampoco apelando a los inmensos rescates dispuestos por los gobiernos de los capitalismo metropolitanos para salvar a las empresas. Si una prueba hay de su radical incapacidad para resolver la crisis es la respuesta de las principales bolsas de valores del mundo luego de cada anuncio o cada sanción de una ley aprobatoria de un nuevo rescate: invariablemente la respuesta de “los mercados”, en realidad, de los oligopolios que los controlan a su antojo, es negativa, y las bolsas vuelven a caer. Necesitamos más y más, nos dicen. Si fuera preciso habría que socializar toda la riqueza producida por el planeta y destinarla a preservar la integridad de nuestros intereses y la santidad de nuestro patrimonio.

Según atestigua Soros (2008)

la economía real sufrirá los efectos secundarios, que ahora están cobrando brío. A estas alturas, la reparación del sistema financiero no impedirá una recesión mundial grave. Puesto que en estas circunstancias el consumidor estadounidense ya no puede servir de locomotora de la economía mundial, el Gobierno estadounidense debe estimular la demanda. Dado que nos enfrentamos a los retos amenazadores del calentamiento del planeta y de la dependencia energética, el próximo Gobierno debería dirigir cualquier plan de estímulo al ahorro energético, al desarrollo de fuentes de energía alternativas y a la construcción de infraestructuras ecológicas. Este estímulo podría convertirse en la nueva locomotora de la economía mundial.

Bonitas palabras pero, ¿que grados de viabilidad tiene una propuesta como ésta, que ataca al consumismo norteamericano, al poder de los grandes lobbies vinculados a las industrias del petróleo y el automóvil, y que implica ampliar extraordinariamente las capacidades de intervención y gestión directa del estado, poniendo límites a la tiranía de los mercados?

18. Se abre por lo tanto un largo período de tironeos y negociaciones para definir de qué forma se saldrá de la crisis, quienes serán los beneficiados y quienes deberán pagar sus costos.

a. Conviene recordar que en relación a la crisis estallada en 1929 el diseño de la arquitectura económica y financiera internacional que resultó fundamental para la recuperación de la posguerra, el llamado régimen de Bretton Woods, demandó casi un año de arduas negociaciones preparatorias, mismas que culminaron con la Conferencia que tuvo lugar en esa ciudad de New Hampshire entre el 1 y el 22 de julio de 1944.

b. Que tales acuerdos, concebidos en el marco de la fase keynesiana del capitalismo, coincidieron con la estabilización de un nuevo modelo de hegemonía burguesa que, producto de las consecuencias de la guerra y la lucha anti-fascista tenía como inédito e inesperado telón de fondo el fortalecimiento de la gravitación de los sindicatos obreros, los partidos de izquierda y las capacidades reguladoras e interventoras de los Estados.

19. ¿Es razonable esperar un desenlace similar a la crisis actual? Cualquier pronóstico en una situación tan volátil como ésta es sumamente arriesgado, pero de partida nomás hay que tener en cuenta que existen varias significativas diferencias entre los respectivos contextos globales de las ya mencionadas crisis.

a. En primer lugar, ya no está la URSS, cuya sola presencia y la amenaza de la extensión hacia Occidente de su influencia inclinaba la balanza de la negociación a favor de la izquierda, los sindicatos y las organizaciones populares. Si la burguesía europea se avino a negociar y aceptar algunas conquistas de los trabajadores no fue sólo por el empeño y la fuerza por éstos demostradas a lo largo de muchos años de lucha. También jugó un papel muy importante la sombra que la URSS proyectaba sobre todas esas negociaciones y esos compromisos.

b. En la actualidad China ocupa un papel incomparablemente más importante en la economía mundial que el que en su tiempo tuviera la URSS, pero sin una importancia paralela reflejada en la

política mundial. La URSS, en cambio, pese a su debilidad económica, era una formidable potencia militar y política. Gracias a ello era un “jugador” de primer orden en los principales terrenos de la política internacional. China es una potencia económica, pero con escasa presencia militar y política en los asuntos mundiales, si bien está comenzando un muy cauteloso y paulatino proceso de reafirmación de sus intereses a escala planetaria.

c. Pese a estas salvedades, China puede llegar a jugar un papel positivo para la estrategia de recomposición económica de los países de la periferia. Golpeada también por la crisis, Beijing está gradualmente reorientando sus enormes energías nacionales hacia el mercado interno. Por múltiples razones que sería imposible discutir aquí China es un país que necesita que su economía crezca al 8% anual, sea como respuesta a los estímulos de los mercados mundiales o a los que se originen en su inmenso –y sólo parcialmente explotado- mercado interno. De confirmarse ese gradual reorientación es posible predecir que China seguirá necesitando muchos productos originarios de los países del Tercer Mundo, como níquel, cobre, acero, petróleo, soja y numerosas materias primas y alimentos.

d. En la Gran Depresión de los años 1930, en cambio, la URSS tenía una muy débil inserción en los mercados mundiales. Se puede decir que era prácticamente autárquica y que, por lo tanto, no podía jugar ningún rol significativo en la crisis, sobre todo en materia económica. Podía movilizar, no sin dificultades, los partidos comunistas articulados en la Tercera Internacional. No era poco, pero tampoco era suficiente. Hoy con la China es distinto: podrá seguir jugando un papel muy importante y, al igual que Rusia e India (aunque éstas en mucha menor medida) comprar en el exterior las materias primas y alimentos que necesite. La URSS no tenía condiciones de desempeñar ese papel en los tiempos de la Gran Depresión.

e. En los años 1930 la “solución” de la crisis se encontró en el

proteccionismo y la guerra mundial. Hoy, aunque se quisiera, el proteccionismo tropezará con muchos obstáculos debido a la interpenetración de los grandes oligopolios nacionales en los distintos espacios del capitalismo mundial.⁷ La conformación de una burguesía mundial, arraigada en gigantescas empresas que, pese a su base nacional, operan en un sinnúmero de países, hace que la opción proteccionista en el mundo desarrollado sea de escasa efectividad en el comercio Norte/Norte y las políticas tenderán -al menos por ahora y no sin tensiones- a respetar aunque sea a regañadientes los parámetros establecidos por la OMC. La carta proteccionista aparece como mucho más probable cuando se la aplique, como seguramente se hará, en contra del Sur global. Bajo estas condiciones, una guerra mundial motorizada por “burguesías nacionales” del mundo desarrollado dispuestas a luchar entre sí por la supremacía en los mercados es prácticamente imposible porque tales “burguesías” han sido desplazadas por el ascenso y consolidación de una “burguesía imperial” dueña de un proyecto de dominación mundial, que periódicamente se reúne en Davos para coordinar estrategias y tácticas de lucha en todos los frentes y para la cual la opción de un enfrentamiento militar constituiría un fenomenal despropósito. Pero eso no quiere decir que esa “burguesía imperial” no apoye, como lo ha hecho hasta ahora con las aventuras militares de Estados Unidos en Irak y Afganistán, la realización de otras operaciones militares en la periferia del sistema, necesarias para preservación del “orden capitalista global” y, de paso, potenciar la rentabilidad del complejo militar-industrial norteamericano e, indirectamente, de los grandes oligopolios de los demás países ligados a su suerte.

20. ¿Se derrumbará el capitalismo norteamericano? La situación actual no es igual a la de los años 1930. Pero, más allá de eso, hay que recordar una frase de Lenin cuando decía que “el capitalis-

mo no se cae si no hay una fuerza social que lo haga caer." Y esa fuerza social hoy no está presente en las sociedades del capitalismo metropolitano, incluido Estados Unidos. Consultado sobre el tema, el historiador marxista británico Eric Hobsbawm dijo que la izquierda

es muy débil en Europa. O está fragmentada. O desapareció. Refundación Comunista en Italia es débil y las otras ramas del ex PCI están muy mal. Izquierda Unida en España también está cayendo de la ladera de la colina. Algo quedó en Alemania. Algo en Francia, con el Partido Comunista. Ni esas fuerzas, y menos aún la izquierda más extrema, como los trotskistas, y ni siquiera una social democracia como la que describía antes, alcanzan todavía como respuesta a esta crisis y a sus peligros. La misma debilidad de la izquierda aumenta los riesgos (GRANOVSKY, 2009).

Por otra parte, en los años 1930 y principios de los 40 había una disputa por la hegemonía en el seno del sistema imperialista mundial: Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y Japón dirimían en el terreno militar su pugna por la hegemonía imperial en los campos de batalla de la Segunda Guerra Mundial. Pero esa lucha ya ha concluido.

21. Hoy, la hegemonía y la dominación están claramente en manos de Estados Unidos.

a. Es el único garante del sistema capitalista a escala mundial. Si Estados Unidos cayeran desencadenarían un efecto dominó que provocaría el derrumbe de casi todos los capitalismos metropolitanos, para ni hablar de la periferia del sistema. Por eso, en caso de que Washington se vea amenazado por una insurgencia popular todos acudirán a socorrerlo, porque es el sostén último del sistema y el único que, en caso de necesidad, puede socorrer a los demás proporcionando apoyo político, asistencia financiera, enviando tropas, difundiendo propaganda política e ideológica, etcétera.

b. Estados Unidos es un actor irremplazable y centro indiscutido del sistema imperialista mundial: sólo él dispone de más de 700 misiones, enclaves y bases militares en unos 120 países que constituyen la reserva final del sistema. Si las demás opciones de disciplinamiento y control internacional fracasan, la fuerza aparecerá en todo su esplendor. Y sólo EEUU pueden desplegar sus tropas y su arsenal de guerra para mantener el orden a escala planetaria. Es, como dijera Samuel Huntington, “el sheriff solitario”. Y no hay otro. Por eso es irremplazable.

c. Por otra parte, hay que recordar que este “apuntalamiento” del centro imperialista cuenta con la invaluable colaboración de los demás socios imperiales, o con sus competidores en el área económica e inclusive con la mayoría de los países del Tercer Mundo, que acumulan sus reservas en dólares estadounidenses. Ahora bien: ni China, Japón, Corea o Rusia, para hablar de los mayores tenedores de dólares del planeta, pueden liquidar su stock en esa moneda porque sería una movida suicida para sus propios intereses. Pero, en función de la trayectoria seguida por la crisis, esa decisión bien podría llegar a ser revisada.

d. Por otro lado, la conducta de los mercados y de los ahorristas de todo el mundo fortalece la posición norteamericana: la crisis se profundiza, los rescates demuestran ser insuficientes, el Dow Jones de Wall Street cae por debajo de la barrera psicológica de los 7.000 puntos – ¡descendiendo por debajo de la marca obtenida en 1997! – y pese a ello la gente busca refugio en el dólar, ¡cayéndose las cotizaciones del euro y el oro!

22. Fidel, en *La Ley de la Selva* (2008), decía que

La crisis actual y las medidas brutales del gobierno de EEUU para salvarse traerán más inflación, más devaluación de las monedas nacionales, más pérdidas dolorosas de los mercados, menores precios para las mercancías de exportación, más intercambio desigual. Pero tra-

erán también a los pueblos más conocimiento de la verdad, más conciencia, más rebeldía y más revoluciones.

Diagnóstico este que, en líneas generales, plantea también un autor de tan irreprochables credenciales conservadoras como Zbigniew Brzezinski. Cuando en un reciente reportaje radial se le preguntó si creía que podría haber conflicto de clases en Estados Unidos, respondió que

estoy preocupado porque vamos a tener millones y millones de desocupados, mucha gente pasándola realmente muy mal. Y esa situación estará presente por un tiempo antes de que las cosas eventualmente mejoren. Al mismo tiempo hay una conciencia pública de la riqueza extraordinaria que se transfirió a los bolsillos de unos pocos individuos, en niveles sin precedentes históricos en Estados Unidos. Y yo me pregunto: ¿qué puede pasar en esta sociedad cuando toda esa gente se quede sin trabajo, con sus familias dañadas, cuando pierdan sus casas? [...] Si el Congreso no actúa habrá un conflicto cada vez mayor entre las clases, y si la gente está desocupada y realmente golpeada, ¡demonios, hasta podríamos llegar a tener gravísimos tumultos sociales!⁸

23. ¿Cuáles alternativas para los pueblos?

a. Estamos en presencia de una crisis que es mucho más que una crisis económica, o financiera. Se trata de una crisis integral de un modelo civilizatorio que es insostenible económicamente, por los estragos que está causando; políticamente, porque requiere apelar cada vez más a la violencia en contra de los pueblos; insustentable también ecológicamente, dada la destrucción, en algunos casos irreversible, del medio ambiente; e insostenible socialmente, porque degrada la condición humana hasta límites inimaginables y destruye la trama misma de la vida social y la convivencia civilizada.

b. La respuesta a esta crisis, por lo tanto, no puede ser sólo económica o financiera. Las clases dominantes harán exactamente eso: utilizar un vasto arsenal de recursos públicos para sociali-

zar las pérdidas y reflotar a los grandes oligopolios. Encerrados en la defensa de sus intereses más inmediatos carecen siquiera de la visión para concebir una estrategia más integral. La persistente invocación de los gobernantes del Primer Mundo a la “sabiduría y *expertise*” del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio para resolver la crisis, a pesar de que todos saben que han sido sus autores ideológicos, políticos -y, en muchos casos, materiales- es prueba evidente de que su única meta es retornar al *status quo* anterior. Nada bueno se puede esperar de esos gobiernos.

c. En el campo popular se impone una meticulosa preparación para este nuevo período histórico signado por la crisis general capitalista. Esto ofrecerá nuevas oportunidades de lucha y abre la posibilidad, en algunos países, de conquistar si no un triunfo revolucionario al menos un avance revolucionario que mejore sustancialmente la situación de los trabajadores en la sociedad capitalista.

d. Pero también hay que ser conciente de que esta situación también podría culminar con una aplastante derrota del campo popular. Sería ingenuo pensar que porque el capitalismo está en crisis su suerte está echada. Una recomposición reaccionaria del orden burgués también figura entre las posibilidades que anidan en la actual coyuntura.

e. Hasta ahora las tensiones y sufrimientos provocados por la crisis se han traducido, en el mundo desarrollado, en una acelerada escalada de xenofobia y racismo. Pero el malestar social también se ha cobrado otras víctimas. En el ya mencionado trabajo, Ramonet (2008) sostiene que

(L)as turbulencias ya han causado la caída de los Gobiernos de Bélgica, Islandia y Letonia. Se han registrado manifestaciones en Francia, con una huelga nacional el 29 de enero y enfrentamientos violentos en Guadalupe. Los países más vulnerables de la UE: Hungría, Bulgaria,

Grecia, Letonia, Lituania [...] también han registrado protestas y disturbios más o menos violentos.

En la misma línea de preocupación se encuentra el análisis, también ya referido, de Klare (2009), nos dice que ya se han sucedido episodios de violencia en Atenas, Longnan (China), Puerto Príncipe (Haití), Riga (Letonia), Santa Cruz (Bolivia), Sofía (Bulgaria), Vilnius (Lituania) y Vladivostok (Rusia) mientras que en Reikiavik, París, Roma y Zaragoza a Moscú y Dublín han sido testigos de importantes protestas provocadas por el creciente desempleo y los salarios en descenso.”⁹

f. En América Latina el impacto de la crisis es inocultable. Dada la elevada extranjerización de nuestras economías y el papel crucial en que ellas desempeñan los grandes oligopolios transnacionales, las políticas de ajustes y reducción de costes que promuevan sus casas matrices son aplicadas al pie de la letra en nuestros países. Si en la gran crisis anterior, la de los años 1930, la absorción de sus impactos más negativos fue posible por el inicio de un proceso de industrialización sustitutiva, esa perspectiva hoy se encuentra agotada o, en el mejor de los casos, tiene muy bajas probabilidades de éxito.

g. ¿Qué hacer, entonces? En primer lugar, recordar y aplicar los clásicos axiomas del leninismo que recomiendan, en coyunturas como éstas, intensificar los esfuerzos en materia de organización y concientización del campo popular. Las víctimas de esta situación abarcan un amplio espectro dentro del universo de las clases explotadas y dominadas, y son precisamente estas formaciones sociales las que fueron atomizadas, desorganizadas, fragmentadas por las políticas neoliberales de los últimos treinta años. La reconstitución social, política e ideológica del campo popular es, por lo tanto, un imperativo impostergable de la hora actual. En relación a lo ideológico para convencer a la sociedad de que no hay solución dentro del capitalismo para la crisis actual, sólo paliati-

vos. La solución de fondo sólo la puede ofrecer una alternativa socialista.¹⁰ E insistir en lo que decía el revolucionario ruso: “la única arma con que cuenta el proletariado es su organización.” Por lo tanto, será preciso dejar de lado los cantos de sirena de autores como Michael Hardt y Antonio Negri (y sus epígonos en América Latina) con su romántica exaltación de la multitud y su espontaneísmo – que rechaza toda forma de organización, jerarquía, educación política, pensamiento estratégico y táctico – ingredientes seguros de una nueva y más catastrófica derrota del campo popular. No será invocando a la inconmensurabilidad de los cuerpos y su única e irrepetible individualidad como se podrá derrotar a un imperio en decadencia y acosado por una fenomenal crisis en todos los órdenes de la vida. Eso es lo que plantean las fantasías teóricas del posmodernismo, pero para derrotar al imperialismo se requiere mucho más que eso.¹¹

h. Mientras que la “burguesía imperial” ha perfeccionado sus estructuras de hegemonía y dominación, sus dispositivos de formación de (falsas) conciencias y de disciplinamiento coercitivo criminalizando la protesta social y militarizando las relaciones internacionales, los diversos sectores que constituyen el moderno proletariado se debaten en una profunda desorganización, de la cual pueden surgir actos aislados de resistencia anti-imperialista pero muy difícilmente propuestas efectivas de superación del estado de cosas actual.

i. Se trata, por lo tanto, de coordinar y articular las luchas de distintos grupos y sectores sociales, cada uno de los cuales se reconoce en tradiciones políticas e ideológicas y formas de organización que le son propias. Habrá también que superar un falso maniqueísmo que enfrenta a partidos con movimientos sociales y organizaciones populares: la función de integración del vasto y complejo abanico de demandas populares que realizan los partidos - ese “príncipe colectivo” al que se refería Gramsci - consti-

tuye un aporte indispensable para encarar una exitosa lucha anti-capitalista. A su vez, la enorme capacidad de los movimientos para receptor y articular las reivindicaciones puntuales y específicas de los distintos fragmentos del campo popular es un insumo irremplazable para cualquier partido interesado en superar el orden social vigente.

j. En términos de políticas concretas se impone hacer conciente a la población de que la única lucha que puede arrojar un resultado positivo es la que se plantee una oposición frontal al capitalismo. El neoliberalismo ya se ha batido en retirada, y la crítica debe entonces dirigirse no a una de las políticas o fases del capitalismo, la neoliberal, sino a la estructura fundamental de la sociedad burguesa, cualesquiera sean las formas políticas o económicas que transitoriamente asuma. El capitalismo es el problema, no la solución. Esta se encuentra en un socialismo renovado, componente fundamental de cualquier salida post-capitalista de la crisis. Ésta ha ido demasiado lejos como para ser resuelta apelando a la “magia de los mercados”. Una alternativa que no repose sobre las fuerzas del mercado y el cálculo de la tasa de ganancia es el único camino para salir de esta crisis. Se trata, por lo tanto, de una alternativa no-capitalista.

k. En línea con lo anterior, una postura netamente anti-capitalista debe pugnar para que en la crisis actual no se produzcan despidos de trabajadores, para lo cual deberán fortalecerse sus organizaciones sindicales y populares; profundizarse los mecanismos de participación democrática, superando las insalvables restricciones impuestas por el modelo liberal y apelando a consultas populares o referendos para resolver las grandes cuestiones nacionales; se recupere el control de los recursos básicos de nuestras sociedades; se reviertan las privatizaciones y las desregulaciones puestas en práctica por el neoliberalismo; se lleve a cabo una profunda reforma tributaria que ponga fin a su escandalosa regresividad; resolver

a favor del campo popular los desafíos planteados por la crisis alimentaria y del agua, mediante una profunda reforma agraria concebida en función de las necesidades de la época actual; fortalecer los mecanismos de integración supra-nacional, esquemas como el ALBA y sus instituciones y proyectos (como PETROSUR, TELESUR, Banco del Sur, PETROCARIBE y tantos otros) que permitan constituir un núcleo de resistencia ante las tentativas de las clases dominantes del imperio de descargar el costo de la crisis en nuestros pueblos. En suma: hay políticas concretas que son factibles, que dependen de la voluntad política, y se espera sean efectivas para librar con éxito la gran batalla que nos espera.¹²

Referencias

- AMIN, S. ¿Debate financiera, crisis sistémica? Respuestas ilusorias y respuestas necesarias. **Redes Cristianas**, 30 nov. 2008. Disponible en: <<http://www.redescristianas.net/2008/11/30/%C2%BFdebafe-financiera-crisis-sistemica-respuestas-ilusorias-y-respuestas-necesariassamir-amin/>>.
- BORÓN, A. A. **Socialismo Siglo XXI**: ¿Hay vida después del neoliberalismo?. Buenos Aires: Luxemburg, 2007.
- CASTRO, F. et al. **Tanques llenos, estómagos vacíos**: la amenaza de los agrocombustibles. Buenos Aires: Luxemburg, sep. 2007
- COLLON, M. **10 preguntas sobre la crisis**. 6 oct. 2008. Disponible em: <<http://www.vtv.gob.ve/detalle.php?op=1&id=77>>.
- DYNAN, K. E.; KOHN, D. L. **The rise in U.S. Household indebtedness**: causes and consequences. Washington, D.C.: Federal Reserve Board of Washington, Aug. 2007. p. 40.
- ESTÁ naciendo un nuevo modelo de capitalismo. **Clarín**, Buenos Aires, 14 feb. 2009. Disponible en: <<http://www.clarin.com/diario/2009/02/14/opinion/o-01858675.htm>>.
- FORELLE, C. BALAZS, E. Hungary at an impasse. **The Wall Street Journal**, p. 32, 23 Mar. 2009.
- GRANOVSKY, M. Además de injusto el mercado absoluto es inviable. **Página 12**, p. 4-6, 29 mar. 2009.

KLARE, M. Un planeta en el alero: ¿podrán contenerse los virulentos brotes epidémicos de la economía? **Rebelión**, 4 mar. 2009.

_____. Beware empires in decline. **Asia Times**, 19 Oct. 2006. Disponible en: <http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/HJ19Ak01.html>.

KLEIN, N. **La doctrina del shock**. El auge del capitalismo del desastre. Buenos Aires: Paidós, 2008.

LA ley de la selva. **Granma Digital Internacional**, La Habana, 13 oct. 2008. Disponible en: <<http://www.granma.cu/espanol/2008/octubre/lun13/laley.html>>.

MARTÍNEZ, T. E. Madoff o la telaraña de Dios. **La Nación**, Buenos Aires, 28 mar. 2009. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1112891&pid=6113925&toi=6269>.

PANITCH, L.; GINDIN, S. Capitalismo global e imperio norteamericano. **Socialist Register**, 2006.

_____. Finanzas y el imperio americano. **Socialist Register**, 2005.

RAMONET, I. **Le Krach parfait**. Crise du siècle et refondation de l'avenir. París: Galilée, 2009. p. 66-70.

_____. La explosión del desempleo. **Rebelión**, 3 Mar. 2008.

REID, T. Wall Street legend Bernard Madoff arrested over "50 billion Ponzi scheme". **Times Online**, 12 Dec. 2008. Disponible en: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article5331997.ece>.

REVERCHON, A. Entretien avec Immanuel Wallerstein. **Le Monde**, Paris, 12 Oct. 2008.

SOROS, G. Entrevista de Nathan Gardels: Reparar el sistema financiero no impedirá la recesión. **El País**, Madrid, 19 Oct. 2008.

STATHIS, M. America's financial apocalypse heralds decade long depression. **The Market Oracle**, 14 Sep. 2008. Disponible en: <<http://www.marketoracle.co.uk/Article6256.html>>.

TOUSSAINT, E. **De las resistencias a las alternativas**. Disponible en: <<http://www.catdm.be>>. 21 feb. 2008.

WHO would have thought things would come to such a pass? Disponible en: <<http://indiablogs.searchindia.com/2009/02/21/1-citigroup-share-12-garlic-naan-in-nyc/>>.

Notas

¹ Ponencia presentada al XI Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, Cuba, 2-6 marzo, 2009.

² La expresión « final wagneriano » fue utilizada por primera vez por el notable economista chileno Anibal Pinto para referirse al derrumbe de las economías latinoamericanas ocasionado por la Gran Depresión de los años 1930.

³ Datos complementarios aportados por Eric Toussaint en una comunicación personal del 26 de marzo del 2009.

⁴ Sobre el caso Enron ver RAMONET, I. **Le Krach parfait**. Crise du siècle et refondation de l'avenir. París: Gallilée, 2009. p. 66-70. Este libro, dicho sea al pasar, ofrece un lúcido análisis del proceso de formación de la crisis actual. Sobre el megafraude de Madoff, ver Martínez (2009) e Reid (2008).

⁵ En fechas recientes Jeffrey Sachs ha planteado que "(l)a ideología del mercado libre es un anacronismo en una era de cambio climático, estrés hídrico, escasez de alimentos e inseguridad energética" y le plantea al presidente Obama la necesidad de un enfoque innovador para salir de la crisis. Es notable el proceso de reconversión del pensamiento de Sachs, un hombre que diseñó y aplicó las tristemente célebres "terapias de shock" en Bolivia en 1985 y luego en Polonia y la Rusia de Boris Yeltsin. Lamentablemente se queda a mitad de camino porque sigue creyendo en la posibilidad de una solución capitalista para este tipo de crisis que hoy nos abruma. Ningún sistema cuya fuerza motriz sea el afán de lucro o el imperativo de la ganancia puede resolver este desafío. De ahí la necesidad de construir una alternativa socialista (ESTÁ naciendo..., 2009). Disponible en: <<http://www.clarin.com/diario/2009/02/14/opinion/o-01858675.htm>>. Para un recuento detallado de las "terapias de shock" el libro "La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre" de Naomi Klein es una referencia indispensable.

⁶ Ver KLARE, M. Un planeta en el alero: ¿podrán contenerse los virulentos brotes epidémicos de la economía? **Rebelión**, 4 Mar. 2009. Originalmente publicado en **Asia Times**, 26 feb. 2009. Disponible en: <http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/KB26Dj02.html>.

⁷ Esto ha sido exhaustivamente analizado por Panitch e Gindin (2005, 2006).

⁸ Entrevista a Zbigniew Brzezinski, disponible en: <<http://finkelblog.com/index.php/2009/02/17/brzezinski-hell-there-could-be-even-riots/>>.

⁹ Posteriormente a la redacción de la primera versión de este trabajo cayeron los gobiernos de Hungría y República Checa. Sobre el primero de los países ver Forelle y Balazs (2009, p. 32).

¹⁰ Nuestro Socialismo Siglo XXI: ¿Hay vida después del neoliberalismo?, de Boron (2007), de próxima publicación en Cuba, para una discusión sobre las principales características que debe reunir un proyecto de construcción socialista adecuado a las condiciones vigentes en la época actual.

¹¹ No está demás recordar que un imperio en decadencia, como un régimen político atravesando la misma situación, suele ser más agresivo y mortífero en sus respuestas que otro cuyas bases de sustentación están lo suficientemente aseguradas. Esto lo demuestra muy bien Klare (2006), analizando la conducta del decadente imperialismo inglés y francés después de la Segunda Guerra Mundial, y su última intentona de reconstrucción de su hegemonía imperial en la aventura del Canal de Suez en 1956.

¹² Sobre esto, aparte de nuestro ya citado "Socialismo Siglo XXI", ver Amin (2008), "¿Debaque financiera, crisis sistémica? Respuestas ilusorias y respuestas necesarias"; Toussaint (2008), "De las resistencias a las alternativas" y las ponencias al XI Encuentro de la ANEC de Osvaldo Martínez: "La crisis, una vez más"; Claudio Katz, "Lección acelerada de capitalismo"; Julio Gambina, "Crisis en Estados Unidos: problemas y desafíos para el orden mundial"; Jaime Fuchs, "Preguntas y reflexiones sobre la actual crisis financiera norteamericana y mundial"; Eric Toussaint, "Alternativas: el retorno"; François Houtart, "La crisis financiera epifenómeno de las otras crisis"; Jean Carlos da Silva Américo, "Crises financeiras e a recessao do mundo capitalista global"; Plinio de Arruda Sampaio Jr., "Capitalismo do século XXI: crise e barbarie"; Reinaldo A. Carcanholo, "Aspectos teóricos de la crisis capitalista"; Orlando Caputo Leiva: "La crisis actual de la economía mundial. Una nueva interpretación teórica e histórica"; Graciela Galarce, "América Latina, el impacto de la crisis mundial y los TLCs. El caso de Chile"; Wilhelmus Dierckxsens, "La gran depresión del siglo XXI inaugura la Administración Obama"; Carlos Alzugaray Treto, "Estados Unidos: las dimensiones político-ideológicas de la crisis del 2008"; Pierre Salama, "Argentine, Brésil, Mexique face a la crisi internationale"; Diego Borja Cornejo, "La crisis capitalista global y la alternativa del socialismo para la

humanidad en el siglo XXI. Reflexiones en medio de la tormenta"; Alicia Girón González, "América Latina: crisis financiera y problemas del desarrollo"; Arturo Huerta, "Las causas de la crisis financiera y la inoperatividad de los rescates"; Arturo Guillén, "La crisis global y la recesión mundial"; Jaime Estay, "América Latina: inserción internacional e integración regional ante la crisis mundial"; John Saxe-Fernández, "América Latina-Estados Unidos: dependencia estratégica y crisis"; Gian Carlo Delgado Ramos, "Resistencia y retos al cambio de paradigma energético"; Pablo González Casanova, "Lo posible y lo imposible en el capitalismo"; Judith A. Cherni, "Ironías del cambio climático y de sus soluciones económicas globales"; Umberto Mazzei, "La crisis económica y su impacto en los TLCs con Latinoamérica", entre otros muchos notables trabajos presentados al Onceavo Encuentro de la ANEC. El lector de este trabajo también debería examinar el excelente dossier sobre el tema publicado en la edición de marzo del 2009 de **Le Monde Diplomatique**.

9 Hacia un regionalismo post-neoliberal en América Latina: reforma o ruptura?

Pía Riggirozzi

Introducción

El surgimiento de nuevos motores o “líderes globalizadores” tanto como la enovación del contrato social en buena parte de los países de América Latina abre un espacio diferente para consolidar alternativas de políticas sociales y de desarrollo tanto nacionales como regionales. A diferencia de crisis (mundiales) anteriores, la región se encuentra posicionada de manera más firme para enfrentar política y económicamente cuestiones claves de identidad, autonomía y cooperación. Aun así, el significado de unidad latinoamericana como máximo, o como dar nuevas respuestas regionales a los desafíos de la globalización, como mínimo, presentan visiones divergentes. No obstante el indisputable énfasis comercial que impulsa proyectos de integración regional, un nuevo contexto de política económica en América Latina abrió un espacio para la emergencia de nuevas articulaciones políticas y sociales que reclaman, y tal vez re-inventan, principios de solidaridad y colectivismo regional que caracterizaron previos proyectos regionalistas. En este escenario, los términos de integración regional demandan una nueva mirada crítica. Cabe así la siguiente pregunta: ¿En que medida las nuevas construcciones regionales responden a un intento de compensación por los excesos desreguladores o a una nueva configuración socio-política?

La respuesta a esta pregunta debe buscarse en el análisis de los modelos de regionalismo emergentes nacidos de nuevas pujas regionales así como de la renovación del contrato social en muchos países de la región. La cartografía regional que se destila desde mediados de los años 2000 presenta nuevos modelos de cooperación regional basados en nuevas agendas post-comerciales, sino que además presentan relaciones de poder en abierta oposición al neoliberalismo y fundamentalmente al multilateralismo liderado por EEUU.

Desde esta perspectiva, es posible reconocer que, *a grosso modo*, dos tendencias regionalistas: una que plantea una transformación “moderada”, que se re-estructura alrededor de viejos ejes pro-comerciales, apuntando a recuperar niveles de desarrollo autónomo, pero que al mismo tiempo busca establecer nuevos ejes de integración político-social; y una más radical, ideológica y políticamente comprometida con una redefinición socialista y un “welfarismo transnacionalizado”. Así, la ruta para analizar las complejidades de la actual arquitectura regional en América Latina es hacer una distinción entre proyectos regionalistas moderados nacidos en el seno de modelos concebido en los años 1990 e identificados como «regionalismo abierto» (FAWCETT; HURRELL, 1995; GAMBLED; PAYNE, 1996; HETTNE, 1999; VARYNEN, 2003), y proyectos radicalizados, contra-hegemónicos, que apuntan a una integración político-ideológica con fuerte impacto en el desarrollo socio-económico. Puede argumentarse que la superposición de distintos modelos de integración, a veces contradictorias y a veces en competencia, es el resultado de nuevo equilibrio en el que la región y una serie de respuestas nacionales individuales se hacen eco para contestar no solo a las numerosas crisis del neoliberalismo sino además para redefinir lo que significa la cooperación regional y cómo se ejerce la autoridad en una era post-neoliberal.

El documento analiza la nueva arquitectura del regionalismo en América Latina a la luz de estas tendencias, centrado no sólo en

los factores que gobiernan la emergencia de proyectos alternativos que se oponen al «regionalismo abierto» asociado con la integración neoliberal, sino también los factores que explican cuan transformadores son los nuevos proyectos regionales. El objetivo es reunir dinámicas de cambios nacionales y regionales en un contexto de cambio de la economía mundial. El estudio se centra en tres preguntas principales: ¿Cómo hemos de entender las tendencias actuales de la cooperación regional y proyectos de integración, dado que las circunstancias políticas y económicas de los años 1980 y 1990 han perdido fuerza y autoridad (tanto a nivel nacional como mundial)? ¿Cómo puede conceptualizarse los esfuerzos actuales de integración que excluyen a los EEUU, cuando el acceso a los mercados de EEUU y la inversión fueron considerados motores del regionalismo en las décadas de 1980-1990? ¿Estamos ante la articulación de una «tercera ola» regionalizadora? Haciendo referencia a estas cuestiones, el documento contribuye al debate sobre lo que significa teorizar regionalismo post-comercial y post-hegemónico (ACHARYA, 2009).

El capítulo se divide en cuatro secciones. La primera sección analiza la reconfiguración de la *gobernanza regional* frente a la crisis del neoliberalismo y nuevos desafíos de política social y económica en la región. La segunda se concentra en las prácticas actuales y opciones de políticas estatales y no gubernamentales en las dinámicas del regionalismo latinoamericano, tanto de índole económica como política. La tercera parte especula sobre el surgimiento de nuevos motores regionalizadores y las implicancias para los proyectos alternativos hegemónicos representados en el moderado reformismo del Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la radicalizada propuesta de Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). El capítulo concluye con una evaluación sobre los factores que potencialmente afectan la capacidad transformadora de los regionalismos post-neoliberales.

Auge y caída del regionalismo neoliberal en América Latina

El regionalismo es una fuerza dinámica en las Américas, un sitio desde donde entender el complejo entramado de influencias internas y externas. Tradicionalmente el análisis del regionalismo ha entendido el fenómeno como un proceso defensivo de cooperación para contrarrestar presiones externas, principalmente la influencia de la potencia regional, EEUU. Hasta hace muy poco la mayoría de los expertos y responsables políticos centraron los debates sobre integración regional y comercial en la estrecha relación entre el regionalismo y globalización neoliberal (SÖDERBAUM; SHAW, 2003; PHILLIPS, 2003). Nuestra visión sobre la integración regional ha sido así construida en torno a cuestiones sobre liberalización comercial, hegemonía de EEUU y desarrollo institucional, coordenadas que gobernaron el fenómeno de integración en las Américas desde el siglo 19. Mientras tanto, cambios recientes en relación a distribución de recursos, alianzas políticas y formas de construcción de la autoridad en los planos nacional, regional, y global reorientaron las relaciones intra-regionales hacia la cooperación política y social, en lugar de la liberalización del comercio, como el motor central para la gobernanza regional. Esto se suma a una fuerte crítica a formas des-reguladas de economía de mercado, no solo en América Latina sino también fuertemente en los países desarrollados a partir de la última crisis financiera global (FOXLEY, 2010).

Sería erróneo suponer que la transición de la regionalización comercial a una robustamente centrada en la cooperación política y social constituye una ruptura con el pasado reciente en América Latina. La actual evolución del regionalismo está signada por los legados y trayectorias históricas, así como por respuestas *ad hoc* en un contexto de cambios en la política mundial y regional. Sin

embargo, el tránsito hacia una integración que pondera la cooperación política y social refleja la reconfiguración de actores y motivaciones en una renovada búsqueda de autonomía en la elección de políticas regionales más allá de la integración comercial. Nuevas urgencias y debates acerca de que constituye desarrollo, sumado a un cambio de tono político y reformas institucionales, hacen posible hablar en América Latina de una ruptura con valores hegemónicos establecidos por la doctrina neoliberal y el poder de EEUU como único modelo de economía política para la región. En muchos sentidos, se puede argumentar que, siguiendo la caracterización de Whitehead (2009, p. 46), lejos de una nueva gran “meta-narrativa» de transformación y ruptura, el regionalismo en América Latina refleja, desde mediados de los años 2000, múltiples intentos, ciertamente aun parciales, de cambio que combinan una revisión de las políticas del pasado con nuevas motivaciones y multifacéticas iniciativas; esto es, políticas, sociales, institucionales, económicas y culturales.

En un sentido histórico, la revisión de tradiciones comprende dos narrativas que, desde el siglo 19, han reflejado dos modelos de articulación a nivel de los Estados-nación como entidades políticas independientes así como en las relaciones intra e inter hemisféricas. Por un lado, la idea de una región unida ha sido adoptada como una “visión custodiada por los EEUU” nacida en la Doctrina Monroe y encarnada en el ideal panamericano de una América libre de la influencia de actores externos en el hemisferio occidental. Por otra parte, la “visión latinoamericanista” que se configura alrededor de los ideales de Simón Bolívar de lograr una unión de las antiguas colonias españolas que comparten una cultura común, lenguaje y un legado histórico. Estas dos visiones dieron sustento a un imaginario regional manifestado en diversas lógicas de cooperación, poder y gestión económica y política. En otras palabras, la práctica del regionalismo ha sido moldeada por un cálculo de

«*realpolitik*» contra el imperialismo externo, así como por la percepción de herencia común. Estos han sido los conductores de distintos arreglos regionales y proyectos de integración que se han desarrollado tradicionalmente en las Américas. En este sentido, como concluye Myrdal (1968), sería banal explicar la integración regional como una consecuencia mística de solidarismo voluntario basado meramente en proximidad cultural, política o económica entre naciones vecinas. La integración regional ha sido principalmente concebida como un instrumento para equilibrar fuentes o manifestaciones de influencia externa; esto es la hegemonía de EEUU, la competitividad económica de la UE, el capital internacional y la globalización neoliberal. En suma, en lugar de un destino teleológico, el regionalismo en América Latina ha sido tradicionalmente entendido como impulsos o reacciones defensivas, en lugar de razones ofensivas, a dictámenes externos (KEOHANE, 2001). En esta dinámica, han decantado dos proyectos de gobernanza, desarrollo nacional y regional, definidos en términos de estatismo *versus* liberalismo.

Las formas en que se resolvió el debate entre estatismo, normalmente asociado a un nacionalismo que hace eco a un imaginario latinoamericanista, y liberalismo, asociado con un consenso fomentado desde Washington, definió los márgenes de poder y autonomía en las relaciones inter-americanas. Al mismo tiempo esta lucha por la autonomía definió tres momentos en el desarrollo del regionalismo en América Latina. Una primera ola de regionalismo puede ser vista como respuesta a la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, y el acceso de las antiguas colonias a la CEE, por medio de acuerdos preferenciales. La declaración del Presidente de Uruguay en la década de 1960 ilustra la noción de regionalismo defensivo, estableciendo que “la formación del Mercado Común Europeo es un estado casi de guerra contra las exportaciones latinoamericanas. A un esquema de integra-

ción tenemos que responder con otro esquema de integración” (MATTLI, 1999, p. 140). La idea general de esta orientación defensiva fue que la integración económica mejoraría la posición negociadora y facilitaría la industrialización por sustitución de importaciones a escala regional. El comercio así entendido se convirtió en el motor de la integración, dejando de lado aspectos de contenido socio-político. El primer proyecto de este tipo se concretó en 1960 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). ALALC unió, bajo la inspiración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México y seis países de América del Sur con el objetivo de eliminar todas las barreras al comercio intrarregional. Su concepción defendía la noción de Estados soberanos, en gran parte capaces de controlar la naturaleza de los compromisos regionales y proteger a sus productores nacionales de la competencia externa a través de subsidios y aranceles (CHIBBER, 2004; LEWIS, 2005).

En un sentido estricto, un nuevo nacionalismo enmarcado en una nueva manera de pensar y entender política, economía y cultura, representa una reacción generalizada a la normativa liberal. En América Central, una iniciativa similar dio a luz al Mercado Común Centroamericano, junto con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, estableciendo un objetivo más ambicioso de crear una zona de libre comercio y de aplicar un arancel externo común. En 1969 una escisión de la ALALC llevó a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú a establecer un ambicioso proyecto institucionalizado de mercado común, la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La CAN se erigió como un órgano ejecutivo «supranacional» con competencias y mecanismos para promover una distribución equitativa de los beneficios entre los miembros. Para completar la arquitectura regional, el Tratado de Libre Comercio del Caribe fue firmado en 1967, para ser sustituido seis años más tarde por la Comunidad del Caribe (BOUZAS; KNNACK, 2009). A

pesar de esta convergencia, el nacionalismo político y proteccionismo económico no pudieron sortear los desafíos del mercado internacional. Exportaciones sobrevaluadas y tasas de cambio no competitivas fueron principales obstáculos que impidieron la consolidación de un modelo regional autónomo y sustentable. A la vez, la economía dependió cada vez más de las importaciones de capital y bienes intermedios para sostener la industrialización, creando un déficit comercial progresivo e insostenible. El gasto público, por su parte, fue financiado por el creciente endeudamiento externo, que llevó a la mayor parte de América Latina a lo que se conoció como la “década perdida de los años 1980”, caracterizada por el colapso económico y una caída brutal en el empleo y los niveles de vida (HAGGARD; KAUFMAN, 1992). Los grados de dependencia externa de los países de la región crecieron jaqueando todo intento de integración cerrada y de sustitución de importaciones.

El fracaso de los proyectos de sustitución de importaciones, junto con la gravedad de muchos años de inestabilidad y represión política durante las dictaduras militares que siguieron, afectaron el espíritu y el progreso del regionalismo cepalino (MATTLI, 1999). El fracaso de este regionalismo no solo afectó el optimismo respecto de lograr una cohesión regional por medio de la cooperación defensiva, sino además afectó de manera crítica el sentido de región como identidad. En este contexto, las economías gravemente endeudadas se vieron críticamente reducidas a unas pocas opciones de política y en la mayoría de los casos con pocos márgenes de autonomía, cayendo progresivamente en una alineación más estrecha con EEUU, portero y abanderado de los mercados abiertos y el “regionalismo abierto».

El regionalismo cepalino entonces fue seguido por un segundo momento de regionalismo «abierto» en la década de 1990, a la vez que, *a grosso modo*, los ideales latinoamericanistas sucumbieron

frente a la cambiante geopolítica de post-Guerra Fría. Si bien organizaciones de la primera ola de regionalismo, como la Comunidad Andina, no desaparecieron, “nuevos” regionalismos tomaron forma a partir de nuevas dinámicas en los mercados globales y una sensación de inevitabilidad atribuida al creciente multilateralismo globalizante (FAWCETT; HURRELL, 1995; VARYNEN, 2003; SØRENSEN, 2004). En este contexto, y ante fuertes presiones económicas y financieras, la vinculación con la economía de EEUU fue vista por autoridades públicas y elites como una forma de reafirmar un cierto control sobre la dirección de sus economías en un contexto de marcado dominio de la economía mundial y dominio de los EEUU (GRUGEL, 1996; GRUGEL; HOUT, 1999). En parte como un programa pragmático para recuperar el acceso a los flujos financieros internacionales, y en parte como resultado una percepción de que “no hay otra alternativa”, los países de la región casi sumisamente adoptaron el Consenso de Washington y accedieron a las condiciones aperturistas promovidas entre otros instrumentos por el alivio de la deuda a través del Plan Brady (DRAKE, 2006). Para los EEUU, mientras tanto, este contexto abrió una nueva oportunidad para una ambiciosa agenda definida como «Iniciativa para las Américas», lanzada en 1990 por el Presidente G.W. Bush con la visión de conducir a un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con plazo para su firma en 2005. El proyecto del ALCA encarna así la ambición mas extrema en términos regionalistas en torno a las relaciones intra-hemisféricas bajo el ala de EEUU.

Esta refleja, a su vez, la antigua visión del panamericanismo bajo la égida del neoliberalismo. El ALCA aspira a integrar políticamente a las Américas a través los valores liberales políticos y económicos. Sin embargo, el establecimiento del ALCA como parangón del regionalismo encabezada por Estados Unidos constituyo un arma de doble filo. Como sostiene Tussie (2009), a pesar de que el ALCA ha provocado reacciones de pánico en una serie de países

que temieron quedar excluidos, la idea del regionalismo neoliberal fue muy controvertida desde el principio y combatida por los actores sociales dentro de uno de los socio privilegiados, México. Reacciones de resistencia fueron a su vez ahondadas en México por los efectos de la crisis financiera de 1995 y su “efecto Tequila”, los cuales constituyeron factores adversos para el logro de una cohesión social en la región capaz de sostener y legitimar la profundización de políticas neoliberales a nivel nacional y regional. En efecto, el más allá del control de la inflación, que en países como Argentina significó un alto real a una situación de caos socio-económico que casi puso en jaque la continuidad democrática, el proyecto neoliberal fracasó en sus promesas sociales afectando duramente condiciones de pobreza y desigualdad a través de los países de la región (SZEKELY; BIRDSALL, 2003).

A finales de la década de 1990, estaba claro que el neoliberalismo en América Latina fue perdiendo fuerza. Una desaceleración en el crecimiento como consecuencia de dificultades de divisas, aumento de la deuda (especialmente pronunciada en Argentina) y una creciente conciencia de la insostenible situación social como legado del modelo neoliberal fue el contexto en el cual se manifestó un cambio de actitud hacia las reformas pro-mercado. La tasa de crecimiento económico en América Latina durante los años 1990 – menores a las cifras de crecimiento promedio entre los años 1960 y 1970 – fueron altamente decepcionantes (SZEKELY; BIRDSALL, 2003). A medida que el programa de integración iniciado con la negociación del ALCA comenzó a perder apoyo y legitimidad, EEUU re-dirigieron la estrategia hacia una serie de acuerdos comerciales bilaterales que, aunque más resistentes, afectó la meta de la integración hemisférica. Así, el regionalismo “abierto” estrechamente ligado con la economía neoliberal y la confianza en el liderazgo de EEUU perdió territorio y dinamismo y se enfrentó con la re-emergencia gradual de nuevos nacionalismos a través de la región.

La crisis financiera y política que afectó a países de América Latina a finales del siglo 20 marcó un punto de inflexión para el Consenso de Washington tanto en su carácter de ideología política y económica como en su programa de gobernanza. La percepción de que el neoliberalismo ha fracasado como proyecto capaz de proveer crecimiento económico y democracia social abrió un espacio de debate y búsqueda de vías alternativas, y autónomas, para el desarrollo. En este caso, tanto el Estado como la región se convirtieron en actores esenciales en la redefinición de las reglas de juego. La creciente retórica nacionalista que tuvo lugar a través de América Latina, en particular en el Cono Sur, re-enmarcó los términos del debate y la adopción de modelos alternativos de gobernabilidad (HERSHBERG; ROSEN, 2006; MACDONALD; RUCKERT, 2009; PANIZZA, 2009; GRUGEL; RIGGIROZZI, 2009). Esto es así el caso de Chávez en Venezuela, desde 1998, de las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, desde 2003; de Vázquez en Uruguay, Morales en Bolivia, Lula en Brasil, Correa en Ecuador; Ortega en Nicaragua y Lugo en Paraguay. Para la segunda mitad de una década, estos países se han embarcado en la búsqueda de una alternativa al neoliberalismo y - a pesar del alto nivel de "personalismo" y dirigismo, a menudo referido como populismo (ROBERTS, 1998), y en algunos casos "izquierda irresponsable" (CASTAÑEDA, 2006) la búsqueda de proyectos post-neoliberales se ha convertido en un intento real, mas allá de cálculos personalistas de corto plazo, y mas allá de retóricas y simbolismos políticos. Actualmente nuevos proyectos de integración han retomado carácter y fuerza complementando proyectos regionales comerciales, con nuevos ímpetus en áreas específicas de desarrollo humano (especialmente educación y salud), seguridad, infraestructura y energía. La consecuencia ha sido la progresiva reconfiguración de viejos y nuevos esquemas hacia lo que se podría percibir como una tercera ola de integración regional.

Regionalismos en nuevos escenarios

Como nunca antes, América Latina está experimentando un interregno donde el viejo modelo político-económico se encuentra en estado crítico, pero la emergente alternativa sigue luchando por consolidar modelos incluyentes y sustentables. La aparición de la “nueva izquierda” en toda la región responde a múltiples intentos por consolidar esta transición. A pesar de las diferencias, el común denominador reside en el rechazo a la mercantilización de la democracia y sobre todo en una necesidad de redescubrir la misión democratizadora, en una clara oposición al proyecto neoliberal. Además de rescatar el rol protagónico del Estado como actor económico y social en el fomento de desarrollo y de la aparición de modelos nacionalista de economía política, la emergencia de una “nueva” izquierda en América Latina va de la mano de gobiernos comprometidos con una nueva cooperación regional. La región así se presenta como una plataforma de oposición al neoliberalismo y al regionalismo “abierto”, maximizando las posibilidades de cooperación entre los nuevos gobiernos y actores sociales que se oponen a proyectos elitistas. Regionalismo de este modo se transforma en un proyecto de autonomía y desarrollo humano que va más allá de la gobernancia nacional, creando instituciones geopolíticas autónomas y promoviendo nuevas redes de solidaridad transnacional.

Esto se hizo evidente en la Cuarta Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Buenos Aires en noviembre del 2005. La declaración de la Cumbre se concentró en dos puntos de vista opuestos: uno a favor del ALCA, apoyado principalmente por los EEUU, México, Canadá, y los países dependientes de acuerdos de comercio preferencial con EEUU; y otro grupo disidente, incluidos los países del MERCOSUR, Venezuela y Bolivia, que se declararon en contra de un acuerdo de comercio hemisférico, negándose al mismo tiempo

a futuras conversaciones en torno al ALCA. La acción conjunta, sostenida por multitudinarias demostraciones sociales, dejó en claro los límites a las ambiciones de Washington para rehacer el hemisferio a su propia imagen y semejanza.

Actualmente el panorama regional presenta una complejidad que pone en cuestionamiento tanto la noción de regionalismo defensivo como el de gobernanza regional liderada por Estados Unidos. En un contexto donde los pilares mismos del neoliberalismo – como paradigma de desarrollo, y como modelo de democracia de mercado – son críticamente cuestionado por académicos, políticos, actores sociales y profesionales, América Latina reafirma nuevas reglas de participación regional y cooperación sobre la base de una reconfiguración de las alianzas, las instituciones y los parámetros de la gobernabilidad regional. Desde esta perspectiva, el mapa del regionalismo latinoamericano está definido por tres tendencias que por momentos se superponen y compiten entre sí.

En primer lugar, podemos identificar proyectos con énfasis en lo comercial, donde la integración regional está condicionada a la inserción global, con un escaso contenido socio-político. Estos proyectos reúnen los correspondientes al llamado Arco del Pacífico con México en el NAFTA, Chile, Colombia y Perú en la Comunidad Andina (1969).

Segundo, existe también un regionalismo que toma forma a partir de su énfasis comercial, aceptando la globalización pero buscando autonomía, pero con un grado mayor de compromisos políticos y profundización de las vinculaciones con los países vecinos. Estos proyectos se identifican con el Mercado Común Centroamericano (1961); Comunidad del Caribe (CARICOM, 1973); Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991); Comunidad Andina (1969); Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008).

En tercer lugar, podemos identificar un nuevo regionalismo que propone un mayor énfasis en aspectos políticos y sociales de la

integración, y asume nuevos compromisos transnacionales de desarrollo social, fundamentalmente por medio de la organización e intercambio de médicos, educadores, técnicos y recursos económicos y financieros para la implementación de proyectos socio-económicos. Este regionalismo se identifica con un proyecto más radical de la mano de la ALBA (2004) buscando la recuperación de los principios del socialismo en oposición directa a la globalización neoliberal.

En el Cuadro 1, estos tres proyectos o modelos de integración se presentan del siguiente modo:

Cuadro 1 – Proyectos de Integración

Primera Ola (Regionalismo Cerrado)	Segunda Ola (Regionalismo Abierto)	Tercera Ola (Regionalismo Transformador)	
Integración Cepalina	Integración neoliberal	Alternativa Moderada	Alternativa Rupturista
ALADI, 1980	MERCOSUR, 1991	UNASUR, 2008	ALBA, 2004
MCCA, 1961	NAFTA, 1994		
Pacto Andino, 1969	CAFTA-CR, 2003		
CARICOM, 1973			

Lo que la actual ola de regionalismo representa, en suma, es un modelo híbrido, en busca de estrategias alternativas para el crecimiento y la justicia social, escéptico del liderazgo de EEUU y aún así en gran medida en sintonía con la necesidad de mantener el comercio integrado a las cambiantes tendencias en el mercado mundial – sobre todo en vinculación con nuevos motores del comercio, sobre todo vinculado con el mercado asiático y la cooperación Sur-Sur. Estos desarrollos desafían la noción de regionalismo defensivo con nuevas bases institucionales e ideológicas que proponen la construcción de una nueva integración post-comercial y políticamente post-hegemónica.

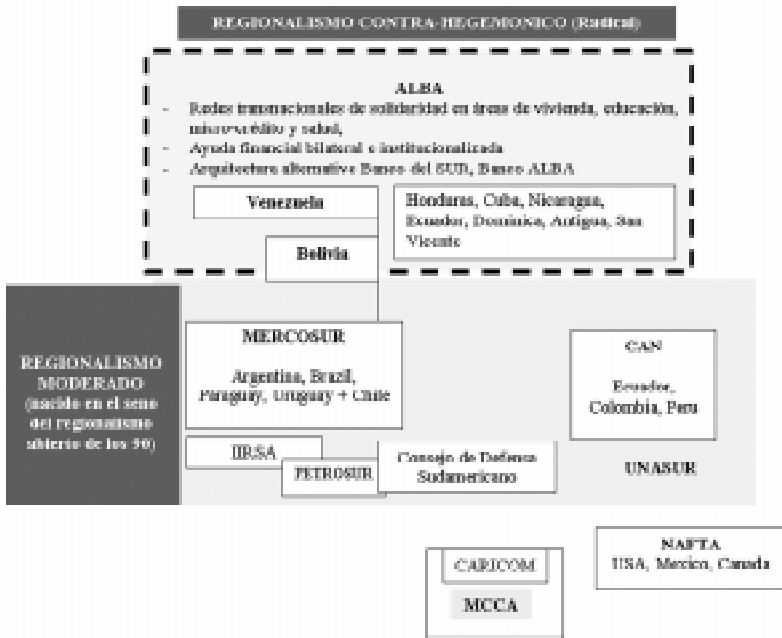
Nuevas expectativas y proyectos hemisféricos: UNASUR y ALBA

Las crisis son siempre una oportunidad para la contestación ideológica y rearticulación de proyectos políticos y económicos. La crisis del neoliberalismo en la región coincidió con una creciente difusión del poder financiero e ideológico de la mano de nuevos actores globalizantes en Asia, nuevos poderes regionales como Venezuela y Brasil, y un inequívoco decrecimiento de la influencia y el poder de los EEUU como líder regional. Ideológicamente, el reacomodo de los actores y alianzas en el histórico “patio trasero” de los EEUU sugiere una nueva oportunidad para reafirmar alternativas que hacen eco a nuevas demandas sociales nacionales en reclamo de respuestas a los legados del neoliberalismo. Alimentando este proceso es el propicio contexto internacional en el que América Latina define una nueva vinculación de comercio y financiera con actores extra-hemisféricos, revirtiendo históricos modelos de dependencia de intercambio. En contraste con las opciones políticas de los países en desarrollo durante los años 1980 y 1990, los cambios actuales en términos de poder, autoridad y recursos a nivel mundial están lejos de disminuir la autonomía de los Estados nacionales.

A pesar de legítimas incertidumbres que presentan los proyectos alternativos de desarrollo e integración, así como las dudas que despierta el estilo político de la nueva izquierda, lo cierto es que los cambios en la región y a nivel hemisférico y global han dado lugar, desde la década pasada, a nuevos espacios, esquemas y organismos de integración regional (ALTMANN; ROJAS ARAVENA, 2008). Esto es así particularmente en el plano de la concertación política regional independientemente de EEUU. En este sentido podemos diferenciar dos modelos regionalistas: uno transformador pero moderado que rescata el capital acumulado de las experi-

encias comercialistas, de regionalismo abierto desarrolladas en el marco del proyecto neoliberal de los años 1990, pero fundamentalmente buscando asegurar nuevos niveles de autonomía frente a EEUU, creando nuevas instituciones que regulen nuevas relaciones políticas y económicas en la región y al mismo tiempo diversificando el espacio de acción estrechando vínculos inter-regionales con países de Asia y África. Este esquema es representado por UNASUR, y mayoritariamente liderado por Brasil. Una segunda tendencia también busca establecer autonomía político-económica apelando a una retórica ideológica y geopolítica en franca contestación con EEUU, pero a su vez, y mas allá del cortoplacismo, erige un nuevo modelo de integración social, extendiendo y transnacionalizando proyectos de Estado de Bienestar y economía social. Este modelo, impulsado por el gobierno de Chávez en Venezuela mediante el proyecto bolivariano del ALBA. Mientras ambas proyecciones, la más moderada y la radicalizada, coinciden en un marcado retorno al estatismo y en su aspiración a una mayor autonomía de o al rechazo del rol hegemónico de EEUU, estas se diferencian en las aspiraciones regionales y en la naturaleza del proyecto integracionista que encaran. Como bien indica Serbín (2007, p. 7) en paralelo a estos proyectos regionalistas subsisten visiones asociadas a la orientación de libre comercio de la década del 1990 que coexisten y se superponen a nuevas iniciativas regionales que enfatizan una agenda post-comercial, social y política (ver Figura 1).

Figura 1: Nueva ola de regionalismo transformador



UNASUR y ALBA cristalizan dos modelos de gobernabilidad regional. UNASUR representa una construcción regional que capitaliza en el legado del “regionalismo abierto” impulsado por el comercio desde principios de los años 1990, tales como el MERCOSUR y la Comunidad Andina. Fundamentalmente apunta a expandir y consolidar zonas de libre comercio al mismo tiempo que fomenta nuevas instituciones regionales en las áreas de defensa e integración física, con algunos compromisos en áreas sociales, particularmente en educación superior, para reforzar la presencia y competitividad internacional y una posición autónoma respecto al poder de las influencias externas, como los EEUU o la Unión Europea. ALBA, por el contrario, representa un proyecto radical de transformación ideológica que de algún modo extiende el proyecto Chavista de Socialismo del Siglo 21 entre sus miembros (Venezue-

la, Honduras, Cuba, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente). ALBA representa un esquema de integración regional cuyo dinamismo se centra en una nueva organización de la vida social y económica de los estados miembros. Los contrastes con otros proyectos regionalistas como el NAFTA, MERCOSUR, UNASUR se ven no sólo en su dimensión social transnacionalizada (asistencialismo transnacionalizado), sino también en la redefinición el concepto de “región” entre miembros que no comparten ninguna frontera contigua. La dotación de recursos por supuesto ha sido fundamental. Los ingresos del petróleo han sido la clave para mover la agenda social del ALBA y para la transformación hacia un Estado Redistributivo que trasciende barreras nacionales y apela a la unión de pueblos.

A pesar de contraste en la naturaleza y el alcance, tanto UNASUR como ALBA están inmersos en un nuevo imaginario post-neoliberal que se manifiesta en nuevas agendas, nuevos intereses (regionales y mundiales de Brasil y regionales e inter-americanos de Venezuela), nuevos liderazgos y una nueva concepción y gestión del multilateralismo. Fundamentalmente estas iniciativas demuestran que en áreas políticamente sensibles como son seguridad, desarrollo y finanzas, los nuevos líderes de la región re-escriben las reglas del juego opacando el dominio que tradicionalmente ejercieron EEUU en estas áreas bilateralmente o por medio de la influencia de instituciones multilaterales como el FMI y el Banco Mundial. Aun así, es importante destacar que, a pesar de la búsqueda de autonomía y alternativa político-económica, estas iniciativas transitan caminos diferentes.

La posición ideológica moderada de UNASUR en comparación con ALBA se manifiesta en la búsqueda de autonomía por medio de la integración estratégica en varios planos como infraestructura y comunicaciones, la cooperación en energía y en finanzas, en temas de medio ambiente y de seguridad y defensa. Entre las prin-

cipales iniciativas en estos ámbitos se destacan la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que ya ha formulado una lista de ambiciosos proyectos para impulsar la integración de infraestructura en todo el continente (BOLETÍN DEL CENTRO DEL SUR, 2007), y el Consejo Sudamericano de Defensa. En términos de diplomacia regional, UNASUR, y particularmente Brasil, busca fortalecer la representación y la influencia del Sur en foros internacionales de negociación. Más aun, la construcción de la política regional de UNASUR va más allá del continente participando en negociaciones intra-regionales para obtener una zona de libre comercio con el Consejo de Cooperación del Golfo, la Unión Aduanera de África del Sur y la India (TUSSIE, 2010). Esto es particularmente relevante en un momento en que el comercio intra-regional se ha reducido drásticamente desde la década de 2000 (CEPAL, 2010).

Además de la búsqueda de mercados y una mayor integración política, UNASUR privilegia la construcción de nuevas instituciones supranacionales e intergubernamentales, así como el reforzo de su capacidad de actuar como un actor fiable y estable en el ámbito regional e internacional. El Tratado Constitutivo de la UNASUR establece instituciones análogas a la UE, ilustrado por el Consejo Ejecutivo de Delegados, la Secretaría General, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno. El Tratado Constitutivo prevé el establecimiento de un Parlamento (establecido en 2007). Aun cuando la medida en que UNASUR afecta la comunidad regional en términos sociales es cuestionable, lo cierto es que representa una alternativa geo-económica institucionalizada que une la CAN y el MERCOSUR, y al bloque con las potencias emergentes fuera de la región, como China, India y Sudáfrica, renovando así compromisos políticos y económicos e institucionalizando reglas a futuro. Proyectos políticamente sensibles en el ámbito de la seguridad, por ejemplo, toma-

ron fuerte dimensión por primera vez frente al conflicto en Bolivia en 2008 y más recientemente a raíz de la crisis fronteriza entre Venezuela y Colombia. Estas son iniciativas importantes que limitan la interferencia de EEUU reforzando alternativas de política económica y de autoridad institucional, lideradas hasta entonces por influencia directa de Estados Unidos o indirecta por medio de instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), las Cumbres de las Américas o multilaterales como el BID.

Es difícil discernir las motivaciones reales y las expectativas de poder de Brasil como líder regional en la construcción de UNASUR. Brasil representa la mitad del PIB total de América del Sur, y es el sexto mayor inversor en el grupo de países en desarrollo. Brasil ha estado trabajando activamente en una política de mayor compromiso, tanto económico como político con sus vecinos, a menudo utilizando esta plataforma para colaborar con otras potencias emergentes y en los foros internacionales. Brasil ha desempeñado un papel cada vez más importante en las negociaciones de comercio mundial y en los esfuerzos para llevar la Ronda de Doha a una conclusión. También ha promovido activamente la reforma de las instituciones financieras multilaterales, dirigió las negociaciones en el Grupo de los 20 y en el Consejo de Seguridad de la ONU. Asimismo, Brasil ha sido un actor clave en los debates sobre una amplia gama de cuestiones mundiales, como la proliferación nuclear, la reducción de la pobreza mundial y las enfermedades (especialmente el HIV/SIDA), los derechos de propiedad intelectual y el cambio climático, y organizó cumbres fomentando la cooperación Sur-Sur con los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) e IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) en 2010 (BETHELL, 2010).

UNASUR es un proyecto versátil e incluso contradictorio que abarca distintos discursos de los diferentes miembros. No hay una identidad política- ideológica, aunque si un nuevo espacio de contestación. La fluidez de la UNASUR en términos políticos y retóri-

cos ha sido transformada también por la presencia de Chávez. La expansión del MERCOSUR para incluir a Venezuela como socio ha añadido un tono nacionalista y de confrontación al tiempo que reforzó un conjunto de iniciativas ideológica y financieramente por medio de la difusión de su riqueza petrolera en el continente. En los últimos años, Chávez ha participado activamente en iniciativas financieras estratégicas para sus vecinos. Ejemplos importantes han sido la adquisición de una importante institución de microcrédito en Bolivia, PRODEM, que posee 92 sucursales en todo el país y cuenta con 250.000 clientes. Venezuela también compró una gran parte de los nuevos bonos de deuda emitidos por Argentina desde el 2005 – amortiguando el impacto de la recesión económica y al mismo tiempo forjando nuevas alianzas.

Chávez también ha sido clave en la puesta en marcha de la política energética común. Por ejemplo, Venezuela y Brasil pusieron en marcha una planta petroquímica conjunta, los líderes a su vez discutieron la construcción del gasoducto conocido como el Gran Gasoducto del Sur, y el oleoducto Trans-Caribe – a ser construido por PETROSUR, una nueva empresa creada por Petróleos de Venezuela, PETROBRAS y ENARSA, respectivamente, de Venezuela, Brasil, Argentina en 2004. En este contexto, la Argentina fue uno de los primeros países en apoyar la asociación de Venezuela al bloque subregional del MERCOSUR un año más tarde, y más recientemente los dos países se convirtieron en socios estratégicos en la puesta en marcha del Banco del Sur, que representa la base para una reforma más amplia de la arquitectura financiera regional independiente de las instituciones de Washington. El éxito del Banco del Sur representaría un papel significativo en la política monetaria regional, proporcionando recursos para garantizar el equilibrio de sonido de financiar los pagos.

En cuanto al “modelo socialista de regionalismo” representado en el ALBA, en contraste con los acuerdos regionales establecidos,

el ALBA ha asumido una actitud de confrontación abierta y directa hacia los EEUU con respecto a casi todos los temas de la agenda interamericana. ALBA de hecho representa un esfuerzo sin precedentes de promover una agenda social que no se basa principalmente en la cooperación comercial, sino más bien en la integración de los pueblos por medio de la cooperación social poniendo un énfasis en prácticas de planificación, administración y regulación de planes de desarrollo socio-económico conjuntos (HARRIS; AZZI, 2006). La agenda social es fundamental para entender las diferencias entre los dos modelos de gobernanza: en términos de quien es el sujeto de regionalización, en términos de ideología, y de recursos.

Desde su concepción en 2004, el ALBA ha desarrollado un programa para la ejecución de proyectos sociales y de bienestar para los países miembros sobre la base de un modelo alternativo de desarrollo y acumulación. Muchos argumentos han señalado que el ALBA se asemeja a un mero proyecto propagandístico y que su futuro y resistencia están condicionados a la presencia de Chávez y de manera más significativa a los ingresos del mercado del petróleo. Es cierto que hay un gran énfasis retórico en la conformación del ALBA como proyecto alternativo, pero puede argumentarse que la importancia del ALBA y su capacidad transformadora debe ser entendida en relación al impacto socio-económico en los pueblos de los estados miembros. Es aquí donde reside la mayor diferencia en términos de lo que una nueva construcción regional significa como alternativa a futuro para las sociedades que la integran. El impacto del ALBA en el desarrollo humano es un elemento clave. Tahsin (2009) ha analizado en detalle los principales proyectos socio-económicos emprendidos bajo el ala del ALBA. Su análisis apoya la tesis de que, para los países con altos niveles de pobreza, con niveles muy bajos de desarrollo humano y con estructuras económicas fragmentadas, el impacto de los programas sociales patrocina-

nados por ALBA debe medirse en el largo plazo. Estos proyectos son promovidos en las áreas de salud, educación, agricultura, deportes y tecnología. Por ejemplo, el análisis Tahsin muestra que, en 2008, los proyectos entre Cuba y Venezuela en esas áreas llegaron a 1.355 millones de dólares. Asimismo, desde 2004, 5.000 becas han sido otorgadas a estudiantes de medicina bolivianos para estudiar en Cuba. Bolivia a su vez se beneficia de la colaboración de 600 especialistas médicos cubanos que al mismo tiempo ayudan a coordinar centros de salud en Bolivia. En el plano educativo, la alfabetización también ha sido un componente clave del desarrollo socio-económico en el ALBA. Cuba colabora con Bolivia aportando experiencia, material didáctico y recursos técnicos necesarios para ejecutar programas de alfabetización, expansión de escuelas y hospitales públicos. En la República Dominicana, más de 100 estudiantes asisten a las escuelas cubanas de medicina y enfermería, y aproximadamente 75 estudiantes dominicanos se han enrolado en otras escuelas cubanas, mientras que becas venezolanos y cubanos están disponibles para los estudiantes dominicanos en ciencias de la computación, medicina, ingeniería, deportes, física, matemáticas y agricultura. Venezuela y Nicaragua también han consolidado acuerdos de asistencia mutua en torno a programas sociales especialmente en vivienda y educación para cerca de 50.000 niños de la calle en Nicaragua (TAHSIN, 2009, p. 14-17). Además, el ALBA se está moviendo hacia la consolidación del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), firmado en octubre de 2009. El SUCRE es una denominación monetaria común para el pago de las transacciones comerciales entre los países del ALBA. Las transacciones se llevan a cabo a través de los Bancos Centrales y supervisada y regulada por el Consejo Monetario Regional del Sucre (TRUCCO, 2010). Se trata de un instrumento financiero para ayudar a estimular y profundizar la cooperación en materia comercial y la estabilidad monetaria en la región.

En suma, a diferencia de UNASUR, cuyo énfasis principal está centrado en la institucionalización de relaciones intra e inter regionales geo-políticas y económicas, el poder transformador del ALBA tiene que ser entendido en la transmisión de ideas, la difusión de una nueva ética y prácticas, y en la creación de un espacio socio-económico mas allá de la retorica socialista. Mientras que la integración del ALBA se estructura sobre la base de solidaridad y complementariedad, en UNASUR, como en la mayoría de las configuraciones del regionalismo abierto de los años 1990, la agenda social sigue siendo poco clara (DI PIETRO, 2003; GRUGEL, 2008).

La construcción de vínculos sociales regionales, la definición de políticas económicas intra-y extra regionales, así como la búsqueda de una supranacionalidad diferencian a estos esquemas entre si y de otros. Aun así, la singularidad de estos esquemas y el poder transformador dependen de cómo se sorteen obstáculos que ponen en riesgo la transición de modelos híbridos a modelos coherentes y consolidados, capaces de trascender el simbolismo y la contingencia política.

Regionalismos post-hegemonicos: dilemas a futuro (no-tan-lejano)

La medida en que los proyectos regionales actuales pueden articular modelos de regionalismo post-neoliberal coherentes y sostenibles todavía es incierta. Sin embargo, es necesario entender el grado de dinamismo y transformación que aportan los nuevos regionalismos como espacios para el pensamiento y la negociación de modelos alternativos de cooperación política y social. Desde esta perspectiva, las transformaciones actuales en América Latina deben ser tomadas como parte de un acto de reequilibrio en el que la región y una serie de respuestas individuales al Consenso de Washington están redefiniendo lo que significa la coo-

peración regional y cómo se ejerce la autoridad en un post- era neoliberal. Esto está lejos de manifestarse en forma lineal y coherente. Es más bien reflejo de las distintas realidades sociales, políticas y económicas en espacios nacionales y sub-regionales. En algunos casos, un nuevo paradigma de gobernanza económica y política se organiza a partir de objetivos trans-nacionales y trans-sociales. Otros proyectos, mientras tanto, apuntan a la adaptación y capitalización de esquemas regionales pre-existentes para conformar nuevas y autónomas instituciones regionales, dando ambiciosas respuestas a los cambiantes desafíos políticos y económicos, nacionales e internacionales.

Más allá de posiciones ideológicas y la diversidad de nuevas instituciones regionales no obstante, existen elementos que tienen el potencial para hacer descarrilar la nueva ola de regionalismo en América Latina. Por un lado, existe un debate técnico sobre cómo financiar los proyectos políticos autónomos, a nivel regional como nacional. Muchas economías de la región siguen siendo vulnerables a la volatilidad de los precios de los productos primarios de exportación y riesgo de recesión. En lugares como Argentina y Bolivia, esto ha abierto una gama de tensiones de distribución de ingreso que no son fáciles de manejar y que sin duda afecta a la posición de los gobiernos a distintos niveles de autoridad. A nivel regional, esto atenta contra el establecimiento de proyectos de cooperación a largo plazo y de una institucionalización de proyectos más allá de las actuales coyunturas. Por otro lado, existe también un debate político sobre el significado y el alcance de proyectos post-neoliberales. Conciliar demandas sociales e intereses comerciales, tanto a nivel nacional como regional, abre a los conflictos de distribución y los desafíos políticos. Cualquiera sea la retórica y simbolismo político, los gobiernos latinoamericanos deben mantener una relación políticamente productiva y viable con los principales sectores productivos, organizaciones empresariales y pro-

ductores vinculados a la exportación. La medida en que los Estados, individualmente y como parte de un proyecto regional más amplio, sean capaces de ofrecer proyectos alternativos en una era post-neoliberal, dependerá de cómo se aborden estos dilemas. Este ha sido un desafío histórico en muchos países de la región, y es particularmente agudo en sociedades que todavía están luchando con altos niveles de pobreza, extrema pobreza y la informalidad laboral.

Otro factor importante que afecta potencialmente la capacidad transformadora de los proyectos regionales actuales se relaciona con elementos más inmediatos de liderazgo y relaciones intra-regionales. Más allá de la retórica y la política de buena voluntad sin duda existen potenciales conflictos de competencia subregional. Asimismo, actores claves, como Chile, Perú, Colombia y México, siguen centrados en el mercado de EEUU. En este contexto Venezuela abandono la CA luego que Colombia y Perú cerraran acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. Brasil por su parte tiene un estilo político y diplomático particular. El pragmatismo y la moderación en este caso significa una oportunidad de desempeñar un papel más allá de la cohesión regional, usando la región como plataforma para aumentar su capacidad de negociación e influencia en otros foros internacionales como la OMC o el G-20. MERCOSUR, por su parte, lucha por mantener el dinamismo del comercio e integración más profunda mientras diferencias ideológicas y geopolíticas agregan elementos de tensión.

Si bien esto es nota de un continente de contrastes, una forma de pensar la alternativa, sin embargo, remite a la nueva generación de líderes políticos y sociales que están dispuestos a explorar nuevas formas de gestión y organización de las relaciones económicas y sociales. Aunque hay diferencias importantes, lo que une a la mayoría de estos países es una necesidad real de refundar el Estado-nación, para volver a integrar modelos democráticos com-

prometidos con el desarrollo social, la justicia social y la autonomía. La búsqueda de proyectos regionales autónomos plantea desafíos a las normas la arquitectura mundial establecida. La relación entre nacionalismo, regionalismo y globalización en este sentido debe ser replanteada a la luz de nuevos pilares regionales fundacionales y de movilización sin precedentes que apuntan a la construcción de un espacio regional más allá del comercio, y más allá de simbolismos retóricos.

Referencias

ACHARYA, A. **Regional worlds in a post-hegemonic era**. Bordeaux: Spirit Working Paper, Jun. 2009.

ALTMANN, J.; ROJAS ARAVENA, F. Introducción. América Latina: dilemas de la integración. In: _____ (ed.). **Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe**. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI de España, 2008. p. 24.

BETHELL, L. **Brazil: regional power, global power**. [2010]. Available from: <<http://www.opendemocracy.net/leslie-bethell/brazil-regional-power-global-power>>. Cited: 2010 Aug. 7.

BOLETIN DEL CENTRO DEL SUR, 2007. Available from: <http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=514Itemid=107>. Cited: 2010 Nov. 21.

BOUZAS, R.; KNNACK, P. The IDB and half a century of regional integration in Latin America and the Caribbean. **INTAL Journal**, v. 13, n. 1, 2009.

CASTAÑEDA, J. Latin America's left turn. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 3, p. 28-43, May/June. 2006.

CEPAL. **Panorama social de America Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

CHIBBER, V. Reviving the developmental state? The myth of the "National Bourgeoisie". In: PANITCH, L.; LEYS, C. (ed.). **The empire reloaded**. London: Merlin Press, 2004.

DI PIETRO, L. La dimensión social del Mercosur. Recorrido institucional y

- perspectivas. In: WORKSHOP "INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA AGENDA SOCIAL", BID-INTAL, 12-13 Nov. 2003, Buenos Aires. **Presentado...** Buenos Aires: [s.n.], 2003.
- DRAKE, P. The hegemony of US economic doctrines in Latin America. In: HERSHBERG, E.; ROSEN, F. (ed.). **Latin America after neoliberalism turning the tide in the 21st century?** New York: New Press, 2006.
- FAWCETT, L.; HURRELL, A. **Regionalism in world politics: regional organization and international order.** Oxford: Oxford University Press, 1995.
- FOXLEY, A. **Market versus state: postcrisis economics in Latin America.** 2010. Available from: <http://carnegieendowment.org/files/market_versus_state.pdf>. Cited: 2010 Jan. 5.
- GAMBLE, A.; PAYNE, A. (ed.). **Regionalism and world order.** London: Palgrave/ Macmillan, 1996.
- GRUGEL, J. New regionalism and modes of governance: comparing US and EU strategies in Latin America. **European Journal of International Relations**, v. 10, n. 4, p. 603-626, 2008.
- _____. Latin America and the remaking of the Americas. In: GAMBLE, A.; PAYNE, A. (ed.). **Regionalism and world order.** London: Palgrave/Macmillan, 1996. p. 131-167
- GRUGEL, J.; HOUT, W. Regions, regionalism and the south. In: GRUGEL, J.; HOUT, W. (ed.). **Regionalism across the north-south divide: state strategies and globalization.** London: Routledge, 1999. p. 3-13.
- GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, P. **Governance after neoliberalism.** Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 2009.
- HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state.** Princeton: Princeton University Press, 1992.
- HARRIS, D.; AZZI, D. **ALBA: Venezuela's answer to free trade.** 2006. Available from: <<http://www.focusweb.org/alba-venezuela-s-answer-to-free-trade-the-bolivarian-alternative-for-the-ame.html>>. Cited: 2009 Nov. 21.
- HERSHBERG, E.; ROSEN, F. (ed.). **Latin America after neoliberalism.** London: The New Press, 2006.
- HETTNE, B. Globalisation and the new regionalism: the second great transformation. In: HETTNE, B.; INOTAI, A.; SUNKEL, O. (ed.). **Globalism and**

- the new regionalism.** London: Macmillan, 1999. p. 1-24.
- KEOHANE, R. Between vision and reality: variables in Latin American foreign policy. In: TULCHIN, J.; ESPACH, R. (ed.). **Latin America in the new international system.** Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2001.
- LEWIS, C. **States and markets in Latin America:** the political economy of economic interventionism. London: Department of Economic History, LSE, 2005. (Working Paper, n. 09/05).
- MACDONALD, L.; RUCKERT, A. **Post-neoliberalism in the Americas.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- MATTLI, W. **The logic of regional integration:** Europe and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MYRDAL, G. **Asian drama:** an enquiry into the poverty of regions. New York: Pantheon, 1968.
- PANIZZA, F. **Contemporary Latin America:** development and democracy beyond the washington consensus. London and New York: Zed, 2009.
- PHILLIPS, N. The rise and fall of open regionalism? Comparative reflections on regional governance in the southern cone of Latin America. **Third World Quarterly**, v. 24, n. 2, p. 217-234, 2003.
- ROBERTS, Kenneth M. **Deepening Democracy?** The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- SERBIN, A. Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?, **Anuario CEIPAZ**, v. 1, p. 183-288, 2007.
- SÖDERBAUM, F.; SHAW, T. (ed.). **Theories of new regionalism:** a palgrave reader. Basingstoke: Palgrave, 2003.
- SØRENSEN, G. **The transformation of the state:** beyond the myth of retreat. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.
- SZEKELY, M.; BIRDSALL, N. **Bootstraps not band-aids:** poverty, equity and social policy in Latin America. [London: s.n.], 2003. (Working Paper, n. 24). Available from: <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2766>>. Cited: 7 Ene. 2011.
- TAHSIN, E. **Looking to the future: examining the dynamics of ALBA.** 2009. Available from: <<http://www.networkideas.org/alt/dec2009/ALBA.pdf>>. Cited: 2010 Sep. 12.

TRUCCO, P. Haciendo leña del árbol caído: el auge de acuerdos monetarios en el Sur de América. In: WORKSHOP GLOBALISING FROM THE SOUTH: Regionalism in New Scenarios, 29 e 20 Jun. 2010, Buenos Aires. **Paper presented...** Buenos Aires: FLACSO/Argentina, 2010.

TUSSIE, D. Hemispheric relations: budding contests in the dawn of a new era. In: COOPER, A.; MACE, G.; SHAW, T. (ed.). **InterAmerican relations at a crossroads**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

_____. Latin America: contrasting motivations for regional projects. **Review of International Studies**, v. 35, n. 1, p. 169-188, 2009.

VARYNEN, R. Regionalism: old and new. **International Studies Review**, v. 5, p. 25-52, 2003.

WHITEHEAD, L. Navigating in a fog: metanarrative in the Americas today. In: COOPER, A.; HEINE, J. (ed.). **Which way Latin America**. Tokyo: UNU Press, 2009. p. 27-49.

10 Revolución Bolivariana y geopolítica del Sur (1992-2010)

Reinaldo Rojas

La “Revolución Bolivariana” como movimiento nacionalista: Chávez y el “Árbol de las tres raíces” (1992-1998)

El proceso político que se inicia en Venezuela con la llegada al poder, por vía electoral, del actual Presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, está íntimamente ligado a la crisis política que sufre el modelo democrático-representativo instaurado en 1958 bajo el liderazgo de Acción Democrática, el cual sucumbe en 1998 – entre una de las causas más importantes – por el rechazo popular a las políticas neoliberales que se imponen en el país en los años 80, lo cual fracturó las bases de legitimación social de aquel modelo político.

Es, en aquel contexto de crisis económica y reforma neoliberal,¹ que se dan dos acontecimientos socio-políticos de gran trascendencia por sus efectos posteriores: la “rebelión urbana de Caracas” de 1989 y la rebelión militar del 4 de febrero 1992 encabezada por el entonces Comandante Chávez, lo cual explica que en las elecciones de 1998, no solo estaba en juego la continuidad del dominio bipartidista que se había instaurado en Venezuela con la democracia de 1958, sino la continuidad o la ruptura de un programa económico a todas luces antinacional puesto que suponía *de facto* la entrega de la riqueza petrolera a los intereses transnacio-

nales.² La defensa de la nación estaba a la orden del día en aquella contienda electoral y Chávez, como cabeza visible del Movimiento Militar de 1992 y candidato a la presidencia por el Movimiento V República y el Polo Patriota, había levantado esa bandera.

Sin intentáramos explorar documentalmente los antecedentes ideológicos de la denominada “Revolución Bolivariana”,³ la cual orienta hoy los destinos políticos de Venezuela, bajo la conducción del Presidente Hugo Chávez Frías, nos encontraríamos frente a dos grandes vertientes: Una vertiente de izquierda, que podríamos ubicar en las tesis del líder guerrillero venezolano Douglas Bravo y del Partido de la Revolución Venezolana (PRV) dirigida a construir estratégicamente una alianza cívico-militar revolucionaria por el socialismo a partir de la inserción de la guerrilla en las Fuerzas Armadas Nacionales; y otra nacionalista, la cual surge de la toma de conciencia del estamento militar venezolano acerca del progresivo desmantelamiento del Estado nacional a favor de los intereses del imperialismo norteamericano y la necesidad de levantar las banderas patrióticas ante la progresiva crisis económica, política y social que vive el país entre los años 1980 y 1990. En este sentido, el Movimiento Bolivariano puede catalogarse de nacionalista de izquierda, en esta primera fase, puesto que desde el 2007, ya en el poder, se ha proclamado y transformado en Partido Socialista Unido de Venezuela.⁴

Tres documentos nos permiten corroborar esa dimensión nacionalista presente en los orígenes del EB-200 en 1982, posteriormente MBR-200:⁵ *El Proyecto Nacional Simón Bolívar. Orientación Filosófico-Política del MBR*, *el Libro Azul El Árbol de las tres Raíces*, ambos posiblemente redactados entre 1982 y 1983, y el folleto *El Comandante Chávez a la Nación. Mensaje Bolivariano*, escrito por Chávez en la prisión de Yare, en 1993.

El primero, trata de rescatar de la historia venezolana lo que sus autores denominan el proyecto político de Simón Rodríguez

(El Maestro), Simón Bolívar (El Líder) y Ezequiel Zamora (El Guerrero), proyecto “que clama nuevamente por el espacio necesario para sembrarse en el alma nacional y conducir su marcha hacia la 21ª Centuria” (GARRIDO, 2002, p. 95). Son las tres raíces sobre las cuales se va a construir el discurso político que dará a conocer a país el líder del alzamiento militar del 4 de febrero de 1992, Comandante Hugo Chávez Frías.

La raíz *robinsoniana* remite al pensamiento del educador Simón Rodríguez (1771-1854), quien escribía con el seudónimo de Samuel Robinson y quien además de ser maestro de Bolívar fue el promotor de la necesidad de desarrollar un pensamiento original para la América Latina capaz de romper con el dominio ideológico y cultural al cual nos había sometido el imperio español, y que luego se continuará con el neocolonialismo norteamericano. Simón Rodríguez es, pues, el símbolo de la originalidad en la generación de un pensamiento propio latinoamericano.

La raíz *bolivariana* nos coloca frente al patrimonio ideológico del Libertador Simón Bolívar (1783-1830) como líder de la independencia hispanoamericana, fundador de nuevas repúblicas bajo los principios de la justicia y la igualdad y promotor de la Unidad Hispanoamericana, hoy Latinoamericana y Caribeña. Bolívar es el símbolo de la Unidad Latinoamericana y como Padre de la Patria el fundador de cinco naciones.

La raíz *zamorana* completa la trilogía “del proyecto político que ahora resurge de las entrañas de la historia patria” y que ve en el General Ezequiel Zamora (1817-1863), líder de la Guerra Federal que en Venezuela se desarrolló entre 1859-1863,

una síntesis filosófica orientadora, aquella que estremeció a la oligarquía conservadora, cuando el General Ezequiel Zamora (El Guerrero) lanzó sus tremendas consignas federales: “Tierras y hombres libres”, “Elección popular”, “Horror a la oligarquía”.

Zamora simboliza el ideal de justicia y la lucha contra el dominio oligárquico que ha mantenido a la gran mayoría de los venezolanos en la pobreza a lo largo de toda nuestra historia republicana.

Independencia, pensamiento propio y justicia social son los principios que explican y fundamentan el antiimperialismo, la mirada “al Sur” y la lucha anti-oligárquica que caracteriza la “Revolución Bolivariana”. Veamos cómo se expresan estas ideas en la Constitución de 1999 y en la política exterior venezolana que nace con el siglo XXI.

Acceso de Chávez al poder en 1998 y proceso constituyente: Nación y nacionalismo en la Constitución de 1999

En las elecciones presidenciales de 1998, se conformaron a lo largo de la contienda electoral dos grandes campos políticos, popularmente divididos entre “chavismo” y oposición, cuyas diferencias iban más allá de las consignas e intereses partidistas para transformarse en dos interpretaciones del pasado, dos visiones de la historia de la nación venezolana, dos concepciones de la geopolítica mundial, que es su dimensión internacional y dos visiones de la sociedad, que responden a su alineamiento político-ideológico.

El núcleo de desarrollo político y de identidad del movimiento bolivariano está en su reivindicación de la nación venezolana como el producto de una lucha popular contra el colonialismo, contra el imperialismo, por un lado, de donde surge la figura de Bolívar como mito fundacional de la Patria.⁶ Pero es, también, una nación forjada en la lucha de los desposeídos contra el dominio de las oligarquías que se apoderaron del Estado recién constituido y que llevaron en el siglo XIX a una profunda guerra social, la Guerra Federal, como gran conflicto de clases, de donde emerge Ezequiel

Zamora, el “General del Pueblo Soberano”, como el máximo líder militar de aquella feroz contienda que se llevo a cabo en el país entre 1859-1863, referente histórico que le incorpora al movimiento liderizado por Chávez su componente social, como mito igualitario y de justicia social.⁷

Todos estos componentes van a plasmarse en el nuevo texto constitucional que surge de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, convocada por el propio Chávez, como Presidente de la República, en los primeros días de su mandato. Allí se señala claramente que la tarea a la que se convoca al pueblo venezolano es para “transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa”, según se puede leer en el decreto n° 3 firmado por el Presidente el 2 de febrero de 1999 y publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, n° 36.634 (VENEZUELA, 1999a, b).

Entre los principios que se van a establecer en la nueva Constitución estará el de unidad latinoamericana. En el Preámbulo de la Constitución se establece que el nuevo Estado debe promover “la cooperación pacífica entre las naciones” e impulsar y consolidar “la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos”. Ya en el texto de nuestra Carta Magna, el Artículo 153 señala: “La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, [...]” (VENEZUELA, 1999b), lo cual va a sustentar la política de privilegiar las relaciones Sur-Sur en los marcos de una estrategia geopolítica de la multipolaridad.

Además de las diversas intervenciones que el Presidente ha hecho sobre el tema de la integración y del privilegio que se le ha dado en este campo a las relaciones con Cuba, hay que destacar que el paso más importante en esta dirección lo constituye la deci-

sión del gobierno bolivariano de separarse del Pacto Andino, en especial por las posiciones políticas pro-norteamericanas de los gobiernos de Colombia y el Perú, e integrarse de lleno al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en portugués Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) y en guaraní Ñemby Ñemuha, unión subregional integrada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, creada el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción. En este acuerdo, Chile, Colombia, Ecuador y Perú tienen estatus de Estado Asociado, mientras Bolivia y Venezuela están en proceso de incorporación.⁸ A partir de este acercamiento, Venezuela ha podido impulsar con mayor fuerza en la región su concepción bolivariana de Geopolítica del Sur, contando con el acuerdo de Brasil y Argentina como las dos más importantes economías de Suramérica.

En el caso venezolano, esta política de integración ha sido asumida como un principio rector de las propias transformaciones internas del país, tal como se puede apreciar en el “Plan Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista 2007-2013”, (REPÚBLICA BOLIVARIANA de VENEZUELA, 2007) en el aparte correspondiente a la “Nueva geopolítica internacional”.

La política exterior de la “Revolución Bolivariana”: La geopolítica del Sur y la creación del ALBA

Como señala el analista internacional venezolano Romero (2003), en artículo dedicado al tema:

Cuando Hugo Chávez ganó las elecciones presidenciales de 1998, era previsible que él desarrollaría una política exterior diferente a los presidentes anteriores. Su pasado como oficial del Ejército que había liderado una intentona militar en 1992, el contenido de sus pronunciamientos públicos, tanto en la cárcel como en la calle, la naturaleza de la alianza electoral que le respaldaba y sus propias opiniones sobre la materia, así lo indicaban. De la misma manera, al juramentarse Chávez como Presidente en febrero de 1999, ante lo que él mismo definió como

una “Constitución moribunda”, se entendía que Chávez iniciaría una profunda reestructuración de la política en Venezuela, en términos del discurso, de su visión del mundo, de promover una nueva Constitución y de impulsar una nueva relación entre el Estado y la sociedad, todo lo cual fue conocido como el desarrollo de la “Quinta República”, en una clara alusión a romper con el pasado, para así comenzar la llamada “Revolución Bolivariana”.

Efectivamente, la visión geopolítica del nuevo Presidente estuvo dirigida desde el primer momento a romper la pasividad histórica que había caracterizado la diplomacia venezolana en todo el siglo XX, alineada o más bien subordinada a los intereses hegemónicos de los Estados Unidos en la región. La línea estratégica de la nueva diplomacia venezolana va dirigida, ahora, a construir un mundo multipolar, frente al dominio unipolar norteamericano que surge con la desaparición de la Unión Soviética en 1991.

Como ha expresado claramente el experto polaco-norteamericano Zbigniew Brzezinski en sus últimas obras sobre los cambios políticos mundiales en la era de la globalización y los desafíos que esta situación le plantea a la geopolítica de dominación norteamericana, la desaparición de la URSS ha transformado a los Estados Unidos en la primera potencia realmente global de la historia, ya que cuenta con la supremacía en los cuatro ámbitos decisivos del poder global: el militar, el económico, el tecnológico y el cultural. La combinación de estos cuatro ámbitos – nos dice este autor – es lo que hace de los Estados Unidos la única **superpotencia global** extensa en este mundo interconectado, interdependiente y global de principios del siglo XXI (BRZEZINSKI, 1998).

En este nuevo escenario mundial, en primer término, los Estados Unidos enfrentan el dilema de imponer una dominación global, como extensión de su condición de potencia imperialista anterior en el mundo bipolar que surge de la Segunda Guerra Mundial, o transformarse en el líder global de una compleja red de intereses geopolíticos regionales que buscan expresarse en organizaciones

como la ONU, el Banco Mundial, el FMI y la OMC. Para Brzezinski (2005, p. 13-14),

[...] una política exterior inteligente debe empezar por la toma de conciencia del hecho de que “globalización” significa, en esencia, interdependencia global. Dicha interdependencia no garantiza que todas las naciones gocen de un mismo estatus (ni siquiera de un mismo nivel de seguridad), pero sí que hace que ningún país sea totalmente inmune a las consecuencias de la revolución tecnológica que tan inmensamente ha ampliado la capacidad humana de infligir violencia y que tanto ha estrechado, al mismo tiempo, los lazos que vinculen cada vez más a toda la humanidad.

Según este modelo geopolítico jerárquico, junto al predominio hegemónico de los Estados Unidos tenemos, en segundo término, lo que Brzezinski denomina jugadores estratégicos, donde aparecen – en primer plano – potencias tradicionales como Francia, Alemania y Rusia, al lado de potencias emergentes como la India y China. Y en un segundo plano, antiguas potencias como Gran Bretaña y Japón, junto a Indonesia. Y como pivotes estratégicos Ucrania, Azerbaiyán, Corea del Sur, Turquía e Irán.

En este enfoque de naturaleza imperial, propuesto por un especialista en el área, que además de formar parte del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de la Universidad Johns Hopkins, de Washington, ha sido asesor de Seguridad Nacional de la Casa Blanca entre 1977 y 1981, Eurasia es el tablero en el que se juega la supremacía global. En ese tablero del ajedrez geopolítico mundial, América Latina no tiene peso específico, inclusive esta fuera del tablero. Es un espacio integrado al dominio norteamericano, su “patio trasero”, ya postulado por la Doctrina Monroe de 1823.⁹

Si partimos de este enfoque geopolítico, más por su importancia política que por su relevancia académica, y lo transformamos en hipótesis de comprensión del sistema internacional actual, entendemos mejor la necesidad vital que tenemos de propiciar la

unidad latinoamericana y del Caribe, y de potenciar el Sur, explotado ayer y excluido hoy. Esta comprensión es básica para entender la importancia que tiene la integración del Sur en este escenario global y el rol que ha venido jugando el Presidente Chávez y la diplomacia desplegada en este caso por el gobierno venezolano, en especial, porque uno de los problemas claves de la geopolítica global norteamericana está relacionado con el aseguramiento de las fuentes de energía petrolera. Por ello, se ha dicho que Venezuela fundamenta su diplomacia en el recurso petrolero, como su principal instrumento de negociación.

Este enfoque geopolítico es el que explica, además, el énfasis que el gobierno venezolano ha puesto en sus relaciones con los países miembros de la OPEP, reimpulsando el organismo, y con países progresistas, algunos aliados incómodos para los Estados Unidos como China y enemigos como Cuba e Irán. A ello se agrega, primero, la negativa de Venezuela de sumarse al ALCA¹⁰ y, luego, de proponer en 2001, como respuesta a este proyecto de integración de mercados propuesto por los Estados Unidos, la denominada Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), entendida como una iniciativa netamente latinoamericanista, en concordancia con su acercamiento a MERCOSUR.

La propuesta del ALBA la formuló por primera vez el Presidente Chávez en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la isla de Margarita, el 11 y 12 diciembre de 2001. En esa oportunidad, el Presidente venezolano señaló, en referencia al ALCA:

Ese modelo neoliberal no puede ser la base ni el marco para nuestros modelos de integración. No puede ser, es imposible que nosotros pongamos por delante para integrarnos, a la economía. No es la economía la que nos va a integrar y menos nuestras economías llenas de debilidades, de vulnerabilidades. No. Creo que se impone de nuevo lo que pudiéramos llamar la revancha de la políti-

ca, que la política vuelva a la carga y que tome la vanguardia de los procesos de integración. Y es la idea de Bolívar. Y es la idea original de muchos otros hombres y mujeres de nuestro Continente, de nuestro Caribe [...] Un pacto político es lo que se impone hoy como era lo que se imponía entonces, y una integración integral, a lo bolivariano. El ALCA, por ejemplo, ¿es ese el camino? No (SECRETARÍA DE ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO BOLIVARIANO DE LOS PUEBLOS, [2010]).

Es en ese contexto, que señala:

Y es cuando se nos ha ocurrido lanzar una propuesta, que pudiera llamarse el ALBA, Alternativa Bolivariana para las Américas. Un nuevo concepto de integración que no es nada nuevo, se trata de retraer o de traer nuevamente un sueño que creemos posible, se trata de otro camino, se trata de una búsqueda, porque ciertamente la integración para nosotros es vital: O nos unimos o nos hundimos. Escojamos pues las alternativas (SECRETARÍA DE ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO BOLIVARIANO DE LOS PUEBLOS [2010]).

Pues bien, el 14 de diciembre de 2004 se realiza en La Habana la Primera Cumbre del ALBA, donde se firma la Declaración Conjunta de creación y el Acuerdo de aplicación por parte de sus fundadores, Cuba y Venezuela. Para sus signatarios, lo fundamental es atacar los obstáculos que impiden una verdadera integración, como son la pobreza generalizada en el continente, las desigualdades y asimetrías existentes entre nuestros países, el intercambio desigual y las relaciones inequitativas que dominan en las relaciones internacionales, el peso de una deuda exterior impagable, la imposición de políticas de ajuste estructural regidas por el FMI y el Banco Mundial a favor de los países más ricos, las dificultades de acceso a los avances de la Revolución de la Información y de la llamada era del conocimiento, por los acuerdos de propiedad intelectual que pretende imponer la Organización Mundial del Comercio y el ALCA, (ACOSTA; HERNÁN, 2003) y la monopolización de los medios de comunicación por parte de las

grandes transnacionales de la información, lo cual afecta el desenvolvimiento de la verdadera democracia.

En la Segunda Cumbre celebrada el 29 de abril de 2006 en Cuba, se incorpora Bolivia, cuyo Presidente Evo Morales no sólo suscribe la Declaración Conjunta del 2004 sino que además propone el *Tratado de Comercio de los Pueblos*, firmado en esa oportunidad.¹¹ En el documento “Propuesta del Presidente Evo Morales sobre el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)”, presentado en La Habana, se definen los principios de la política exterior del primer gobierno indígena de América en relación a la integración latinoamericana y del Caribe. Allí, el Presidente Evo Morales señala en el Preámbulo del referido texto la necesidad de luchar:

Para alcanzar una verdadera integración entre los pueblos, que trascienda los campos comercial y económico, teniendo en cuenta las diferentes (sic) de cada nación, pero protegiendo siempre la producción y las empresas nacionales. Un tratado que anteponga sobre todo el bienestar de la gente y el respeto a su historia y sus culturas. [...] El Tratado de Comercio de los Pueblos es una respuesta al agotamiento del modelo neoliberal, fundado en la desregulación, la privatización y la apertura indiscriminada de los mercados (ESTADO Plurinacional de Bolivia, 2009, p. 22).

En este sentido, el gobierno boliviano le incorpora al ALBA su propuesta de Tratado de Comercio de los Pueblos radicalmente opuesto a las cláusulas del TLC norteamericano establecidos en el NAFTA en 1994, entre los Estados Unidos, México y Canadá. Al confrontar ambos modelos, dice Evo Morales: “Siento que el TLC es la cultura de la muerte, en cambio el TCP es la cultura de la vida” (ESTADO Plurinacional de Bolivia, 2009, p. 26). Por qué? Para Bolivia, por lo menos en ocho aspectos se diferencia el TCP del TLC. Veamos:

TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC)	TRATADO DE COMERCIO DE LOS PUEBLOS (TCP)
No respeta la Madre Tierra ni la naturaleza, ni le importa contaminar y emitir gases de invernadero con tal de lograr ganancias.	Reconoce los derechos de la Madre Tierra y busca proteger al planeta produciendo en armonía con la naturaleza.
Profundiza las asimetrías entre los países.	Busca superar las asimetrías y promover el desarrollo equilibrado.
Propone proteger las empresas transnacionales en tribunales internacionales.	Establece la soberanía de las leyes nacionales. En el TCP hay socios, no patrones.
Propone patentar la vida y encarecer los medicamentos con patentes.	Protege a la vida de un "potenciamiento" y promueve el acceso universal a los medicamentos.
Busca la privatización de los servicios básicos y estratégicos	Considera a los servicios básicos como derechos humanos de acceso universal.
Propone la apertura de las compras públicas para el enriquecimiento de las empresas transnacionales.	Protege las compras públicas para promover a los pequeños productores y el desarrollo nacional.
Provoca dependencia alimentaria	Asegura la soberanía alimentaria.
Promueve la libre competencia capitalista y la concentración del ingreso en pocas manos.	Protege a los pequeños productores y distribuye los beneficios del comercio como complementario con justicia social.

Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia (2009, p. 27-29).

En enero de 2007, el nuevo Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, anuncia la incorporación de Nicaragua al ALBA-TCP y en enero de 2008 lo hace la Mancomunidad de Dominica, seguido en agosto de la República de Honduras.¹² En la Sexta Cumbre celebrada en Maracay, Venezuela, el 24 de junio de 2009, se incorporan la República del Ecuador y las islas caribeñas de Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, se instala el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA y se pone en funcionamiento el Banco del ALBA. A partir de esta Sexta Cumbre, el ALBA se comenzará a denominar oficialmente Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) (ESTADO Plurinacional de Bolivia, 2009, p. 118).

Entre el 13 y 14 de diciembre de 2009, se celebró en La Habana la Octava Cumbre. En su Declaración Final, además de la ratificación de la labor que la alianza ha venido desplegando en los campos de integración energética y en la agenda social, destaca, en lo concerniente al marco económico e institucional, el llamado a brindar el máximo apoyo institucional de los Estados miembros al plan de

acción y reglamentos que permitirán, en un tiempo breve, la implementación del Sistema Unitario de Compensación, SUCRE y la aprobación de la propuesta del Consejo Económico de iniciar a principios del 2010 las negociaciones del Tratado de Comercio de los Pueblos, con el mandato de analizar, entre otros temas, el proceso de integración de la Alianza, el estatus de las relaciones bilaterales y de otro tipo de los Países miembros. Igualmente, determinar el objeto del TCP, sus pautas y filosofía de negociación (DECLARACIÓN VII Cumbre..., 2010).

Entre la reunión de la VIIIª Comisión Política de la Alianza, celebrada en febrero de 2009 y la celebración de la Octava Cumbre de diciembre de ese mismo año, se acordó crear la Comisión Permanente y una Secretaria Ejecutiva, así como tres Consejos Ministeriales en los ámbitos político, económico y social, que le diera mayor operatividad y eficiencia a la Alianza. Esta dimensión institucional es clave, ya que como observa la analista Altmann Borbón (2010, p. 36), producto del predominio del mecanismo de las Cumbres Presidenciales

algunas de las decisiones tomadas en el marco de este proyecto de integración atienden aspectos coyunturales, por lo que, en el largo plazo, no hay continuidad. Al final, mucho queda en el discurso político que, en el caso del ALBA, es fuertemente ideológico.

A este rasgo presidencialista de la Alianza y su naturaleza ideopolítica alineada en la corriente del denominado "Socialismo del siglo XXI",¹³ es lo que le ha dado su proyección como fenómeno integracionista latinoamericano "de nuevo tipo". Sin embargo, este mismo elemento ideológico le establece importantes limitaciones a la dinámica integracionista ya que en el campo económico se trata del establecimiento de tratados de intercambio comercial y de constitución de entidades financieras cuyas lógicas dominantes hasta ahora han estado inscritas en los marcos de economías de

mercado, a no ser que se quieran revivir las antiguas estrategias del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) impulsado en el siglo pasado por la URSS cuando existía el llamado socialismo real. De allí la importancia de conocer, más allá de los principios, los mecanismos institucionales de integración que le den vida al Banco del Sur, Banco del Alba y al sucre, como moneda común, lo cual sería un importante avance en esta propuesta de unidad latinoamericana.

Esta situación es la que hace afirmar a analistas como Sainz Borgo (2010), que

el ALBA no tiene personalidad jurídica internacional; es decir, no es una organización internacional. La Asamblea Nacional Venezolana o alguno de los ocho miembros que conforman la alianza no han aprobado la pertenencia o las normas de este grupo.

Por otro lado, si bien existe un Banco del ALBA aprobado mediante tratado suscrito por cinco países del grupo, el mismo sólo ha sido ratificado por la Asamblea Nacional Venezolana en diciembre de 2008. El 26 de enero de 2008, el Presidente Hugo Chávez firmó el acta constitutiva de esta entidad financiera, con un capital inicial de mil millones de dólares, aunque su propósito es funcionar con su propia moneda, el sucre, como unidad de cuenta electrónica o virtual para las transacciones entre los países signatarios de la Alianza (LOS SISTEMAS de pagos, 2009).

Esta situación se repite en otras áreas como la energía o la educación. Y esto tiene que ver tal vez con el carácter heterodoxo, innovador de la Alianza, ya que, por ejemplo, los grupos sociales de Honduras forman parte del ALBA, aunque su gobierno se haya retirado de la agrupación. Por otro lado, la prensa ecuatoriana reportaba que cientos de indígenas protestaban a las puertas del Coliseo Federico Páez de Otavalo, por su exclusión de la reunión. A esta ausencia de institucionalidad jurídica definida se le agrega que

el ALBA está pensada más como un esquema de solidaridad internacional (SAINZ BORGO, 2010).

La última reunión ha sido la Decima Cumbre celebrada en la ciudad ecuatoriana de Otavalo, en junio de 2010. En esta oportunidad, los miembros de la Alianza le dieron total respaldo a las inéditas figuras constitucionales del Estado Plurinacional Unitario de la República del Ecuador y del Estado Plurinacional de Bolivia, “como expresión de unidad en la diversidad, que asume una forma democrática de convivencia, expresada en la interculturalidad que es el relacionamiento armónico entre las culturas” (APORREA, 2010), afirmando, nuevamente, la necesidad de construir un modelo alternativo de soberanía económica expresado en la Nueva Arquitectura Financiera que debe construirse a partir de la creación de una moneda única, el sucre, así como el Banco y Fondo del ALBA, mecanismos de política monetaria y financiera que sirvan para consolidar un nuevo “sistema de intercambio y cooperación recíproco, solidario, participativo y complementario, que fortalezca nuestra soberanía alimentaria”, tal como se señala en la Declaración Final.

Esta geopolítica del Sur, que ha llevado a Venezuela a buscar su incorporación en MERCOSUR y que ha propiciado la creación del ALBA-TCP, ha venido desarrollando otros espacios de integración, como son PETROSUR, acuerdo firmado entre los gobiernos de Venezuela, Brasil y Argentina, en mayo de 2005, al que luego se agregará Uruguay, con el propósito de

fomentar la cooperación y alianzas estratégicas entre las compañías petroleras estatales de Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela: Petróleos Brasileiros (Petrobras), Energía Argentina S.A. (Enarsa); Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvs) para que desarrollen de manera integral negocios en toda la cadena de los hidrocarburos (VENEZUELA, 1999a).

En ese mismo año 2005, se crea TELESUR, cadena de televisión con financiación pública que transmite para Latinoamérica en castellano las 24 horas del día, vía satélite, y en varias ciudades de Venezuela, por señal abierta. También es recibido en Europa a través de internet y del satélite ASTRA. Inició sus actividades el 24 de julio de 2005. Su lema es *Nuestro Norte es el Sur*. Fue impulsada por el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, junto con el apoyo de los gobiernos de Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay, con la incorporación posterior de Bolivia en el 2006, y Nicaragua y Ecuador en el 2007.

Tenemos, pues, las más importantes evidencias de la materialización de esa estrategia geopolítica del Sur que ha puesto en el escenario internacional el gobierno venezolano actual desde el 2000. Esta mirada, como se dice, forma parte de su vocación antiimperialista y de la convicción que se tiene de la necesidad de construir en este mundo de capitalismo global alternativas que promuevan la multipolaridad frente al hegemonismo norteamericano. A esta perspectiva geopolítica, se agrega, desde el 2007, el impulso del socialismo como respuesta histórica al capitalismo salvaje que representan las multinacionales y los gobiernos que las apoyan como si estas fueran los verdaderos sujetos de la globalización.

Multilateralismo y socialismo serían, pues, los ejes estratégicos de la nueva política exterior venezolana a partir del 2007, como el desarrollo natural y actualización en el tiempo del pensamiento anticolonialista del Libertador Simón Bolívar, partiendo para ello de la urgente necesidad de defender el planeta no solo del dominio de una sola potencia, sino de resguardarlo de la voracidad depredadora de un sistema económico sustentado en los principios de la máxima ganancia y la explotación del hombre y de la naturaleza.

Referencias

- ACOSTA, B.; HERNÁN, R. Servicios públicos ante el ALCA y la OMC. Comité Colombiano de Lucha Contra el ALCA. Alternativas y acciones en la lucha contra el ALCA. In: **SEMINARIO "ALTERNATIVAS Y ACCIONES EN LA LUCHA CONTRA EL ALCA**, 2003, Bogotá. **Memorias...** Bogotá, 2003.
- ALTMANN BORBÓN, J. De alternativa de integración a alianza política e ideológica. **Foreign Affairs Latinoamérica**, México, v. 10, n. 3, 2010.
- APORREA: X Cumpre ALBA-TCP: declaración de Otavalo. Disponible en: <<http://www.aporrea.org/actualidad/n160067.html>>. Acceso en: 20 jan. 2011.
- BAPTISTA, A.; MOMMER, B. **El petróleo en el pensamiento económico venezolano**. Caracas: IESA. 1999.
- BONILLA-MOLINA, L.; EL TROUDI, H. **Historia de la revolución bolivariana**. Pequeña crónica 1984-2004. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información, Dirección del Despacho de la Presidencia, Universidad Bolivariana de Venezuela, 2004.
- BRITO FIGUEROA, F. **Tiempo de Ezequiel Zamora**. Caracas: José Agustín Catalá, 1974.
- BRZEZINSKI, Z. **El dilema de EE.UU.** ¿Dominación global o liderazgo global?. Barcelona: Paidós. 2005.
- _____. **El gran tablero mundial**. Barcelona: Paidós, 1998.
- CONTRERAS, Miguel Ángel. Socialismo del siglo XXI: al debate. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, n. 2, p. 53, mayo/ago. 2007.
- DECLARACIÓN VII Cumbre de presidentes del ALBA-TCP. Disponible en: <<http://www.granma.cubaweb.cu/2009/12/15/nacional/artic01.html>>. Acceso en: 2 abr. 2010.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. ALBA-TCP. **El amanecer de los Pueblos**. Publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia. 2009.
- GARRIDO, A. **Documentos de la revolución bolivariana**. Caracas: Ediciones del Autor, 2002.
- JULIEN, C. **El imperio americano**. México: Grijalbo, 1969.
- LOS SISTEMAS de pagos internacionales: la creación del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (Sucre). **BCVOZ económico**, año 14,

jul./ago. 2009. Disponible en: <<http://72.46.226.175/Upload/Publicaciones/bcvozeco042006.pdf>>.

MIERES, F. (ed.). **PDVSA y el golpe**. Caracas: Fuentes SRL, 2003.

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista 2007-2013**. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. 2007.

ROJAS, R. **El retorno de los héroes: el discurso político de Hugo Chávez Frías y el proceso constituyente en Venezuela de 1999**. In: CONGRESO COLOMBIANO DE HISTORIA, 11., 22 al 25 de agosto de 2000, Santafé de Bogotá. **Memorias del...** Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2000. (Edición electrónica).

_____. **La crisis seis ensayos de interpretación histórica**. Barquisimeto: Escuela de Administración y Contaduría de la Universidad Centrocidental Lisandro Alvarado, 1991.

ROMERO, C. A. Dos etapas en la política exterior de Venezuela. **Politeia**, Caracas, v. 30, n. 30, jan. 2003. Disponible en: <<http://www2.scielo.org.ve>>.

SAINZ BORGÓ, J. C. **Diez cumbres del ALBA y buscando definiciones**. 27 jun. 2010. Disponible en: <<http://juancarlossainzborgo.blogspot.com/2010/06/diez-cumbres-del-alba-y-buscando.html>>. Acceso en: 20 jan. 2011.

SECRETARÍA DE ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO BOLIVARIANO DE LOS PUEBLOS. **ALBA: Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América**. Disponible en: <<http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=3193>>. Acceso en: 15 Jan. 2011.

VENEZUELA. Constitución (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**, Caracas, VE, n° 36.86, 30 de diciembre de 1999b. Disponible en: <<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/venezuela/ven1999.html>>.

VENEZUELA. Decreto presidencial n° 3, de 2 de febrero de 1999. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**, Caracas, n° 36.634, 2 de febrero de 1999a. Disponible en: <http://www.alzandolavoz.com/LEGISLACION_JURISPRUDENCIA/0271_180399_99_15679_dec_N_3_Blyde.pdf>.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo. **Petrosur**. Disponible en: <http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=47>. Acceso en: 20 jan. 2011.

Notas

¹ Para el caso venezolano, hay que diferenciar un periodo de auge económico, por efectos del *boom* de los precios internacionales del petróleo, entre 1973 y 1983, un periodo de crisis económica que se inicia con la devaluación del bolívar, entre 1983 y 1988, un periodo de recesión económica y crisis social que se desencadena en 1989 con la “rebelión urbana de Caracas” y el periodo de la crisis política que se expresa en la alta abstención electoral y en la rebelión militar de 1992 que lideriza Chávez. Sobre cada uno de estos periodos, hay una abundante bibliografía. En nuestro caso, hemos estudiado la dimensión socio-económica de la crisis en el artículo “**Venezuela contemporánea**: crisis económica y reestructuración capitalista (1973-1991)” (ROJAS, 1991, p. 43-62).

² Sobre la relación petróleo y poder en el actual proceso político venezolano puede consultarse MIERES, F. **PDVSA y el golpe**. 2003. Como ensayo de síntesis más general, puede consultarse BAPTISTA, A.; MOMMER, B. **El petróleo en el pensamiento económico venezolano**. 1999.

³ Una obra dirigida a fundamentar esta definición es: BONILLA-MOLINA, L.; EL TROUDI, H. **Historia de la Revolución Bolivariana. Pequeña crónica 1984-2004**. 2004.

⁴ Desde el 2007 el proyecto político bolivariano se ha transformado en un proyecto socialista, tal como se aprecia en la transformación del Movimiento Quinta República en Partido Unido Socialista de Venezuela (PSUV) y la puesta en ejecución, desde el gobierno presidido por Chávez del Primer Plan Socialista. Al respecto se puede consultar: REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista 2007-2013**. 2007.

⁵ Siglas del Ejército Bolivariano, posteriormente, Movimiento Bolivariano Revolucionario - 200, en referencia al bicentenario del natalicio del Libertador Simón Bolívar 1783-1983.

⁶ Sobre esta dimensión simbólica de Bolívar y su reinterpretación en el discurso político de Hugo Chávez, pueden consultarse nuestro estudio: **El retorno de los héroes: el discurso político de Hugo Chávez Frías y el proceso constituyente en Venezuela de 1999** (ROJAS, 2000).

⁷ En este proceso de reinterpretación de la historia venezolana y de la figura de Zamora, es de gran importancia la obra del historiador venezolano BRITO FIGUEROA, F. **Tiempo de Ezequiel Zamora**. 1974.

⁸ El 4 de julio de 2006 se suscribió un Protocolo de Adhesión mediante el cual Venezuela se constituyó como Estado Parte. No obstante, este instrumento de adhesión aún no ha entrado en vigor debido a que hasta la fecha no ha sido ratificado por todos los parlamentos de los firmantes, por lo que su vinculación legal al bloque sigue siendo como Estado Asociado. El Senado de Brasil aprobó dicho ingreso en diciembre de 2009, faltando solo la aprobación del Parlamento de Paraguay.

⁹ Mientras Bolívar establece en su célebre “Carta de Jamaica” de 1815 la necesidad de unión de las colonias anteriormente bajo dominio español y convoca en 1824 al Congreso Anfitriónico de Panamá, el cual se celebra en 1826; el Presidente norteamericano James Monroe, en su Mensaje anual al Congreso, el 2 de diciembre de 1823, da a conocer como principio estratégico de la política exterior de la joven república lo que se conocerá como “Doctrina Monroe”, basada en tres cláusulas: 1. la no intervención de potencias extranjeras en territorio americano, en clara referencia a Rusia; 2. la no colonización europea, frente al expansionismo inglés y francés; y 3. el aislamiento, como posición frente a los conflictos imperiales que se desarrollaban en la Europa post-napoleónica. Al respecto puede consultarse la obra de JULIEN, C. **El Imperio Americano**. 1969.

¹⁰ Las negociaciones dirigidas a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se iniciaron en la Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo en Miami, EEUU, en diciembre de 1994. El propósito es crear desde Alaska hasta la Patagonia una zona de libre comercio de bienes y servicios para lo cual se debían firmar los Tratados de Libre Comercio (TLC) entre los EEUU y los países del hemisferio,

proceso que se inicia con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, conocido también como TLC o como NAFTA, siglas en inglés de North American Free Trade Agreement) el 1º de enero de 1994, creando una zona de libre comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México.

¹¹ "Acuerdo para la fusión de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos. (Segunda Cumbre del Alba TCP) La Habana, 29 de abril de 2006" (ESTADO Plurinacional de Bolivia, 2009, p. 79).

¹² Como es del conocimiento público, esta decisión dio marcha atrás producto del Golpe Militar contra el Presidente Manuel Zelaya del 28 de junio de 2009, quien es sustituido Roberto Micheletti como mandatario interino. Frente a esta situación, la Alianza tuvo una destacada y unánime posición de defensa del sistema democrático en Honduras exigiendo la continuidad de gobierno del mandatario depuesto.

¹³ La idea de un "socialismo del siglo XXI" fue propuesta por el Presidente Chávez en el Vº Foro Social Mundial, celebrado en Porto Alegre, Brasil, en 2005. Autores como Isván Mészáros, Hans Dieterich y Michael Liebowitz, entre otros, han asumido el reto de darle contenido a esta propuesta. Un balance de este debate, visto desde Venezuela, se puede encontrar en: CONTRERAS, M. Á. Socialismo del siglo XXI: al debate. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, p. 53, 2007.

11 ALBA e o Banco do Sul

Martin Hart-Landsberg

Introdução¹

O atual período está marcado por três acontecimentos sobrepostos: o fracasso do neoliberalismo, a exaustão do modelo leste-asiático de crescimento voltado para exportações e os esforços latino-americanos de avançar uma estratégia regional alternativa de desenvolvimento. Essa combinação tem criado um ambiente político que oferece importantes oportunidades para aqueles comprometidos com a luta internacional para superar o capitalismo.

O fracasso do neoliberalismo em responsabilizar suas promessas de crescimento levou à criação de movimentos políticos anti-neoliberais ao largo da América Latina e África subsaariana. Apesar de ser um desdobramento bem-vindo, seu potencial emancipatório seguiu limitado, em parte, porque muitos ativistas e intelectuais continuam a fazer uma aguda distinção entre neoliberalismo e capitalismo: enquanto se opõem vigorosamente ao primeiro, recusam-se a rejeitar o segundo.

A maioria tende a culpar as políticas governamentais de liberalização, desregulamentação e privatização da atividade econômica pelos fracassos no desenvolvimento das suas respectivas nações. Para muitos, a experiência do Leste asiático demonstra que a direção estatal ativa da atividade econômica pode produzir um desenvolvimento capitalista bem-sucedido. Portanto, eles têm frequentemente dirigido seus esforços na melhoria das capacida-

des dos seus respectivos Estados em uma tentativa de recriar os sucessos econômicos orientais.

Contudo, estamos atualmente em um ponto onde pode ser possível conquistar boa parte desses ativistas e intelectuais para uma perspectiva anticapitalista, uma mudança crítica se quisermos construir a clareza e força necessárias ao movimento para avançar rumo a uma alternativa socialista. Uma razão é que a natureza predatória do crescimento no Leste asiático tem se tornado mais clara. Outra é que a estratégia de crescimento orientado a exportações da região finalmente parece ter atingido seus limites à medida que as deficiências estruturais das economias dos Estados Unidos e da Europa reduzem a demanda futura por bens dessa região.

Talvez ainda mais significativo, ao mesmo tempo a credibilidade do capitalismo como um motor do desenvolvimento (tanto em suas formas de livre mercado como de dirigismo estatal) tem sido enfraquecida, enquanto os governos de alguns países na América Latina estão trabalhando para avançar novas iniciativas regionais com potencial para promover e fortalecer alternativas de desenvolvimento de inspiração socialista – entre as quais as mais expressivas são a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) e o Banco do Sul.² Apesar dessas duas iniciativas não terem a missão explícita de promover uma transformação socialista, elas são importantes porque concretizam a existência de alternativas a estratégias capitalistas de crescimento e, no caso da ALBA, oferecem apoio a governos que estão – eles mesmos – buscando um processo de transformação de inspiração socialista.

A seguir, primeiramente destaco o fracasso das políticas neoliberais e a mudança de orientação política de muitos dos movimentos populares que a elas se opuseram. Após isso, analiso com algum detalhe as possibilidades e desafios que a ALBA e o Banco do Sul representam a quantos trabalham para construir um mundo mais igualitário, democrático e sustentável. Concluo com seis li-

ções tiradas dessa análise que podem ajudar a aumentar a eficácia dos nossos esforços.

A experiência neoliberal

No final dos anos 1970, um grupo de governos do capitalismo avançado (liderado pelos Estados Unidos) buscou ajudar suas corporações a ganhar maior acesso a mercados do Terceiro Mundo. Entre outras coisas, eles queriam que os governos do Terceiro Mundo abandonassem seus esforços de industrialização por substituição de importações (ISI), que frequentemente envolviam a regulação estatal do comércio exterior e investimentos.

Sua habilidade em impor a agenda do “livre mercado” aos governos do Terceiro Mundo foi significativamente aumentada pelas crises econômicas de endividamento experimentadas pela maioria dos países latino-americanos e subsaarianos no começo dos anos 1980. Ao final da década, mais de setenta países foram forçados a aceitar programas de ajuste estrutural do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial que exigiam privatização, desregulamentação e liberalização do comércio (BELLO, 2005).

Durante esse período, a principal preocupação da maioria dos governos do Terceiro Mundo era evitar o *default* em suas dívidas internacionais (a maior parte contraída de empréstimos para financiar a ISI e severamente amplificadas pela alta nas taxas internacionais de juros). Isto requeria buscar políticas desenhadas para obter superávits comerciais. As aberturas de mercado demandadas pelo FMI e Banco Mundial tornavam essa tarefa ainda mais difícil ao aumentar as importações (frequentemente levando à bancarrota de muitas firmas domésticas). O resultado foi a “década perdida”, na qual os governos foram forçados a suprimir o consumo doméstico para gerar os superávits necessários ao pagamento das dívidas. Eventualmente, a maioria se encontrava forçada a compe-

tir para atrair corporações transnacionais exportadoras, esperando que seus investimentos gerassem tanto o crescimento como as divisas exigidas para rolar as dívidas.

O fracasso dessas políticas é facilmente demonstrado. Por exemplo, ao longo dos anos 1980 e 1990, a maior parte dos países latino-americanos e subsaarianos continuou a importar mais do que exportava, resultando em déficits comerciais crescentes que forçavam seus respectivos governos a restringir o crescimento (UNCTAD 1999). De forma semelhante, o período também foi marcado pelo “reduzido progresso nos indicadores sociais da grande maioria dos países de renda baixa e média” (WEISBROT; BAKER; ROSNICK, 2005, p. 1).

Como consequência, o neoliberalismo perdeu credibilidade entre as maiorias na maior parte dos países latino-americanos e subsaarianos e movimentos populares nesses países vêm demandando uma mudança política. Contudo, para inúmeros participantes desses movimentos, as falhas no desenvolvimento são mais bem explicadas pela natureza das políticas estatais que pelas dinâmicas capitalistas. Eles são levados a acreditar nisso porque muitos ativistas e acadêmicos creem e argumentam que o recorde de crescimento no Leste da Ásia demonstra que o sucesso é possível no capitalismo se a atividade econômica for moldada e dirigida por Estados fortes em vez de mercados livres.³

Infelizmente, o entendimento que têm da experiência oriental é seriamente problemático. Apesar de estarem certos em enfatizar a importância da ação estatal, seu desejo de encontrar um modelo positivo de desenvolvimento capitalista os leva a ignorar as condições históricas únicas que permitiram aos Estados fortes do Leste asiático se formar e que encorajaram os governos dos países centrais a (temporariamente) apoiá-los. Esse desejo também os leva a não perceber os altos (e crescentes) custos políticos, sociais e ecológicos do crescimento econômico asiático (HART-LANDSBERG;

BURKETT, 2007). Finalmente, ele também os leva a desconsiderar os agora óbvios desequilíbrios e contradições gerados pela estratégia de crescimento dependente de exportações da região (HARTLANDSBERG, 2010).

Há razões para ter esperanças de que a luta para superar as limitações do antineoliberalismo esteja ganhando força. Um participante do Fórum Social Mundial (FSM) 2009 em Belém, Brasil, ressalta os desdobramentos da seguinte forma:

Em seu primeiro parágrafo, a Declaração da Assembleia dos Movimentos Sociais enfatizou que “alternativas anti-imperialistas, antirracistas, feministas, ambientalistas e socialistas são necessárias para superar a crise atual”. Esse foi o resultado de negociações entre dois grupos principais: aqueles favoráveis ao neo-keynesianismo e aqueles favoráveis a uma forte ruptura com as bases das diferentes formas do sistema capitalista. Os resultados do FSM clarificaram o debate: agora há uma inclinação mais explícita das organizações-membro a apoiar uma ruptura com as noções de progresso econômico, consumismo e comodificação da vida cotidiana que têm marcado os recentes desenvolvimentos no capitalismo (MORAIS, 2009).

Na opinião majoritária, a causa dessa mudança não está clara ainda. Talvez se deva a uma maior elucidação sobre a experiência no Leste asiático (graças em parte ao trabalho dos vários fóruns sociais internacionais como o FSM). Talvez ainda se deva a como a crise econômica que começou em 2008 tem revelado a natureza problemática das dinâmicas de acumulação capitalista. Talvez tenha sido encorajada pelos recentes esforços latino-americanos de avançar uma alternativa de desenvolvimento inspirada no socialismo, esforços que provavelmente estimularam um crescimento crítico sobre objetivos e consequências sociais e ambientais do próprio desenvolvimento.

O que sim está claro é que essa mudança de perspectiva política pode muito bem mostrar-se temporária. Por exemplo, se as condições econômicas continuarem deprimidas, os ativistas podem mais

uma vez serem encorajados a abraçar uma agenda mais reformista, vendo-a como a maneira mais efetiva de ajudar as classes trabalhadoras majoritárias a conseguir socorro. Devemos continuar a levar essa luta ideológica dentro da comunidade progressista internacional bem a sério.

Alternativas latino-americanas

O que faz deste um momento histórico muito auspicioso para os apoiadores do socialismo é que enquanto o capitalismo é abalado pela crise econômica (FOSTER; MAGDOFF, 2009), vários governos latino-americanos estão envolvidos no avanço de duas novas instituições regionais com o potencial de promover uma alternativa ao processo de desenvolvimento: a ALBA e o Banco do Sul. Três desses governos – Cuba, Venezuela e Bolívia – explicitamente apoiam a construção do socialismo (apesar de definido e perseguido de maneira diferente por cada um). Esse é um desenvolvimento crítico, já que esforços nacionais isolados pela construção do socialismo têm pouca chance de êxito, especialmente quando sofrem oposição agressiva dos países capitalistas mais avançados. Dito isto, a ALBA e o Banco do Sul não são veículos explicitamente socialistas.

ALBA

Das duas iniciativas, a ALBA é a mais abrangente. Ela foi proposta pelo governo venezuelano em 2001 como alternativa à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) promovida pelos EUA, e se tornou operativa em 2004 quando Venezuela e Cuba assinaram o primeiro acordo comercial do bloco. Sete outros países aderiram desde então: Bolívia em 2006; Nicarágua em 2007; Dominica e Honduras em 2008; e Equador, São Vicente, Granadinas, Antigua e

Barbuda em 2009. Contudo, um golpe de Estado apoiado pelos EUA em Honduras instalou um governo de direita que retirou seu país da Aliança em 2010.

A ALBA está comprometida com uma estratégia de desenvolvimento que é, em linhas gerais, ancorada em uma colaboração Estado-cêntrica e desenhada para aumentar a capacidade dos governos participantes atenderem às necessidades das suas classes trabalhadoras majoritárias. Seu trabalho é moldado por decisões tomadas em conselhos presidenciais que são então formalizadas e implementadas de acordo com termos definidos por um conselho ministerial. A ênfase da ALBA em atividades dirigidas pelo Estado foi ressaltada pelo vice-ministro de Relações Exteriores da Venezuela, Rodolfo Sanz, ao declarar que a chave para o sucesso dessa organização será a criação de “Empresas Grã-Nacionais”, em referência tanto às novas empresas públicas regionais formadas mediante acordos entre empresas estatais nacionais, quanto às colaborações entre Estados baseadas na parceria entre empresas estatais nacionais (CARLSON, 2007). A ALBA também tem um conselho consultivo de movimentos sociais para fornecer diretrizes e fiscalizar o trabalho dos outros dois conselhos.

Em janeiro de 2008, os países da Aliança criaram um Banco da ALBA com capital de US\$ 1 bilhão. Em contraste ao FMI e Banco Mundial, este Banco não impõe condições aos empréstimos e funciona na base do consenso. Seu “objetivo declarado é turbinar a produção agrícola e industrial entre os membros, apoiar projetos sociais, bem como acordos de cooperação multilateral entre os membros, particularmente na área de energia” (BENDANA, 2008).

A ALBA opera através do reconhecimento de que cada nação membro, independentemente do seu nível de desenvolvimento, tem suas próprias fortalezas econômicas, sociais e culturais. Portanto, o bloco fornece uma moldura para que os governos negociem trocas de bens e serviços planejados para refletir as vantagens

das respectivas nações. Essas trocas permitem a cada nação buscar seus próprios objetivos de desenvolvimento de maneira muito mais sustentável e equitativa do que seria possível caso fossem obrigadas a confiar somente em seus recursos ou responder aos imperativos do mercado global.

Apesar de ainda em sua infância, a ALBA já encorajou um número importante de acordos e iniciativas. Por exemplo, a Venezuela fornece petróleo a Cuba em troca de serviços de médicos e professores cubanos. Venezuela e Cuba também possuem diversos projetos agrícolas conjuntos envolvendo a produção de soja, arroz, aves e produtos lácteos.

A Venezuela também tem fornecido a Cuba ônibus para melhorar seu sistema de transporte público, auxiliado na construção de um massivo aqueduto para melhorar seu fornecimento de água e ajudado a renovar a principal refinaria cubana (HATTINGH, 2008).

Juntos os dois países criaram um empreendimento na área de transportes, a ALBA Transportes, que já construiu dois navios para o transporte de petróleo na região. Eles também vêm perseguindo a criação de empresas binacionais em Cuba para a produção de aço inoxidável e níquel.

Venezuela e Cuba têm diversos tratados comerciais com a Bolívia. Um dos mais expressivos envolve a compra de soja boliviana depois que os Estados Unidos assinaram um tratado comercial com a Colômbia que resultou no declínio da demanda estadunidense pela colheita boliviana. Cuba também está auxiliando a Bolívia no fortalecimento dos seus sistemas educacional e de saúde. Cuba e Venezuela também estão ajudando o governo boliviano a modernizar e expandir sua indústria de gás natural. Em troca, a Bolívia fornece gás natural e “produtos industriais, agrícolas, pecuários, agroindustriais e minérios”, bem como “conhecimento em assuntos indígenas e medicina tradicional” (HARRIS; AZZI, 2006). Os

governos da Venezuela e da Bolívia também planejam novos empreendimentos conjuntos para a produção de aço, cimento e extração de minério de ferro.

Ademais, a Dominica tem se beneficiado da cooperação organizada pela ALBA. Cuba e Venezuela estão ajudando a modernizar o aeroporto internacional do país e expandir suas refinarias e tanques de petróleo. Discussões estão em andamento sobre os termos de pagamento, que possivelmente envolverão o envio de bens e serviços do país. Milhares de dominicanos têm se beneficiado com cirurgias oculares gratuitas e jovens da Dominica estão estudando medicina na Escola Latino-Americana de Medicina em Cuba.

Venezuela, Nicarágua, Equador, Bolívia, Honduras e Dominica estabeleceram uma companhia de produção alimentícia conjunta com o objetivo de garantir a soberania alimentar das nações membros. A nova companhia “supranacional” supervisionará uma série de empresas que “promoverão a cooperação e treinamento tecnológicos, investirão em infraestrutura rural e integrarão a distribuição regional de alimentos” (SUGGETT, 2009). O projeto vem sendo financiado por um empréstimo do fundo de segurança alimentar administrado pelo Banco da ALBA.

A Aliança patrocina uma série de importantes iniciativas culturais. Por exemplo, vários países membros estabeleceram Casas da ALBA e promovem intercâmbios entre si. De acordo com José González, presidente da Casa da ALBA em Caracas, essas casas

servirão como centros para a criatividade, artistas, promotores culturais, movimentos sociais – para gerar um movimento que permita o conhecimento de valores que muitas vezes não são reconhecidos porque os mecanismos de mercado não estão interessados neles (JANICKE, 2008).

Apesar de a ALBA ter até o momento falhado em atrair uma ampla adesão regional, ela permanece comprometida com sua

visão inicial de um processo latino-americano de integração e transformação através da criação de “Empresas Grã-Nacionais”.⁴ Ao fazê-lo, ela representa “a primeira tentativa de integração regional que não se baseia primariamente na liberalização comercial, mas em uma nova visão de bem-estar social e equidade” (HARRIS; AZZI, 2006). Segue uma lista parcial das corporações públicas que os países da ALBA, em particular a Venezuela, buscam criar ou expandir:

- TeleSul (uma rede televisiva pan-latino-americano financiada pela Venezuela, Cuba, Uruguai).
- PetroSul (uma associação de companhias estatais de petróleo do Brasil, Argentina e Venezuela para a exploração, desenvolvimento tecnológico, construção de refinarias e distribuição).
- PetroCaribe (um programa venezuelano para fornecer petróleo subsidiado a catorze países caribenhos).
 - A Aerolinha Caribenha-Latino-Americana.
 - A Companhia de Seguros do Sul.
 - A Rede Latino-Americana e Caribenha de Rádio.

Como evidenciado, a crise econômica global tem intensificado os esforços da Aliança Boliviana de se mover além da sua ênfase atual em comércio bilateral e acordos de investimento para promover um processo de desenvolvimento regional completo. Em novembro de 2008, os países membros aprovaram uma decisão de criar o Tratado de Comércio dos Povos da ALBA com o objetivo de estabelecer uma zona monetária e econômica integrada com sua própria moeda a ser chamada de sucre. Enquanto os negociadores continuam a discutir princípios operacionais para a zona, o sucre vem sendo usado em operações comerciais focalizadas, embora apenas como unidade de valor.

Diversos países têm depositado quantias acordadas das suas

respectivas moedas nacionais em um fundo especial do sucre. Esses fundos são então recalculados utilizando o sucre como unidade de valor.⁵ A primeira transação oficial em sueres, envolvendo exportação venezuelana de arroz para Cuba, ocorreu em janeiro de 2010. Bolívia, Nicarágua e Equador também têm planos de se envolver no comércio em sueres. A visão de longo prazo da ALBA é que o sucre se torne uma moeda internacional de reserva semelhante ao euro.

A ênfase da ALBA em propriedade pública e não privada, doméstica e não orientada para a exportação, social e não movida pelo lucro, e solidária e não baseada em relações competitivas, fornece um importante contrapeso (ideológico e material) aos imperativos capitalistas. Ademais, representa um exemplo de como os Estados podem criar instituições regionais capazes de fortalecer esforços de desenvolvimento nacionais. Com efeito, ao fornecer o arcabouço para que autoridades estatais atinjam objetivos populares mediante ação coletiva, a ALBA garante que os ganhos em um país trabalhem para o benefício dos demais.

Até aqui, a promessa da Aliança Boliviana permanece superior a suas conquistas, embora, como citado, estas não sejam irrelevantes. Até certo ponto, tal lacuna é compreensível, pois a organização existe há pouco tempo. Outra razão é que poucos países têm se somado e a maioria dos que o fizeram trazem grandes necessidades mas limitados recursos para contribuir com o esforço coletivo de desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, há razões para se preocupar com o futuro da ALBA. Um deles é que ela permanece fortemente dependente das decisões dos presidentes dos países participantes. Desse modo as ações são decididas e implementadas de cima para baixo; atualmente, o conselho de movimentos sociais desempenha um papel bastante marginal. Essa estrutura produz uma propensão a megaprojetos de larga escala, muitos dos quais geram preocupações am-

bientais. Talvez isto venha a mudar. Na IX Cúpula da ALBA, realizada em abril de 2010, os presidentes do bloco se comprometeram a organizar os conselhos de movimentos sociais em cada um dos respectivos países como forma de fortalecer o conselho de movimentos sociais da ALBA.

A operação vertical da organização também significa que frequentemente não há oportunidade para a discussão popular sobre a melhor maneira de implementar os seus projetos. Isto torna difícil instituir formas efetivas de participação dos trabalhadores nas recém-criadas empresas públicas; garantir que os sistemas educativo, de saúde e midiático sejam responsáveis perante as comunidades a que servem; e estabelecer mecanismos de planejamento capazes de dirigir a produção social em resposta às necessidades. Como consequência, o potencial de transformação (socialista) do esforço geral da ALBA se enfraquece.

Uma segunda preocupação tem a ver com a forte dependência da ALBA à Venezuela. Inegavelmente o progresso da Aliança até aqui se deve em grande medida à liderança do governo venezuelano e sua generosidade financeira. Mas também há perigos (talvez inevitáveis) da dependência da organização em um só país. Um deles é que a Venezuela pode acabar subjugando e assim minando o processo decisório da ALBA e sua coerência organizativa.

Outro é que demasiado peso pode acabar sendo colocado nas capacidades financeiras venezuelanas. Muitos projetos da ALBA foram iniciados num período de *boom* no petróleo venezuelano, quando este petróleo era vendido a quase US\$ 150 o barril. Agora os preços do petróleo estão muito mais baixos e há indicativos de que a Venezuela não consiga cumprir seus compromissos. Por exemplo, a Venezuela está atrasada em suas entregas de petróleo a diversos países caribenhos. Alguns projetos infraestruturais de petróleo e gás também têm atrasado (NEARY, 2009). Por sua parte,

o país tem afirmado publicamente seu compromisso e habilidade em cumprir suas obrigações para com os países envolvidos. Certamente, muitos projetos importantes relacionados ao petróleo estão em dia, incluindo a construção de refinarias em Manabi, no Equador, e Cienfuegos, em Cuba.

Como tais preocupações sugerem, a crise econômica mundial pode representar uma faca de dois gumes para a ALBA. O colapso dos mercados mundiais e a instabilidade monetária dão-lhe nova legitimidade e somam credibilidade à sua chamada para a criação de novos sistemas regionais de comércio e investimento planejados. Ao mesmo tempo, o declínio resultante nos preços do petróleo ameaça a capacidade venezuelana de manter muitos dos programas existentes do bloco.

Banco do Sul

O Banco do Sul é a outra grande iniciativa regional para avançar um processo alternativo de desenvolvimento. Apesar de a agenda oficial do Banco ser mais limitada que a da ALBA, seu potencial de promover a integração regional é de certa maneira maior em virtude de incluir a maioria dos países da América do Sul.

Como observado, a criação do Banco do Sul deve muito a uma preocupação comum pela independência regional por dois grupos diferentes de países sul-americanos: aqueles liderados por governos que abraçam um projeto mais radical de transformação social (Venezuela, Bolívia e Equador) e aqueles liderados por governos que estão em grande medida comprometidos com um projeto capitalista, mas que acreditam que o sucesso requer independência dos Estados Unidos (Brasil e Argentina). Um terceiro grupo de países liderados por governos que continuam a abraçar o livre comércio com os EUA tem até o momento rejeitado participar (Chile e Peru). A Colômbia, embora também um aliado próximo dos EUA,

tem emitido sinais confusos sobre seu interesse em participar.

Chave para a fundação do Banco tem sido a crescente força econômica dos países sul-americanos fomentada pela elevada alta nos preços das *commodities* pós-2002 (em grande medida puxada pela demanda do Leste asiático). Apoiadores do Banco esperavam que fosse possível

[centralizar] a poupança dos países [membros], dessa forma transformando-os em investimentos produtivos e reduzindo a vulnerabilidade da região aos ciclos econômicos internacionais. Isto estabeleceria as bases para um sistema financeiro verdadeiramente autônomo, o que contribuiria para a redução das assimetrias de poder entre os países da região e cortaria suas dependências dos fluxos internacionais de capital (STRAUTMAN, 2008).

Em fevereiro de 2007, uma iniciativa venezuelano-argentina lançou o processo de criação do Banco do Sul; uma proposta formal seguiu-a um mês depois. A Bolívia logo se comprometeu com o esforço, sendo seguida em uma relativamente rápida sucessão por Equador, Paraguai, Brasil e finalmente Uruguai. O Banco foi formalmente estabelecido em 9 de dezembro de 2007 e incluiu os sete países como membros.

Contudo, o Banco ainda não está operando, em grande medida devido ao fato, já citado, de o esforço de criação ter-se ampliado com uma aliança entre países que não compartilhavam um projeto político similar. Intensos debates e desacordos sobre determinados temas críticos iniciaram-se imediatamente após o começo das negociações. Entre as mais importantes: o Banco serviria tanto como fundo de estabilização monetária e banco de desenvolvimento ou apenas como o segundo? As decisões seriam tomadas sobre a base de um país, um voto, ou os direitos de voto se baseariam no tamanho da contribuição de cada país (que por sua vez se basearia no tamanho das suas economias)? O Banco dependeria somente das contribuições das nações membros ou

estaria livre para arrecadar nos mercados internacionais de capital e de instituições financeiras internacionais já estabelecidas que poderiam participar como observadores sem direito a voto – com as duas últimas opções significando taxas de empréstimo e termos de pagamento mercantis?

O consenso foi finalmente obtido sobre as questões mais importantes, o que tornou o estabelecimento do Banco possível em dezembro de 2007. Os pontos-chave de acordo foram os seguintes:

- O Banco operará somente como banco de desenvolvimento;
- Sua sede-geral ficará em Caracas com duas seções regionais em La Paz e Buenos Aires;
- Decisões mais importantes nas reuniões anuais da Junta de Diretores do Banco serão tomadas de acordo com o princípio um país, um voto;
- O capital inicial será de US\$ 7 bilhões; as contribuições requeridas serão de US\$ 2 bilhões do Brasil, Argentina e Venezuela, US\$ 400 milhões do Equador e Uruguai e US\$ 100 milhões do Paraguai e Bolívia.

Conforme acertado, os sete presidentes concordaram em resolver as pendências remanescentes dentro de sessenta dias, mas o prazo não foi cumprido. Apenas em setembro de 2009 foram aprovados pelos sete presidentes os Artigos de Acordo do Banco que

contêm regras negociadas por comitês de ministros de economia e finanças e incluem investimentos de capital, um mecanismo de votação, contratação de pessoal, procedimentos judiciais, considerações legais e tributárias dos funcionários e a funcionalidade do banco (UGARTE-CHE, 2009).

Ainda mais importante: como decidido, o Banco utilizaria um modelo híbrido de votação para as decisões de crédito. Votos so-

bre empréstimos de menos de US\$ 70 milhões serão feitos de acordo com o princípio um país, um voto; para empréstimo acima desse valor, os votos serão ponderados em proporção ao capital subscrito de cada país. Também como decidido, o Banco apenas fará empréstimos aos países membros para a execução de projetos dentro da América do Sul. Finalmente, foi acordado que uma vez em operação, o Banco poderia aumentar seu capital para US\$ 20 bilhões.

Ainda por decidir estão questões sobre a estrutura organizativa do Banco (por departamentos ou áreas de atividade, como saúde ou transportes); o processo de seleção de especialistas (por países ou *expertise*); o critério a ser usado na seleção de projetos (países, atividades, necessidades); taxas de juros e termos de pagamentos; a existência ou a ausência de condicionalidades; participação (limitada aos países membros ou expandida para incluir observadores não votantes como as instituições financeiras internacionais); fontes de financiamento (limitada ao capital subscrito ou expandida para permitir empréstimos internacionais e/ou contribuições de observadores).

As respostas a essas (e outras) questões determinarão em grande medida a moldagem da missão do Banco. Elas determinarão em grande parte se seus empréstimos serão usados para “financiar grandes projetos de infraestrutura com altos impactos socioeconômicos e atender as necessidades de expansão dos principais grupos econômicos” ou “favorecer o financiamento de projetos de solidariedade voltados para a redução de assimetrias nas condições de vida dentro dos e entre os diferentes países sul-americanos” (STRAUTMAN, 2008).

Até aqui, o principal eixo de disputa sobre o futuro do Banco do Sul se dá entre Brasil de um lado e Venezuela e Equador do outro. Contudo, o Brasil permanece um apoiador não entusiasmado do Banco; como principal potência econômica regional, o país reluta

em aceitar limites à sua habilidade em explorar sua força. O Brasil possui seu próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que em 2009 ofereceu empréstimos e linhas de crédito no total de mais de US\$ 57 bilhões para apoiar as atividades domésticas e internacionais das companhias brasileiras (ELIZONDO, 2010).

Apesar da sua oposição, o Brasil aparentemente uniu-se ao Banco do Sul por temer ficar de fora; dentro, ele teria a possibilidade de moldar o funcionamento da instituição. O Brasil apoia fortemente a votação proporcional às contribuições e o uso de critérios de mercado na captação e empréstimo de fundos. Sua visão de regionalização parece fortemente influenciada pela experiência da União Europeia; o país quer usar o Banco para encorajar um processo de regionalização que elimine barreiras ao livre movimento de capital, trabalho e bens de modo a ajudar as grandes firmas nacionais (a maioria das quais espera que sejam brasileiras) a se tornar corporações multinacionais competitivas (TOUSSAINT, 2008).

A despeito da resistência do Brasil a um projeto político alternativo, os governos da Venezuela e Equador têm relutado em forçar as negociações ao ponto da ruptura, temendo que aquele possa retirar sua participação. Como economia mais importante da região, eles veem sua participação como crítica para a capacidade do Banco de atingir seus objetivos. Essa situação tem levado a longas e frequentemente inconclusivas negociações, deixando o futuro do Banco no limbo, o que bem pode ser um resultado satisfatório para o governo brasileiro.

Mas os governos não são os únicos participantes nessa batalha pelo futuro do Banco. Movimentos sociais latino-americanos estiveram entre os primeiros apoiadores da iniciativa e estão ativamente engajados em esforços para chegar a uma conclusão nas negociações favorável à sua visão mais radical. Em particular, eles desejam o estabelecimento de fortes critérios para garan-

tir que o Banco adote uma prioridade para investimentos que apoiem, entre outras coisas:

Projetos orientados para a soberania alimentar e energética; a pesquisa e desenvolvimento de tecnologias apropriadas para um desenvolvimento sustentável e endógeno da região, incluindo software livre; a produção complementar e programada de medicamentos genéricos; a recuperação de sabedoria ancestral, sistematizada e aceita como ciência agroecológica[...] e infraestrutura baseada em diferentes lógicas de organização espacial conforme implementada por solidariedades locais e comunidades de desenvolvimento autogestionado (JUBILEU Sul et al., 2007).

Além de mobilizações domésticas, dúzias de organizações de toda a América Latina assinaram duas cartas diferentes endereçadas aos presidentes dos sete países membros do Banco. Encontros regionais também têm sido celebrados para discutir estratégias.

Esse interesse e o envolvimento na luta pelo futuro do Banco contrastam com a falta de engajamento da sociedade civil latino-americana com a ALBA. Como dois pesquisadores comentaram,

A consciência sobre a ALBA ainda não é particularmente alta entre os movimentos sociais da região e a liderança política. Há muito poucos documentos analíticos sérios sobre o tema e pouquíssimos os que chegam a apresentar propostas concretas de grupos da sociedade civil (HARRIS; AZZI, 2006).

Isto é ao mesmo tempo intrigante e desaponta. Uma explicação possível é que o Banco inclui mais países, em particular Brasil e Argentina, ambos possuindo movimentos sociais bastante ativos e regionalmente conectados. Outra é que muitos dos ativistas de movimentos sociais vejam a ALBA como uma instituição dominada pelo Estado e eles desconfiam dos Estados.

Infelizmente, a crise financeira global também ameaça a promessa do Banco do Sul. O declínio resultante no comércio e no

investimento mundial tem criado problemas financeiros para vários países latino-americanos, incluindo alguns dos membros do Banco do Sul. Em resposta, as principais instituições financeiras internacionais (esperando restabelecer sua influência) rapidamente estabeleceram novas oportunidades de financiamento especificamente voltadas para a região. Enquanto os países membros do Banco do Sul têm rejeitado até aqui novos negócios com o FMI, alguns têm buscado e recebido empréstimos significativos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial.

Se o Banco do Sul estivesse operativo antes do início da crise, possivelmente teria ajudado os países membros a melhor suportá-la e evitar novas pressões pela adoção de políticas neoliberais.

Na Cúpula do Mercosul [em janeiro de 2009], [o presidente equatoriano] Correa falou do fracasso do Banco do Sul em ajudar a aliviar os efeitos negativos da crise econômica global como um tema de maior importância, notando que, se ele estivesse mais consolidado, seus fundos teriam "coordenado as poupanças" e gerado recursos para compensar a perda de investimentos estrangeiros na região. [O presidente venezuelano] Chávez também teria supostamente comentado que o Banco do Sul permanecerá "congelado" no momento (NEARY, 2009).

Comentários finais

A luta pela superação do capitalismo não terminará tão cedo. Mas há motivo para se crer que, conforme argumentado, estejamos vivendo em uma era não apenas de grandes desafios, mas também de grandes possibilidades. Como deveríamos responder a ela? Proponho a seguir seis lições extraídas do trabalho de Neary (2009) como marcos da ação política futura:

Primeiro, devemos dobrar nossos esforços para mudar o peso político no interior das comunidades progressistas do antineoliberalismo para o anticapitalismo. Uma medida é salvaguardarmos de

promover acriticamente o antineoliberalismo dos economistas *mainstream* como Paul Krugman, Joseph Stiglitz e Jeffrey Sachs como se fossem nossas próprias ideias. Outra é aprofundar nosso próprio entendimento teórico do capitalismo para melhor compreender que o neoliberalismo não é simplesmente um conjunto de ferramentas políticas que os governos podem livremente utilizar ou descartar, mas sim que ele representa a forma historicamente específica que o capitalismo toma em certas regiões e períodos. Também precisamos aprofundar e fortalecer nossa análise crítica da experiência leste-asiática de modo a desacreditar a falsa crença no potencial do capitalismo (de Estado) de servir às necessidades da maioria.

Em segundo lugar, deveríamos manter uma posição de apoio cauteloso à regionalização. Enquanto os movimentos sociais latino-americanos têm bons motivos para apoiar iniciativas desenhadas para promovê-la, as lutas dentro do Banco do Sul mostram o fato de que a regionalização tem diferentes e controvertidos significados. Precisamos prestar atenção redobrada ao que seus proponentes declaram ser seus objetivos e criticamente examinar quaisquer processos propostos para atingi-los.

Terceiro, devemos levar a sério o poder estatal. Apesar das crenças de muitos ativistas de movimentos sociais de que a transformação estrutural será melhor atingida mediante esforços transnacionais de base, os ganhos mais promissores continuam a ser trazidos pelos Estados cujas ações são em grande medida uma resposta a distintos processos políticos nacionais (a maioria dos quais permanece desconectada das discussões e iniciativas dos fóruns sociais mundiais e regionais). A ALBA é um caso em discussão. Ela permanece a mais promissora iniciativa de promoção de um processo alternativo de desenvolvimento e suas estruturas e políticas são em grande medida moldadas por três nações (Venezuela, Cuba e Bolívia), cada uma das quais é liderada por um governo que

proclama seu compromisso com a construção de uma economia política de orientação socialista.

O Banco do Sul representa um projeto diferente. Ele goza de forte apoio dos movimentos sociais porque esses movimentos creem que ele pode eventualmente se tornar poderoso o suficiente para “forçar” os Estados a adotar políticas que fortaleçam um processo regional alternativo de desenvolvimento. Contudo, o Banco continua não funcional precisamente porque existem Estados dominantes que se opõem a esse resultado e parece duvidoso que esses Estados possam ou sejam forçados a mudar suas orientações políticas por meio de pressão de base. Em resumo, as lutas nacionais e o poder estatal permanecem críticos para obter a mudança.

Quarto, parece que as estruturas regionais mais apropriadas (ao menos para o presente período) são aquelas com o menor número possível de restrições aos países membros. Novamente a ALBA e o Banco do Sul fornecem um contraste instrutivo. A ALBA não existe como instituição “independente” com sua própria visão sobre, ou mandato para avançar, o socialismo (como quer que se o defina). De fato, ela inclui países membros liderados por governos que não perseguem tal objetivo. Esses governos participam por acreditar que suas respectivas populações (ou talvez sua legitimidade política) se beneficiarão dos termos e formas de colaboração negociadas.

A ALBA não está amarrada pelos mesmos constrangimentos que o Banco do Sul porque suas estruturas estão desenhadas para permitir aos governos participantes a maior flexibilidade, assim comportando aqueles que desejam transformações sociais mais rápidas e profundas sem forçar tal transformação naqueles menos radicalmente inclinados. Se as alternativas socialistas ao capitalismo poderão se desenvolver e prosperar será graças ao resultado das lutas políticas em andamento naquelas nações já comprometidas com esse objetivo, com os processos compartilhados pela ALBA

fornecendo um inestimável material e assistência política.

Quinto, o poder estatal por si só dificilmente poderá produzir a transformação nas relações sociais requeridas para um avanço significativo em direção ao socialismo. Os movimentos sociais latino-americanos estão certos de estar cautelosos quanto a um processo de mudanças dirigido pelo Estado. Pelo fato de o projeto da ALBA ser dirigido por Estados, há razão para temer que as transformações encorajadas na maioria dos países membros sejam mais burocráticas que popularmente orientadas. A colaboração da ALBA pode ajudar a fortalecer o controle estatal e a direção das economias das nações membros, mas não há garantia de que o planejamento estatal e a produção resultante serão estruturados de forma a garantir uma participação comunitária e dos trabalhadores significativa na tomada de decisões relevantes.

A construção de organizações e estruturas de planejamento fortes, democráticas e colaborativas de natureza operário-comunitária não é tarefa fácil. Mas há uma rica experiência a ser encontrada nas discussões internacionais e colaborações fomentadas nos fóruns sociais mundiais e regionais e no trabalho organizativo que elas geram e apoiam. Precisamos encontrar maneiras de fortalecer esses esforços e integrar as lições aprendidas ao processo de mudanças nacionais encaminhado nos países mais comprometidos com a construção do socialismo. Este é um grande desafio, mas precisamos superá-lo se queremos fazer um progresso significativo na construção de alternativas ao capitalismo.

Finalmente, urge desenvolver um entendimento mais variado das consequências das crises capitalistas. É fácil acreditar que uma crise capitalista tal como a que atualmente vivemos irá automaticamente fortalecer nossos esforços para substituir o capitalismo. Contudo, apesar de a crise estar de fato minando a legitimidade do capitalismo como um motor do “progresso”, o enfraquecimento da economia global está, conforme notado, complicando enormemen-

te, se não mesmo enfraquecendo, os esforços para avançar a ALBA bem como o Banco do Sul.

Não podemos simplesmente confiar que as contradições do capitalismo realizem o trabalho de construir o apoio a uma alternativa socialista. Nenhum país está imune às consequências da crise. Isto torna ainda mais importante que nos comprometamos com o aprofundamento do nosso trabalho educativo – um trabalho que torne claro que o socialismo representa mais do que uma promessa de produzir mais bens e serviços que o capitalismo. O socialismo representa a possibilidade de uma nova forma de vida e trabalho que trará consigo uma maior satisfação, em grande medida graças à sua habilidade de criar relações humanas mais mutuamente recompensadoras e sustentáveis.

Traduzido do inglês por Clayton M. Cunha Filho

Referências

- BELLO, W. **Deglobalization: ideas for a new world economy**. New York: Zed Press, 2005.
- BENDANA, A. From development assistance to development Solidarity: the role of Venezuela and ALBA. **International Development Economic Associates**, 14 Feb. 2008.
- CARLSON, C. First meeting of ALBA ministers concludes in Venezuela. **Venezuelanalysis.com**, 8 Jun. 2007.
- ELIZONDO, G. Brazil's powerhouse bank. **Inter Press Service**, 2 Dec. 2009.
- FOSTER, J. B.; MAGDOFF, F. **The great financial crisis: causes and consequences**. New York: Monthly Review, 2009.
- GALLAGHER, K. P.; ZARSKY, L. **The enclave economy, foreign investment and sustainable development in Mexico's silicon valley**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2007.
- HARRIS, D.; AZZI, D. **ALBA – Venezuela's answer to "free trade": the Bolivarian alternative for the Americas**. Bangkok, Tailândia: Focus on the

- Global South, Oct. 2006. (Occasional Paper 3).
- HART-LANDSBERG, M.; BURKETT, P. China, capital accumulation, and labor. **Monthly Review**, v. 59, n. 1, May 2007.
- HART-LANDSBERG, M. The U.S. economy and China: capitalism, class and crisis. **Monthly Review**, v. 61, n. 9, Feb. 2010.
- _____. Learning from ALBA and the bank of the south: challenges and possibilities. **Monthly Review**, v. 61, n. 4, Sep. 2009.
- HATTINGH, S. ALBA: creating a regional alternative to neo-liberalism? **Venezuelananalysis.com**, 13 Feb. 2008.
- JANICKE, K. Summit of the bolivarian alternative (ALBA) concludes in Venezuela. **Venezuelananalysis.com**, 27 Jan. 2008.
- JUBILEE S. et al. Bank of the south: second open letter to the presidents of Argentina, Bolivia, Brazil, Ecuador, Paraguay, Uruguay and Venezuela. **CADTM**, 7 Dec. 2007.
- MORAIS, L. The 9th World Social Forum: new pathways and opportunities for the global alter-world project. **CADTM**, 27 Feb. 2009.
- NEARY, J. Venezuela's ALBA in the face of the global economic crisis. **UpsideDownWorld**, 5 Jan. 2009.
- PETERS, E. D. **Economic opportunities and challenges posed by China for Mexico and Central America**. German: Development Institute, 2005.
- STRAUTMAN, G. South bank: 90 days of silence. **CADTM**, 2 Apr. 2008.
- SUGGETT, J. ALBA trade bloc forms joint food company at summit in Venezuela. **Venezuelananalysis.com**, 3 Feb. 2009.
- TOUSSAINT, E. A future for the bank of the south? **CADTM**, 12 Sep. 2008.
- UGARTECHE, O. South American countries sign Banco del Sur Agreement. **European Network on Debt and Development** (Eurodad.org), 19 Oct. 2009.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Trade and Development Report 1999**. New York: United Nations, 1999.
- WEISBROT, M.; BAKER, D.; ROSNICK, D. Scorecard on development, 25 years of diminished progress. **Center for Economic Policy Research**, Sep. 2005.

Notas

¹ Esta é uma versão revisada e atualizada de Hart-Landsberg (2009).

² Em 2009, os países membros da Alternativa Bolivariana das Américas mudaram o nome da organização para Aliança Bolivariana para as Américas.

³ Ver, por exemplo, Gallagher e Zarsky (2007) e Peters (2005).

⁴ A Aliança Boliviana também está trabalhando para criar novas instituições regionais. Por exemplo, um grupo de trabalho da ALBA está desenvolvendo planos para um centro de arbitragem regional para lidar com disputas com investidores estrangeiros; vários países da Aliança já se retiraram do Centro Internacional para a Arbitragem de Divergências sobre Investimentos do Banco Mundial. As nações da ALBA também têm considerado estabelecer uma comissão de direitos humanos do bloco para investigar acusações de violações, bem como tentativas de desestabilização financiadas do exterior.

⁵ O sucre tem um valor de troca de US\$ 1.25.

12 Contradicciones en la izquierda latinoamericana

Immanuel Wallerstein

América Latina tiene una historia de logros para la izquierda mundial en la primera década del siglo XXI. Esto es cierto en dos sentidos. El primero y más ampliamente visible es que los partidos de izquierda o de centroizquierda han ganado una serie notable de elecciones durante la década. Y por primera vez, colectivamente, los gobiernos de América Latina se han distanciado, en grado significativo, de Estados Unidos. En la escena mundial, América Latina se volvió una fuerza geopolítica relativamente autónoma.

Pero hay un segundo modo en que América Latina tiene una historia de logros para la izquierda mundial. Los movimientos de las naciones indígenas de América Latina se han reafirmado a sí mismos políticamente casi en todas partes y exigen su derecho a organizar su vida política y social de manera autónoma. La primera vez que esto logró atención mundial fue con el dramático levantamiento del movimiento neozapatista en el Estado mexicano de Chiapas, en 1994. Lo que ha sido menos visible es la emergencia de movimientos de tipos similares por toda Latinoamérica y el grado en que han ido creando una red interamericana de sus estructuras organizativas locales.

El problema es que los dos tipos de izquierdas – los partidos políticos que han accedido al poder en varios Estados y los movimientos de naciones indígenas en varios Estados – no tienen objetivos idénticos y usan un lenguaje ideológico bastante diferente.

Los partidos han hecho que su objetivo principal sea el desarrollo económico, buscando lograr este objetivo al menos en parte mediante un mayor control de sus propios recursos y mejores arreglos con el exterior – las empresas, los gobiernos y las instituciones intergubernamentales. Buscan crecimiento económico, argumentando que sólo de este modo se mejorará el estándar de vida de sus ciudadanos y se logrará una mayor igualdad mundial.

Los movimientos de naciones indígenas han buscado obtener mayor control sobre sus propios recursos y mejores arreglos no sólo con los actores externos, sino también con sus propios gobiernos nacionales. En general, dicen que su objetivo no es el crecimiento económico sino llegar a un entendimiento con la Pacha Mama o madre tierra. Dicen que no buscan un uso más amplio de los recursos de la tierra sino uno más cuerdo, que respete el equilibrio ecológico. Buscan el “buen vivir”.

No es sorpresa que los movimientos de naciones indígenas han entrado en conflicto con los pocos gobiernos más conservadores de América Latina –como México, Colombia y Perú. Con mayor frecuencia y muy abiertamente, estos movimientos también han entrado en conflicto con los gobiernos de centroizquierda de la región, como Brasil, Venezuela, Ecuador e incluso Bolivia.

Y digo aun Bolivia porque ése es un gobierno que eligió a un presidente que viene de una nación indígena con respaldo masivo de los votantes de naciones indígenas del país. Y sin embargo, ha habido conflicto. El punto, ahí como en otras partes, es cómo se desarrollan los recursos naturales, quién hace las decisiones y quién controla los ingresos.

Los partidos de izquierda tienden a acusar a los movimientos de naciones indígenas que entran en conflicto con ellos de ser, a sabiendas o no, peones (si no es que agentes) de los partidos nacionales de derecha, y de las fuerzas exteriores, en particular Estados Unidos. Los movimientos de naciones indígenas que se opo-

nen a los partidos de izquierda insisten en que actúan a favor de sus propios intereses y de su propia iniciativa, y acusan a los gobiernos de izquierda de actuar como los gobiernos conservadores de antaño sin una real consideración de las consecuencias ecológicas de sus actividades desarrollistas.

Recientemente pasó algo interesante en Ecuador. Ahí, el gobierno de izquierda de Rafael Correa, quien de entrada ganó el poder con el apoyo de los movimientos de naciones indígenas, a últimas fechas ha entrado en marcado conflicto con ellos. La más aguda división ha sido por el deseo gubernamental de desarrollar los recursos petroleros en una reserva protegida de la Amazonia llamada Yasuní.

Al principio, el gobierno ignoró las protestas de los habitantes indígenas de la región. Pero, luego, el Presidente Correa ha abogado por una ingeniosa alternativa. Él propuso a los gobiernos ricos del norte global que, si Ecuador renunciaba a cualquier desarrollo en Yasuní, estos gobiernos ricos deberían compensar a Ecuador por esta renuncia, bajo el argumento de que era una contribución a la lucha mundial contra el cambio climático.

Cuando tal cosa se propuso por vez primera en la Cumbre Climática de Copenhague en 2009, se le consideró una fantasía. Pero tras seis largos meses de negociaciones, cinco gobiernos europeos (Alemania, España, Bélgica, Francia y Suecia) acordaron crear un fondo que habrá de administrar el Programa de Desarrollo de la Organización de Naciones Unidas para pagarle a Ecuador el hecho de no desarrollar Yasuní con el argumento de que esto contribuye a la reducción de emisiones de carbono. Ya se habla de inventar un nuevo verbo, "yasunizar", para denotar tales tratos.

Pero, ¿cuántos acuerdos de éstos se pueden hacer? Hay un punto más fundamental en juego. Éste es la naturaleza del "otro mundo que es posible" –para utilizar la consigna del Foro Social Mundial. ¿Es ése uno basado en un constante crecimiento económico,

aun si es “socialista” y pudiera elevar el ingreso real de la gente del Sur global? ¿O es lo que algunos llaman un cambio en los valores civilizatorios, un mundo de “buen vivir”?

No será un debate fácil de resolver. Entre las fuerzas de la izquierda latinoamericana esto es actualmente un debate. Pero situaciones análogas subyacen en muchos de los jaloneos internos en Asia, África e incluso Europa. Puede volverse uno de los grandes debates del siglo XXI.

Traducción del inglés para el español por Ramón Vera Herrera

Anexo A

Não confie no Banco!

Questionando o papel do Banco Mundial no futuro financiamento de combate às mudanças climáticas

Apesar da superficial “reforma climática”, organizações da sociedade civil do Reino Unido concluíram que o Banco Mundial ainda tem um longo caminho a percorrer até operar de forma transparente, participativa e responsável, ou fazer empréstimos sobre um portfólio verdadeiramente verde, e, portanto, não deveria ser encarregado dos fundos mundiais pertinentes ao clima. Além disso, a forma e as funções de uma instituição financeira de combate aos impactos climáticos devem ser previamente definidas e os critérios estabelecidos pela Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima para tomarem decisões e escolher ou criar uma instituição apropriada.

Bancando os fundos climáticos

Nas próximas décadas, bilhões de dólares por ano serão necessários para apoiar a transição para uma economia de baixo consumo de carbono e para lidar com os impactos climáticos de um mundo já em aquecimento. Estimativas do financiamento público para ações dos países em desenvolvimento sugerem, pelo menos, 195 bilhões de dólares por ano.¹ O sucesso na geração e distribuição das finanças depende de forjar uma *nova parceria global*, e saber se as instituições encarregadas de seguro, gestão e desembolso dos fundos pertinentes ao clima são percebidas como legítimas e confiáveis por todas as partes envolvidas.

Cada vez mais, o Banco Mundial (o Banco) busca se posicionar de modo a tornar-se a principal instituição gestora das finanças relativas ao clima. Recentemente, ampliou seu perfil em uma série de questões sobre mudanças climáticas, incluindo pesquisas integralmente direcionadas ao clima, ampliação dos Fundos de Investimento do Clima (FICs) e estabelecimento de sua Agenda Estratégica sobre Desenvolvimento e Mudanças Climáticas. Os Fundos do Banco Mundial, criados em 2008 e apoiados em promessas de bilhões de dólares dos vários países ricos, formam uma base central para esta grande ambição.² No entanto, o Banco não está apto para o financiamento do combate às alterações climáticas devido à sua estrutura desigual de governo desigual, aos seus amplos investimentos em combustíveis fósseis, à sua falta de abordagens verdadeiramente participativas, ao seu histórico em impor condicionais às políticas econômicas e à sua falta de salvaguardas adequadas aos direitos humanos e ao meio ambiente.

Enfraquecendo as cláusulas de caducidade

Consternados com o Banco Mundial e um punhado de nações desenvolvidas, que estabelecem novos mecanismos financeiros em paralelo às negociações oficiais sobre o clima, alguns integrantes da Conferência das Partes (COP), da sociedade civil e também dos países em desenvolvimento forçaram o Banco a aceitar uma “cláusula de caducidade”. Isso garante que os Fundos de Investimento do Clima “tomarão as medidas necessárias para concluir suas operações uma vez que uma nova arquitetura financeira seja efetiva”.³ Além disso, o governo britânico, que tem promovido e ajudado a estabelecer estes Fundos com o compromisso de 800 milhões de libras, também confirmou, na época do lançamento, que os mesmos “não estão tentando criar uma arquitetura financeira pós-2012

agora, mas estão demonstrando e orientando novas formas de prover o financiamento para o clima".⁴

No entanto, alguns integrantes e organizações da sociedade civil acreditam que, hoje, estes compromissos de cessar a operação dos Fundos e apoiar a Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima estão à beira de serem renegados, em face da pressão cada vez mais pró-ativa e do posicionamento do Banco Mundial, bem como do apoio explícito de vários países desenvolvidos que querem que o Banco se torne a principal instituição financeira relativa ao clima. Embora oficialmente o Banco diga que vai aguardar o resultado de Copenhague para decidir o papel que deve desempenhar, um oficial sênior do Banco teria afirmado "que a instituição está melhor colocada para gerir as finanças do clima devido à sua capacidade de alavancar o financiamento e suas fortes políticas fiduciária, de aquisições e de proteção".⁵ Com base nos Fundos, o Banco está sendo cada vez mais apontado como a instituição financeira de fato responsável pelo clima. Países desenvolvidos como o Reino Unido e seus ministérios das finanças e desenvolvimento apoiam claramente o Banco e sustentam que não há outra escolha institucional. Contudo, uma série de países em desenvolvimento e organizações da sociedade civil acreditam firmemente que o Banco Mundial não deve ter nenhum papel no financiamento do combate às mudanças climáticas.

A desconfortável relação com a Conferência das Partes

Os Fundos de Investimento do Clima abrigados no Banco não estabelecem nenhuma relação com a Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, apesar do fato de que precisaram enfatizar a supremacia do processo da Convenção e da Conferência em resposta à pressão da sociedade civil e

dos países em desenvolvimento.⁶ A expressão “sob a autoridade da Conferência das Partes” é uma peça central do G77/China e das organizações da sociedade civil, decorrente da herança dos problemas relativos à incapacidade do Mecanismo Ambiental Global (*Global Environmental Facility* – GEF)⁷ de seguir as decisões da Conferência.

Para reconquistar a confiança desgastada por anos de inadequado financiamento pertinente ao clima através do Mecanismo Ambiental Global, um acordo sobre a arquitetura financeira deveria ser baseado na concordância acerca das funções-chave de qualquer entidade financeira futura.⁸ Deveria ser construído com base na Convenção e ser nomeado pela e sob autoridade da Conferência das Partes, garantindo que a mesma seja capaz de sustentar a instituição e o conselho executivo. É muito duvidoso que entidades já existentes fora da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima estejam dispostas ou sejam capazes de se submeter a tal regime.⁹

Preocupações têm sido expressas quanto ao escopo em que o Banco poderia ou seria responsável, ou sob a autoridade da Convenção. Para ficar sob sua autoridade, os Fundos de Investimento do Clima ou quaisquer outros fundos precisariam ter seus órgãos dirigentes nomeados pela Convenção das Partes. Esta também precisaria ter autoridade para aprovar as regras operacionais e procedimentos propostos pelo órgão regulador. É improvável que o Banco esteja disposto a seguir regras e diretrizes que não as suas, e por isso é pouco provável que possa atender às expectativas da sociedade civil e dos países em desenvolvimento para um mecanismo financeiro.¹⁰

Além disso, os esforços do Banco Mundial para antecipar as decisões financeiras referentes ao clima são um sinal de que problemas similares aos do Mecanismo Ambiental Global podem emergir novamente se o Banco gerir os fundos do clima.

Comprometendo a Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

O financiamento climático para países em desenvolvimento deve ser enquadrado no âmbito do princípio do “poluidor-pagador “ e, portanto, ser visto como “restituição” ou o ato de restabelecer ou dar algo de volta a seu dono. O financiamento climático não é ajuda, mas deve reconhecer e criar direitos reais para os países em desenvolvimento.

Com isso em mente, o Banco Mundial, que é uma instituição de empréstimo financeiro, não tem de estar envolvido em acordos financeiros internacionais sobre o clima. Para as negociações da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima terem êxito, é essencial que a instituição gestora do financiamento climático seja percebida como legítima tanto pelos países desenvolvidos quanto pelos em desenvolvimento. Qualquer instituição tem mais chance de ser percebida como legítima quando opera de modo transparente, participativo e responsável e quando cumpre regras claramente articuladas.¹¹

O lobby em curso pelo Banco Mundial e pelos principais países desenvolvidos, sob liderança dos EUA, para fazer a Convenção das Partes aceitar o Banco como gerente dos fundos climáticos, antecipa as decisões dos interessados e compromete as negociações da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

O desempenho preocupante do Banco Mundial

Apesar de uma superficial “reforma climática”, o Banco ainda está muito longe de funcionar de modo transparente, participativo e responsável, ou de fazer empréstimos com base em um portfólio verdadeiramente verde, e, portanto, não deve ser encarregado do fundo mundial climático.

A desigualdade no governo e na representação

De acordo com um recente relatório de alto nível, encomendado pelo presidente do Banco Mundial, Robert Zoellick, o Banco “não acompanhou a mudança histórica, e hoje não é adequado para lidar com problemas globais que exigem instituições progressistas, flexíveis, inclusivas e legitimamente multilaterais”. Em matéria de governo, é condenável: “o processo de tomada de decisão é amplamente visto como demasiado exclusivo, oferecendo muito pouca voz e poucas oportunidades de participação a numerosos países membros ... A insuficiente responsabilidade institucional por resultados enfraquece a eficácia e legitimidade do Banco Mundial”.^{12, 13} No atual ritmo, a reforma na estrutura decisória do Banco Mundial vai levar anos para realizar mudanças significativas, assumindo que haja vontade política e consenso de alcançar uma verdadeira reforma.

O Banco Mundial adiou uma autêntica “paridade” entre devedores e credores para um ponto desconhecido no futuro. No mínimo, os países em desenvolvimento devem ser igualmente representados nos órgãos de decisão relevantes. Defensores do Banco Mundial afirmam que, ao contrário do Banco, os comitês fiduciários dos Fundos de Investimento do Clima têm igual participação dos membros e igual poder de decisão entre contribuintes e beneficiários. No entanto, os Fundos continuam alojados na estrutura do Banco e confiam no seu duplo papel como agente fiduciário e administrador, criando um potencial conflito de interesses.

Por exemplo, na reunião anual do Banco Mundial em Istambul, em 2009, funcionários sêniores do Banco destacaram o problema com a instituição, ao mesmo tempo, estabelecer normas para acesso ao financiamento climático e repassar tal financiamento. Eles ressaltaram ser esta uma das principais lições do Fundos de Investimento do Clima e enfatizaram que o próprio Banco não deve

desenvolver tais critérios. Isso reforça as críticas das organizações da sociedade civil de que o Banco não deve moldar a forma ou função do financiamento climático nem decidir quem possa ter acesso ao mesmo. Além disso, como os arranjos administrativos no próprio Banco Mundial permanecem inalterados, eles continuarão a influenciar as relações entre os Fundos do Clima, a sua gestão e os beneficiários.¹⁴

As condicionalidades da política econômica do Banco prejudicam os países em desenvolvimento

O Banco tem uma longa história de vincular aos seus empréstimos condições controversas de política econômica, assim como requerer que os países liberem o comércio e privatizem serviços básicos como energia e água. Um estudo de 2007 sobre todas as condicionalidades do Banco¹⁵ constatou que 71% dos empréstimos feitos aos países de baixa renda agregaram condições de política econômica delicadas, a maioria delas relativas à privatização.

Tais políticas são a base da grande desconfiança que os países em desenvolvimento têm do Banco e, frequentemente, produzem um impacto negativo sobre a pobreza e a equidade social nestes países que pode continuar pelas próximas gerações. Isso não apenas reforça a desconfiança no Banco, mas levanta sérias preocupações sobre alocar o financiamento climático em uma instituição mundialmente conhecida pela imposição de tais condicionalidades, criando apreensão de que possam ser usadas? como barreira para o acesso ao financiamento climático. Potencialmente, se abriam oportunidades de levar aos países em desenvolvimento toda uma nova geração de política de condicionalidades.

Além disso, como modo de pagar os danos causados? por poluidores, muitos argumentam que o financiamento climático deve

ser em forma de doação e não de empréstimo. A possibilidade de agregar uma política de condicionalidades reforça a inadequação dos empréstimos para enfrentar a mudança climática no mundo em desenvolvimento.

Os contínuos investimentos do Banco em combustíveis fósseis ameaçam soluções para a mudança climática

Historicamente, o Banco Mundial tem feito investimentos em projetos intensivos de carbono. Apesar de tentar renomear-se de “banco verde” para o financiamento climático, o Banco Mundial continua a investir em combustíveis fósseis, como o carvão. Um acordo de bilhões de dólares está em andamento na África do Sul com a concessionária de energia Eskom a ser financiado por empréstimos do Banco para o setor público. Três bilhões de dólares deste acordo iriam para uma nova usina de carvão.¹⁶ Anteriormente o maior empréstimo do Banco para usina de carvão vegetal foi concedido à Ultra Mega Tata na Índia. Seu custo foi estimado em 4,1 bilhões de dólares, com 450 milhões provenientes do próprio Banco através da Corporação Financeira Internacional (CFI) e o restante alavancado pela instituição junto a outros financiadores.¹⁷

O Banco se orgulha de que começou a fazer investimentos substancialmente maiores em eficiência energética e energias renováveis? do que antes (3,3 bilhões de dólares, ou 40% das autorizações totais do setor de energia no ano fiscal de 2009). No entanto, uma análise trienal (2007-2009) demonstra que a média anual dos empréstimos do Banco foi de 2,2 bilhões de dólares para projetos de combustíveis fósseis, incluindo 470 milhões de dólares para o carvão, em comparação com 780 milhões dólares para as energias renováveis?¹⁸ Além disso, a maior parte do investimento em ener-

gias renováveis? é na controversa energia hidrelétrica em grande escala, o que pode causar impactos sócio-econômicos e ambientais negativos, uma enorme presença de carbono e é cada vez mais arriscada devido aos recursos hídricos limitados.

Durante a última década, o Banco fez empréstimos incoerentes no setor de energia com uma política centrada na privatização, grandes projetos de infraestrutura, forte dependência de combustíveis fósseis e apenas esporádicas publicações de documentos ou notas de orientação sobre o meio ambiente. Em outubro de 2009, o Banco Mundial finalmente começou uma revisão da estratégia energética, que será concluída em abril de 2011.¹⁹ No entanto, os documentos iniciais do Banco mostram uma abordagem que, como de costume, se apoia fortemente no carvão e na hidrelétrica. Devido ao comportamento do Banco Mundial na área de financiamento de combustíveis fósseis, suas publicações seletivas sobre investimentos energéticos e sua intransigência por décadas sobre a mudança necessária para soluções de energia de baixo carbono, seria tolice aceitar de cara as reivindicações do Banco Mundial por energia limpa.

Projetos do Banco encaminhados por meio de abordagens de cima para baixo e não participativas

Financiamentos efetivos para mitigação e adaptação das mudanças climáticas exigem que as finanças internacionais e os fundos sejam transferidos de forma eficiente para resolver os impactos locais. Ingredientes essenciais para uma adaptação eficaz são os processos participativos e democráticos, as instituições atuantes e a transparência.²⁰

O Banco, ao contrário, é institucionalmente concebido para proporcionar grandes programas de cima para baixo, que muitas ve-

zes ignoram os interesses das comunidades vulneráveis? ²¹ Um relatório do Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial (agora o Grupo de Avaliação Independente) constatou que, em 2003, 75% dos projetos do Banco Mundial não tiveram qualquer participação das comunidades afetadas.²² Especialmente em relação às necessidades urgentes e imediatas para apoio à adaptação dos mais pobres do mundo, o Banco, como instituição, não está preparado para oferecer o tipo de financiamento, distribuição ou gestão com a qualidade exigida.

Os próprios Fundos de Investimento do Clima têm sido desenvolvidos de forma não participativa, sendo originalmente criados e formulados por funcionários dos governos dos países desenvolvidos e do Banco Mundial. Enquanto um Fórum de Parceria para a participação da sociedade civil nestes Fundos foi estabelecido em uma fase posterior, as experiências iniciais com o primeiro Fórum têm sido decepcionantes em termos de alcançar uma verdadeira discussão e influência sobre o progresso dos Fundos.²³

Apesar de esses estarem sendo implementados agora em países-alvo, ainda há poucos sinais de que a sociedade civil esteja engajada. Por exemplo, a partir da experiência recente, não parece que o planejamento e os processos de adaptação de estratégias nacionais de desenvolvimento, iniciadas no âmbito do Programa Piloto para a Resiliência do Clima, incluirão consultas à sociedade civil, apesar do crescente conhecimento sobre redução de riscos e experiência de adaptação que as Organizações da Sociedade Civil locais e internacionais podem trazer para este processo.

Fraco desempenho acerca de direitos humanos e meio ambiente e garantias insuficientes

Futuros fluxos de financiamento climáticos devem não só visar apoiar a resiliência, e evitar a perigosa mudança climática,

mas também apoiar um mundo mais justo e sustentável através da promoção dos direitos humanos e da sustentabilidade ambiental. No entanto, o desempenho do Banco Mundial em ambos é no mínimo controverso. Ainda não há atualmente nenhum mecanismo no Banco para assegurar que os direitos humanos sejam respeitados no âmbito dos projetos que financia.²⁴ Como resultado, as violações dos direitos humanos continuam a ocorrer em algumas atividades financiadas pelo Banco. Por exemplo, a CFI, braço do Banco Mundial para empréstimos ao setor privado, tem promovido o arrendamento de terras para investidores estrangeiros no Paquistão, o que poderia resultar em um deslocamento de cerca de 25 mil aldeias.²⁵ Um amplo grupo de ONGs internacionais constataram que os padrões de desempenho da CFI, em particular, falharam em se referir explicitamente aos direitos humanos, não possuem estrutura adequada para o devido cuidado com os direitos humanos e oferecem mecanismos insuficientes para coletar reivindicações.²⁶

Da mesma forma, sobre a sustentabilidade ambiental, o Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial constatou que “o registro do Banco na implementação da estratégia ambiental de 2001 e no avanço da agenda de resultados é bastante heterogênea”. A integração do trabalho ambiental entre setores ainda é “fraca”, enquanto “agentes internos e incentivos na gestão favorecem grandes projetos, tais como de infra-estrutura ou de energia, que prejudicam projetos ambientais tipicamente menores”.²⁷

Um caminho a seguir

A conclusão de que o Banco Mundial está melhor posicionado para ser a nova instituição financeira para o clima ou que é a opção que resta por definição, mina a confiança e a natureza das negociações climáticas em curso. Mais importante, a manobra po-

lítica por parte do Banco e de algumas nações desenvolvidas compromete as negociações e a necessidade urgente de estabelecer um sistema global que possa realmente resolver as complexidades de mobilização, direção e distribuição de recursos para o financiamento do clima.

Dado o passado controverso da política do Banco Mundial e os impactos duradouros dos seus projetos, alguns países em desenvolvimento e organizações da sociedade civil sentem que não deve haver um papel para o Banco no financiamento para o clima devido ao:

- governo desigual;
- investimento contínuo e crescente no setor de combustíveis fósseis;
- histórico de impor condições de política econômica com impactos que vão durar por gerações;
- pobre desempenho quanto à apresentação de resultados sobre projetos de desenvolvimento e envolvimento das próprias comunidades;
- favorecimento de modelos de desenvolvimento de grande escala, muitos dos quais não são compatíveis com a mudança para um desenvolvimento com baixa emissão de carbono ou questões de equidade;
- falta de normas ambientais e sociais suficientes e mecanismos de implementação e de execução;
- falta de avaliação institucional suficiente e compromisso com uma verdadeira reforma.

O Banco Mundial e os governos dos países desenvolvidos devem parar de fazer lobby para ser escolhido como instituição financeira internacional responsável pelo clima. Em particular, devem rever a retórica sobre instituições “existentes” *versus* “novas”

e apoiar o Fundo de Adaptação do Protocolo de Quioto como uma prioridade. Este já existe e uma série de princípios acordados para o Fundo de Adaptação e seu conselho fornecem um modelo a seguir para a entrega e gestão do futuro financiamento para o combate às mudanças climáticas. Esses princípios incluem: a representação da maioria dos países em desenvolvimento no conselho, o acesso direto ao financiamento por países em desenvolvimento e altos níveis de transparência e responsabilidade.

Para reconstruir a confiança entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, doadores como o governo do Reino Unido devem tornar público a reafirmação do seu apoio à Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e que irão garantir que as cláusulas de caducidade sejam respeitadas, que nenhum novo financiamento seja dedicado às FICs e que seu funcionamento cesse por acordo de um novo mecanismo.

Governos doadores e Ministros das finanças têm falado no Banco Mundial desempenhar um papel de agente fiduciário para o financiamento do clima no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assumindo que este pode ser um papel necessário e menos controverso. No entanto, como organizações da sociedade civil, entendemos que as formas e funções dos papéis institucionais necessários deverão ser previamente identificadas e deverão ser fixados critérios para medir o grau de compatibilidade das instituições para tais papéis. Além disso, o contrato de qualquer instituição deve ser baseado em uma decisão das partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

ENTIDADES:

Action Aid

Bretton Woods Project

Christian Aid

Friends of the Earth
Practical Action
Tearfund
World Development Movement
WWF

Traduzido do inglês por Clarice Silvestre

Notas

¹ Fair, Ambitious and Binding: Essentials for a successful climate deal. Climate Action Network (2009) http://www.climateactionnetwork.org/climate-change-basics/CAN_FAB_Essentials.pdf.

² Os Fundos de Investimento do Clima (FICs) alojados no Banco Mundial, possuem programas de mitigação e adaptação. Estes incluem o Fundo de Tecnologia Limpa, que é o maior dos FICs, bem como um agrupamento de fundos no âmbito do Fundo Estratégico para o Clima. O FEC abriga três fundos menores: o Programa de Investimento Florestal (PIF), o Programa Piloto para a Resiliência do Clima (PPRC) e a Expansão da Energia Renovável? nos Países de Baixa Renda (SREP). <http://go.worldbank.org/58VAGT860>

³ Parágrafo 56 da Carta do Fundo de Tecnologia Limpa e Parágrafos 57 e 58 da Carta de Fundo Estratégico para o Clima.

⁴ 'The Environmental Transformation Fund and the Strategic Climate Fund'. DFID press release (11 April 2008). <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2008/Climate-Change-Financing-the-challenge/>

⁵ 'Bank wrestling for control of climate finance'. Bretton Woods Project (20 November 2009). <http://www.brettonwoodsproject.org/art-565602>

⁶ O Programa Piloto para a Resiliência do Clima, um dos Fundos de Investimento do Clima alojado no Banco, possui membros do Conselho do Fundo de Adaptação da ONU. No entanto, este é o único exemplo de sobreposição com a estrutura decisória da Conferência das Partes.

⁷ As the financial mechanism of the UNFCCC, the GEF allocates and disburses about \$250 million dollars per year to projects in energy efficiency, renewable energies, and sustainable transportation. It also manages two special funds for adaptation under the UNFCCC — the Least Developed Countries Fund and the Special Climate Change Fund. The World Bank serves as the Trustee of the GEF Trust Fund and provides administrative services.

⁷ Como mecanismo financeiro da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o GEF atribui e desembolsa cerca de 250 milhões de dólares por ano para projetos de eficiência energética, energias renováveis e transportes sustentáveis? Também administra dois fundos especiais de adaptação no âmbito da Convenção – o Fundo para Países Menos Desenvolvidos e o Fundo Especial de Mudança do Clima. O Banco Mundial atua como avalista do Fundo Fiduciário do GEF e fornece serviços administrativos.

⁸ Mueller, B. (2009) 'Under the authority of the COP?' Oxford Institute for Energy Studies. http://www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_02_10_09.pdf

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ballesteros, A. et al. (2009) 'Power, Responsibility and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance.' World Resources Institute. <http://www.wri.org/publication/power-responsibility-accountability>

¹² Zedillo, E. et al. (2009) Repowering the World Bank for the 21st Century. Report of the High Level Commission on Modernization of World Bank Group Governance, p. ix.

¹³ Para um resumo das recomendações do relatório, ver Bretton Woods Project: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-565630>.

¹⁴ Ballesteros et al. (2009).

¹⁵ Untying the knots – How the World Bank is failing to deliver real change on conditionality. European Network on Debt and Development (Eurodad) (2007) <http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=1804>

¹⁶O Banco Mundial e o Tesouro Sul-Africano estão emitindo valores conflitantes com as cifras sul-africanas totalizando 5 bilhões de dólares em empréstimos para energia elétrica e o Banco desembolsando um valor total de 3,75 bilhões de dólares. <http://tiny.cc/WBESkom>

¹⁷'Tata Ultra Mega: summary of proposed investment.' International Finance Corporation (2007) <http://tiny.cc/IFCTatacoal>

¹⁸World Bank Group Energy Sector Lending Trends – FY2009 Fact Sheet. Bank Information Center. (2009) <http://www.bicusa.org/en/Article.11675.aspx>

¹⁹Johnson, O. (2009) 'The World Bank's New Energy Strategy: An overdue rethink.' Bretton Woods Project: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-565665>

²⁰Closing the Gaps. Commission on Climate Change and Development (2009).

²¹Annual Review of Development Effectiveness. Independent Evaluation Group (2009).

²²'The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and -Driven Development, 2005, An OED evaluation.' http://siteresources.worldbank.org/EXTEFFWBSUPCOMDRIDEV/Resources/cbdcd_complete_report.pdf

²³Are we Nearly There? Bridging UK supported funds and a post 2012 Climate Architecture. BOND and Bretton Woods Project (2009).

²⁴Salomon, M. (2007) 'International Economic Governance and Human Rights Accountability.' In: M. Salomon et al. (eds.) Casting the net wider: human rights, development and new duty-bearers. Intersentia, pp. 153-184.

²⁵Daniel, S. and Mittal, A. (2009) The Great Land Grab: Rush for World's Farmland Threatens Food Security for the Poor. Oakland Institute.

²⁶Submission to the U.N. Special Representative from the Center for International Environmental Law, Bank Information Center, BankTrack, Oxfam Australia, and the World Resources Institute. (2008) 'The International Finance Corporation's Performance Standards and the Equator Principles: Respecting Human Rights and Remedying Violations?'

²⁷Annual Review of Development Effectiveness. Independent Evaluation Group (2009).

Anexo B

Carta abierta al Gobierno de México, Presidente de la Conferencia de las Partes en la Convención: La sociedad civil exige un proceso transparente y democrático

En un año en que millones de personas de todo el mundo han sido afectadas por los impactos negativos del cambio climático, la tarea de la CMNUCC de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en forma drástica e inmediata, es más urgente que nunca. Los científicos han advertido en forma sistemática, que cada vez queda menos tiempo para enfrentar este problema mundial en forma efectiva.

Es por eso que nosotros, las organizaciones de la sociedad civil abajo firmantes, exigimos un proceso democrático, transparente y participativo en las negociaciones de clima de la ONU, que conduzca a resultados equilibrados, equitativos y basados en la ciencia en Cancún para implementar la Convención de Clima de la ONU y los compromisos legalmente vinculantes de los países desarrollados de reducir sus emisiones en virtud del Protocolo de Kioto.

Cancún debe arrojar un resultado que tenga legitimidad, mediante un proceso justo y democrático. Sin embargo el pronóstico es muy desalentador.

El proceso debe evitar el comportamiento excluyente, no transparente y antidemocrático de la conferencia de clima en Copenhague en diciembre de 2010, que generó asperezas, socavó la con-

fianza y condujo al polémico Acuerdo de Copenhague. El Acuerdo, realizado por un grupo exclusivo de 28 países elegidos por el gobierno danés, y establecido al final de la conferencia sobre la base de la política "tómalo o déjalo", es ilegítimo y, según los términos del secretariado de clima de la ONU, no tiene validez legal.[1] Los científicos han confirmado que sus promesas podrían causar más de 4 grados de calentamiento, lo que provocaría impactos catastróficos en la población y los ecosistemas del mundo, y cambio climático irreversible [2].

Estamos consternados ante la información de que el gobierno mexicano ha invitado a un número limitado de Jefes de Estado a esta conferencia en Cancún. Denunciaremos cualquier intento en Cancún de utilizar nuevamente un proceso de un grupo pequeño de Jefes de Estado selectos para defender los intereses de unos pocos países a expensas de muchos.

También expresamos preocupación ante información de que la Presidencia mexicana ya convocó a pequeños grupos de países en paralelo a las negociaciones formales, sin ejercer plena transparencia, y unificar a ambas vías de la negociación, arriesgando así una retirada del Protocolo de Kioto y disminuir la ambición de otras Partes. Los países desarrollados deben honrar, no abandonar su obligación legalmente vinculante de reducir sus emisiones en virtud del Protocolo de Kioto a partir de 2012.

Y asimismo nos preocupa la propuesta de la nueva Presidencia de un resultado en Cancún en virtud del Plan de Acción de Bali, que refleja la fuerte parcialidad del Acuerdo de Copenhague y ha eliminado demandas fundamentales de los países en desarrollo.

Entre otras cosas:

- Elimina toda referencia a mantener el calentamiento por debajo de 1 a 1,5 grados que cuenta con el apoyo de 100 países en las negociaciones;

- Elimina toda referencia al financiamiento de al menos 1,5% del PNB de los países del Anexo 1, que cuenta con el apoyo del G77 + China, que representa a más de 130 países;

- Le da potestad al Banco Mundial como fiduciario para que supervise fondos en el marco de un Nuevo fondo mundial para el clima, a pesar de que los países en desarrollo solicitaron en forma unánime un nuevo fondo bajo la autoridad de la CMNUCC; y

- Establece nuevos “mercados de carbono” que le permitirá a los países desarrollados continuar contaminando, mientras les permite esquivar sus compromisos financieros y pasar la carga de la mitigación a los países en desarrollo.

El texto ha eliminado prácticamente todas las propuestas presentadas por Bolivia en base al Acuerdo de los Pueblos que refleja el deseo de más de 35,000 representantes de los movimientos y organizaciones sociales que participaron en la Conferencia Mundial de los Pueblos en Bolivia en abril del 2010.

Exigimos que las Partes trabajen en un texto elaborado por ellas mismas (texto 13 Agosto) que refleje las opiniones de las Partes y que las negociaciones sigan siendo dirigidas por las Partes y sean participativas.

Finalmente, nos preocupan los límites impuestos por el gobierno mexicano y la secretaria de la ONU a la plena participación de la sociedad civil. No toleraremos ningún intento de callar a la gente ni limitar nuestra voz.

Creemos que es posible lograr un resultado exitoso en Cancún que aplique la Convención y obligaciones legalmente vinculantes para reducir sus emisiones en virtud del Protocolo de Kioto. La clave para lograrlo es asegurar que los países desarrollados cumplan con sus compromisos y que se escuchen las voces de los más afectados por el cambio climático.

Firmantes:

Asociacion Globalizate, Spain
Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), Mexico
Bangladesh Krishok Federation, Bangladesh
CEICOM, Mexico
Center for Food Safety, US
Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI), Mexico
Científicos por el Medio Ambiente (CIMA), Spain
Civic Response, Ghana
Confederación Española de Consumidores y Usuarios (CECU), Spain
Dimpos Manalu KSPPM, Indonesia
Dimpos Manalu, KSPPM, Indonesia
Ecologistas en Acción, Spain
Equity and Justice Working Group, Bangladesh
FAIR, Italy
FASE, Brazil
FERN, UK
Focus on the Global South
Freedom from Debt Coalition, Philippines
Friends of the Earth International
Fronteras Comunes, Mexico
Fundación IPADE, Spain
Fundación Pachamama, Ecuador
GAIA, Global Alliance for Incineration Alternatives
Gayo Forest Foundation, Indonesia
Grassroots International
Green Camp, China
Green Zhejiang, China
Hangzhou Eco-culture Association, China

HELIO International
Institute for Agricultural and Trade Policy, US
Institute for Essential Services Reform, Indonesia
International Center for Technology Assessment, US
International Forum on Globalization, US
International Rivers, United States
International Youth and Student Movement for the United Nations
International.Lawyers.org
Izquierda Unida, Spain
Jagaran, Nepal
JS-Asia/Pacific Movement on Debt and Development
Jubilee South
Jubilee USA Network, US
Kenya Young Greens, Kenya
Koalisi Anti-Utang (KAU), Indonesia
Kruha Water Coalition, Indonesia
LDC Watch
Mines Minerals People, India
National Forum For Advocacy, Nepal
New York Climate Action Group, US
North-South XXI
Pachamamma Foundation, Ecuador
Perkumpulan Elang-Riau, Indonesia
Philippine Movement for Climate Justice (PMCJ), Philippines
Rainforest Foundation US
Rainforest Foundation, UK
Red Mexicana Frente el Libre Comercio (RMALC), Mexico
Rural Reconstruction, Nepal
SEO/Birdlife, Spain
Serikat Nelayan Indonesia(SNI), Indonesia

SONIA, Italy

South Asian Alliance for Poverty Eradication (SAAPE)

Suluh Muda Indonesai, Indonesia

SUPRO, Bangladesh

Sustainable Energy & Economy Network, US

Third World Network

Transnational Institute (TNI)

USO, Spain

World Development Movement, UK

Wuhu Ecology Center, China

Yaxche', Árbol de la Vida, A.C., Mexico

YEL-SOCP, Indonesia



Caracterizada pela circulação contínua de capital, bens, serviços e pessoas através das fronteiras, a globalização fortalece em vez de diluir os sentimentos e as percepções nacionais. Ao tempo em que buscam manter a pretendida autodeterminação nacional sob rédeas curtas, as agências internacionais precisam ter em conta a realidade socioeconômica e política dos Estados nacionais onde operam. Em alguns países, suas missões são bem recebidas, em outros encontram resistência. Atualmente, as contestações se intensificam e diversificam: as posições e políticas destas agências vêm sendo desafiadas por governantes e movimentos sociais de várias partes do mundo. As práticas econômicas, experiências de desenvolvimento e estruturas regionais alternativas que surgem na América do Sul, e demais lugares, são manifestações da atual tendência de ruptura com as constrições dos organismos multilaterais e apontam para o esgotamento da ordem internacional vigente. A questão que este livro coloca é se tais iniciativas prenunciam uma nova era nas relações entre os Estados nacionais e as agências multilaterais.