

# **AMÉRICA LATINA: UNA INTEGRACIÓN REGIONAL FRAGMENTADA Y SIN RUMBO**

CONSUELO SILVA FLORES  
ARIEL NOYOLA RODRIGUEZ  
JULIAN KAN  
(COORDINADORES)

MEGA2



**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONÓMICO

MEGA2

El Centro de Estudios Formación y Capacitación MEGA 2 se propone promover el pensamiento crítico del capitalismo chileno y sus visiones dominantes en un contexto de crisis global; para disponer sus contribuciones de manera sistemática y accesible tanto a personas como a organizaciones políticas y sociales, además de centros académicos y de investigación nacionales e internacionales.



El Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, es una asociación civil sin fines de lucro fundada el 03/08/1961 en Buenos Aires, con el propósito de promover, realizar y difundir estudios, debates e investigaciones.

ISBN 978-956-398-302-9  
Registro Propiedad Intelectual  
N°. 215484



Secretario Ejecutivo  
**Pablo Gentili**

Director de Formación y Producción Editorial  
**Nicolás Arata**

Director de Grupos de Trabajo y Promoción de la Investigación  
**Pablo Vommaro**

Núcleo de Formación y Producción Editorial

Coordinador Editorial  
**Lucas Sablich**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
EEUU 1168 / C1101 AAX  
Ciudad de Buenos Aires  
Argentina  
(54 11) 4304 9145 / 9505

[clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar)  
[www.clacso.org](http://www.clacso.org)

## INDICE

Introducción .....	5
Primera parte. Estado actual de la integración regional .....	13
El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales. Un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual. <b>Julián Kan</b> .....	14
Neodesarrollo y subdesarrollo: O Brasil e a economia política da integração sul-americana sob o PT. <b>Fabio Luis Barbosa</b> .....	43
Acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea: Una negociación apurada que ahonda asimetrías. <b>Jorge Marchini</b> .....	72
Segunda parte. Multilateralismo en crisis y construcción social alternativa .....	93
El multilateralismo en la encrucijada. Nuevos actores y viejos conflictos. <b>Ramiro L. Bertoni</b> .....	95

Crisis del multilateralismo: La emergencia de China y la contracción de América Latina. Claudio Lara Cortés Consuelo Silva Flores .....	127
Los movimientos populares y la integración desde abajo: un nuevo contexto de luchas, participación y reconstrucción de alternativas políticas Ariel Navarro Isaac Rudnik .....	155
Tercera parte. Temáticas en conflicto en América Latina.....	179
Aproximaciones a los feminismos contemporáneos en América Latina Clara Riveros .....	180
Latinoamérica: entre la integración del capital y la desintegración del trabajo Marisa Duarte .....	202
Reformas de pensiones en Argentina, Brasil y Chile Sergio Carpenter .....	217
América Latina y el Caribe: la integración en la lucha por la tierra, educación y emancipación humana Judite Stronzake .....	234
Acerca de los autores.....	249

---

## Introducción

El presente libro es resultado de una serie de contribuciones hechas por destacados miembros del Grupo de Trabajo “Integración y Unidad Latinoamericana” a lo largo del año 2018. Originariamente inspiradas por el debate y los interrogantes surgidos durante la reunión anual del grupo realizada en Buenos Aires los días 06 y 07 de noviembre de 2017, cuyo propósito fue analizar la crisis del multilateralismo y su impacto sobre el hemisferio - con foco en los procesos de integración regional. En el mes siguiente de ese mismo año, se continuó profundizando en dicha discusión paralelamente a la realización de la Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio que sesionó en la ciudad de Buenos Aires.

Estas iniciativas impulsadas por el GT - como parte de un programa regional más amplio de los GT de CLACSO -, aborda en términos más específicos el análisis del punto de inflexión o de reconfiguración del proceso de globalización y de su correspondiente sistema multilateral hegemónico, así como las implicancias que tales cambios conllevan para los esquemas de integración de América Latina y el Caribe. Estos fenómenos tienen como trasfondo el estallido de la crisis financiera de 2008 en Estados Unidos y su posterior mutación en crisis global, la cual no ha podido ser superada del todo hasta ahora.

Entre los aspectos más relevantes de esta crisis global y de transformaciones aceleradas cuentan, en primer lugar, el agotamiento del ciclo económico expansivo basado principalmente en la extracción de materias primas que la región latinoamericana vivió en el periodo 2003-2013 y el nuevo escenario de estancamiento económico mundial, más desfavorable e incierto por la fuerte contracción del mercado global y la emergencia de tendencias proteccionistas que cuestionan el multilateralismo y los acuerdos de libre

---

comercio (incluyendo los proyectos de mega-acuerdos como el Acuerdo Transpacífico (TPP) y del Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP)), cuyos principales determinantes han sido las medidas tomadas por la administración de Donald Trump como el triunfo del Brexit que debilita todavía más las instituciones de la Unión Europea (UE). Un paso más en este sentido es la reciente guerra comercial que Estados Unidos ha declarado a China, la que probablemente provocaría una mayor volatilidad cambiaria y un menor crecimiento mundial.

En segundo lugar, uno de los cambios tectónicos más relevantes abierto por el estallido de la crisis global es la marcada acentuación del desplazamiento del dinamismo económico desde el Atlántico hacia el Pacífico, y el surgimiento del Asia Pacífico, del Indo Pacífico y de la Gran Eurasia como epicentros regionales de la dinámica económica global, donde China juega un papel cada vez más destacado. Asimismo, la legitimidad de las reglas y valores de la llamada “gobernanza” global, basadas en las instituciones de Bretton Woods (Organización Mundial del Comercio, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) comenzaron a ser cuestionadas con el surgimiento de nuevas iniciativas patrocinadas por las potencias emergentes (BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), Asian Infrastructure and Investment Bank, Banco de los BRICS, etc.) y de normas que no necesariamente responden a las tradicionalmente establecidas por el orden neoliberal desarrollado por Occidente, por ejemplo, con respecto a sus concepciones sobre soberanía y derechos humanos.

Actores como China, India y Rusia, entre otros, han venido mostrando además modelos económicos alternativos al neoliberalismo que responden más a diversas variantes del capitalismo de Estado, con mayores tasas de crecimiento y mejor gestión económica. Todos estos fenómenos han acrecentado la importancia geopolítica de estas zonas emergentes (sin obviar la grave crisis del Medio Oriente en sus distintas vertientes), dando paso a un sistema internacional

---

caracterizado por diferentes analistas como “post-occidental” o “post-hegemonico”, o simplemente como “multipolar”.

En tercer lugar, los cambios en las posturas sobre la integración regional que están exhibiendo varios países de América Latina pueden ser explicados a partir del desarrollo de la crisis global y de su correspondiente orden liberal (y su modelo de gobernanza) así como de la reconfiguración de las relaciones de poder mundial; pero sobre todo deben considerarse las transformaciones políticas y sociales que atraviesan nuestras sociedades. Varios de estos cambios han sido liderados por las nuevas derechas latinoamericanas -no sin oposición- que apuestan por la globalización y la vinculación con las viejas potencias centrales con un discurso supuestamente “despolitizado” y “pragmático”, siendo el caso de Brasil el más notable por el impulso dado por el gobierno de Michel Temer a mutaciones geopolíticas respecto de la integración sudamericana, las cuales podrían acentuarse de ganar Jair Bolsonaro las elecciones presidenciales. Pero en general esta apuesta derechista podría resultar tardía ya que a menudo se concreta de manera contradictoria y caótica, abriendo las puertas a posibles procesos de reversión en algunos casos.

Estos tres ejes, sobre todo el tercero, se abordan en profundidad en el presente volumen. Entre los señalamientos de ciertos autores está la noción que los nuevos gobiernos tienen como sustento un “regionalismo abierto” pero parcial, con una tendencia hacia el bilateralismo refractario; basado en la promoción de grandes capitales privados nacionales y extranjeros; alineados con el orden liberal mediante las políticas, estándares y prácticas dominantes del decadente sistema multilateral, y en particular, determinadas por las instituciones de Bretton Woods y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y arraigadas en una concepción policéntrica del sistema político global, pero al mismo tiempo alineadas con la agenda de seguridad del gobierno de Trump para América Latina.

Esto último queda de manifiesto en la reciente decisión

---

de los gobiernos derechistas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú de suspender su participación (¿definitiva?) en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la cancelación de la cumbre bianual de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) con la Unión Europea, que debía realizarse en 2017; ambas decisiones con la pretensión de sustituir esos espacios por el Grupo de Lima y por la fragmentada Organización de Estados Americanos (OEA), que ahora dirigen concertadamente sus ataques a Venezuela en coordinación con el gobierno estadounidense.

En cuanto a los esquemas de integración subregional, los gobiernos de Argentina y Brasil han intentado resucitar el alicaído Mercado Común del Sur (MERCOSUR) promoviendo su reorientación hacia la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), Canadá, Corea del Sur o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). Ambos países, sin embargo, no están encontrando la acogida que esperaban para insertarse de manera “inteligente” en la globalización como evidencian las dificultades para negociar un acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea; entre otras razones por el aumento de la oposición social y política al libre comercio en Europa o porque algunas naciones asiáticas están transitando hacia políticas más centradas en sus mercados internos (por ejemplo, China).

En realidad, hoy los principales obstáculos para una “inserción inteligente” no parecen ser los aspectos antes mencionados, sino la extrema debilidad económica e institucional de los propios esquemas de integración que deberían mediar dicha inserción, situación extensiva a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) e incluso a la convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico (AP). Cuando se tiene éxito en la firma de un acuerdo -como el TPP-11 tras el retiro de Estados Unidos-, éste resulta ser escuálido y casi insignificante. Por lo tanto, la denominada “inserción inteligente” exige una gran dosis de pragmatismo, tal cual muestran

---

los intentos que buscan profundizar acuerdos estratégicos con China. A veces, el pragmatismo pareciera superar a la retórica.

Al considerar el ámbito comercial de esta dinámica de integración regional, el balance actual no es nada alentador cuando se toman en cuenta algunos de los indicadores de referencia para medir su alcance y profundidad: (i) La región sufrió media década de caídas de los precios de su canasta de exportación y un débil aumento del volumen exportado, situación que eventualmente se habría dejado atrás en 2017; (ii) El comercio exterior latinoamericano colapsó en 2015 y 2016; (iii) El nivel del comercio intra-regional es bajo y con una tendencia crónica a su reducción en tiempos de desaceleración/recesión; (iv) Volatilidad extrema de los tipos de cambio con efectos nefastos en el comercio y las economías regionales (crisis argentina y brasileña). Como resultado, el mediocre desempeño del comercio exterior ha tenido efectos diferenciados en los distintos países y subregiones del continente, contribuyendo a acentuar sus diferencias (asimetrías) en función de la orientación productiva y comercial de las distintas economías.

A pesar de la evolución de tales indicadores, las visiones ideológicas de los gobiernos derechistas parecieran todavía creer en los efectos benéficos de la globalización, desconociendo por lo demás sus traumáticas consecuencias anteriores. En el llamado “lustró perdido” (1998-2003) de América Latina, el crecimiento económico fue similar al de la “década perdida”, sufriendo sucesivas crisis financieras, políticas de ajuste, empobrecimiento y emigración. Eran los tiempos del “regionalismo abierto” y de los acuerdos de libre comercio promovidos por Estados Unidos y Gran Bretaña junto a los organismos multilaterales.

Esta situación avivó amplias crisis políticas y explica el ciclo posterior de los denominados gobiernos progresistas. No obstante, dado el actual reordenamiento del mapa político continental la tendencia es al agotamiento del “regionalismo latinoamericano desafiante” asociado con ese ciclo

---

que privilegió la concertación política intergubernamental (UNASUR y CELAC) y un rol activo del Estado en la protección social. Las iniciativas de ese tipo de regionalismo apostaron por la complementariedad con la globalización y los esquemas de libre comercio existentes. Más allá de sus visiones críticas, amén de promover eventualmente una mayor autonomía y diversificación de las políticas exteriores de los países de la región, paradójicamente ellos no pusieron en cuestión los patrones económicos dominantes ni los esquemas subregionales existentes, con la sola excepción del ALBA-TCP que generó enormes expectativas por los principios que lo sustentaban. Pero actualmente enfrenta muy serios problemas que han provocado su virtual estancamiento.

Para nuestro Grupo de Trabajo, los cambios señalados comportan un triple desafío intelectual y académico para aportar a una estrategia de integración regional que plantee claramente sus pretensiones alternativas. Por una parte, exige examinar esas complejas y contradictorias transformaciones estructurales desde una perspectiva integral y socio-histórica; por otra, demanda teorías adecuadas y actuales para permitir su conceptualización e interpretación. Esto último supone, a su vez, adoptar una mirada crítica y reflexiva sobre la compleja integración regional como objeto de estudio y sus principales teorías y conceptos, en particular hacia sus corrientes dominantes o mainstream.

Este reclamo no es algo nuevo, pero en el presente es necesario más que nunca insistir sobre él, junto a las aparentemente lejanas demandas por una más activa participación ciudadana en interlocución con organismos gubernamentales e intergubernamentales y una mayor diversificación y autonomía en sus vínculos y políticas exteriores. El esfuerzo por delante es descomunal.

Este libro ha sido estructurado en tres partes y cuenta con la colaboración de 12 autores (as). La primera parte ha sido titulada “El estado actual de la integración regional” y se inicia con los aportes de Julian Kan, quien hace

---

un recorrido histórico de la integración latinoamericana. Al respecto plantea que, a diferencia de los años ochenta y noventa, la llegada al poder de líderes progresistas a inicios del nuevo milenio favoreció la construcción de una integración regional alternativa. Sin embargo, en la actualidad, los procesos de integración vuelven a sufrir un rediseño bajo el impulso de fuerzas políticas conservadoras. A continuación, Fabio Luis Barbosa dos Santos aborda el análisis de la economía brasileña y la política de integración sudamericana impulsada por el PT. Posteriormente, Jorge Marchini realiza un análisis sobre las consecuencias de la suscripción de un acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea. Rechazando la postura de que no haya alternativa a un acuerdo comercial entre ambos bloques regionales y planteando la necesidad de elaborar un estudio pormenorizado sobre su impacto por parte de los países latinoamericanos.

En la segunda parte, denominada “Multilateralismo en crisis y construcción social alternativa”, Ramiro Bertoni aborda la relación entre regionalismo y multilateralismo desde distintos ámbitos. Profundiza en el análisis de la crisis de la Organización Multilateral de Comercio teniendo como causa fundamental el fracaso de las negociaciones de la Ronda de Doha. En esta sección también se encuentran los aportes de Claudio Lara Cortes y Consuelo Silva Flores, quienes sostienen que los mecanismos de negociación del sistema multilateral de libre comercio no han tenido éxito, hecho que se advierte ante el estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC. Además, tras la crisis global de 2008, la transformación del mapa económico y geopolítico, así como el triunfo electoral de fuerzas políticas que alientan el nacionalismo y las tensiones interestatales han venido profundizando la crisis del sistema multilateral de libre comercio. Posteriormente, Ariel Navarro e Isaak Rudnik, revisan los diferentes factores que han marcado el desgaste del consenso de los gobiernos progresistas en algunos países de América Latina, así como las propuestas electorales que han permitido el avance de la derecha. En su trabajo, enfatizan

---

la necesidad de jerarquizar el debate en torno a la reconstrucción de alternativas políticas que den cuenta del nuevo contexto que comenzamos a transitar.

En la tercera parte, se tratan algunas “Temáticas en conflicto en América Latina”. Una de ellas, es el feminismo contemporáneo en la región, Clara Riveros entrega un marco de análisis acerca de los feminismos, describiendo ideas y prácticas consideradas claves para la constitución de un pensamiento situado en la realidad latinoamericana. Concluye enfatizando la importancia de la temática y la necesidad de avanzar en una mayor articulación regional de este movimiento. Seguidamente, Marisa Duarte analiza las principales claves del desarrollo del capital, así como los efectos que tiene este tipo de crecimiento sobre los sectores trabajadores y los desafíos planteados a los procesos de integración regional. Otra temática en conflicto son las pensiones, Sergio Carpenter realiza un breve recorrido sobre tres importantes sistemas pensionales: Argentina, Brasil y Chile, en momentos en que el debate sobre las reformas previsionales y la seguridad social está en la bitácora de la región. Finalmente, Judite Stronzake reflexiona acerca del campesinado organizado en movimientos populares que se enfrenta directamente al agronegocio globalizado, haciendo una alianza entre el antiguo latifundio y el capital financiero. Ese antagonismo se agudiza en la fase neoliberal del capitalismo, puesto que ocurre una expansión geográfica y mercadológica del capital, con el intento de mercantilizar incluso milenares bienes comunes, como el agua, las semillas y el aire. En este contexto, la lucha de clases adquiere nuevos matices, que exigen de los movimientos campesinos nuevas estrategias educativas para el campo y del campo.

Claudio Lara Cortés  
Consuelo Silva Flores  
Julian Kan  
Ariel Noyola Rodríguez

Santiago, octubre de 2018



---

**EL MODELO DE INTEGRACIÓN REGIONAL  
ASOCIADO A LAS REFORMAS  
NEOLIBERALES.  
UN ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS  
REGIONALES DE LOS AÑOS NOVENTA  
Y DE LA COYUNTURA ACTUAL**

**Julián Kan**

**INTRODUCCIÓN**

Desde comienzos de 2016 la integración latinoamericana transita una serie de cambios que parecen indicar una vuelta al modelo de integración regional desplegado al calor de las reformas neoliberales durante las décadas de 1980 y 1990. Nos referimos a una forma de asociación que tuvo como prioridad establecer una vinculación económica pero, sobre todo, comercial entre los países y subregiones de América Latina y entre ellas y los países centrales, subordinando a otras áreas económicas y sobre todo a las políticas, sociales y culturales. Ese modelo se transformó cuando la crisis de las políticas neoliberales trajo consigo un rediseño de ese modelo de integración que hizo posible –sobre todo desde la derrota del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005– otro eje de vinculación en el que se desplegaron nuevas iniciativas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que privilegiaron lazos de cooperación política y promovieron una agenda caracterizada, principalmente, por temas de soberanía y autonomía regionales. El escenario actual, marcado por la consolidación de la Alianza del Pacífico (AP), los cambios de gobiernos en Argentina y Brasil, la parálisis del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la crisis política venezolana y la proliferación de mega

---

acuerdos de libre comercio en el escenario global: el acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y Unión Europea (UE), el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), el Acuerdo en Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés), esbozan la posibilidad de poner fin, o por lo menos reconfigurar, el más reciente ciclo de integración latinoamericana y volver a un modelo similar al de la década de 1990, a pesar de existir diferencias entre ambos momentos históricos en el escenario económico y geopolítico internacional.

El objetivo de este trabajo es hacer una revisión de las características generales de ese modelo de integración enlazado con las reformas neoliberales de aquellos años y luego compararlo con la coyuntura actual. Sostenemos la hipótesis que, tanto los acuerdos subregionales inspirados en el Regionalismo Abierto (RA) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) –por ejemplo el MERCOSUR– como las iniciativas promotoras del libre comercio, cuyos desarrollos más conocidos fueron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el ALCA, pueden englobarse bajo el modelo económico-comercial de la integración y fueron funcionales a las reformas neoliberales y a la reestructuración capitalista de la región. Siguiendo a Cox (1996) y a Bieler y Morton (2013), esta hipótesis se encuadra dentro de una perspectiva crítica de las relaciones internacionales que observa su devenir como algo que va más allá del resultado de la mera acción de la diplomacia estatal y de los gobernantes. Este enfoque pone en estrecha relación la inserción regional de un país y de una región con: el orden mundial, el modo de acumulación, las principales políticas implementadas en el denominado espacio doméstico y las relaciones sociales más generales. Además, tiene en cuenta la interacción de esa inserción con los factores políticos, sociales y estratégicos internos a fin de explicar la lógica del accionar de los Estados, las fuerzas sociales y los individuos que diseñan la política exterior y/o regional. Así es que entendemos que, a aquel momento particular de reestructura-

---

ción capitalista y de aplicación de políticas neoliberales de los años noventa, le correspondió un modelo específico de integración y vinculación regional que se revisará en este artículo. Con la crisis de las políticas neoliberales, de algunas de las formas de acumulación desplegadas en la década de 1990 y el cambio de ciclo político a comienzos de la década de 2000, asistimos también a un rediseño de la integración y de la política exterior de los países claves del Cono Sur que ya fue ampliamente estudiado y que no es objeto de este trabajo<sup>1</sup>. Sostenemos que el reciente giro a la derecha de los gobiernos de Argentina y Brasil, la crisis política venezolana y los efectos económicos de la crisis global sobre la región, abrieron un nuevo ciclo político y económico regional que ya está produciendo otro rediseño de las estrategias de integración que buscamos comenzar a caracterizar en comparación con el modelo de los años noventa, estableciendo similitudes, pero también posibles diferencias y desenlaces particulares.

Desarrollaremos un abordaje interdisciplinar sobre los modelos de integración regional en América Latina pero con énfasis en un análisis histórico que intente periodizar las diferentes etapas teniendo en cuenta: las continuidades y rupturas entre ellas; el contexto político, económico y social en que se desenvuelve cada una; la caracterización de la tendencia predominante de la integración en un período o momento histórico concreto; las particularidades de las principales iniciativas desarrolladas y sus relaciones con la acumulación, la dominación y con los actores sociales que interactúan con ellas.

---

1 A diferencia del modelo desplegado en los años noventa –que no tuvo análisis integrales o de conjunto sino más bien abordajes particulares sobre cada iniciativa–, este modelo y ciclo más reciente de la integración latinoamericana fue analizado por numerosos autores desde variados enfoques: Katz (2006), Bernal Meza (2013), Briceño Ruiz y Simonoff (2013), Silva Flores y Martins (2013), Kan (2016), entre otros.

---

## **EL MODELO DE INTEGRACIÓN REGIONAL NEOLIBERAL (ECONÓMICO-COMERCIALISTA) LOS ORÍGENES DEL MODELO EN EL CONTEXTO DE LA REESTRUCTURACIÓN CAPITALISTA NEOLIBERAL**

Desde finales de la década de 1980 las diferentes iniciativas de integración regional recogieron el conjunto de transformaciones en el sistema político y económico mundial y los bloques regionales cobraron una creciente relevancia a partir del salto registrado en la mundialización (Katz, 2006). Este proceso se manifestó en América Latina por medio de transformaciones estructurales que estuvieron regidas por la creciente concentración y centralización de capitales y la apertura de los mercados. En lo político, el fin de la etapa de la “Guerra Fría” y la conformación de un nuevo escenario internacional en el cual la confrontación Este-Oeste dejaba de jugar el papel de “eje ordenador” que había tenido en las décadas anteriores, posibilitaron la constitución de nuevos bloques regionales (Estay y Sánchez, 2005).

En este contexto de reestructuración capitalista en escala global se produjeron las reformas neoliberales en América Latina que contribuyeron a afianzar ese proceso. En ese contexto de necesidad de cambios en el capitalismo, pero también de crisis y derrotas de alternativas anticapitalistas, se allanó el camino político e ideológico para la aplicación del neoliberalismo. Así, en el marco de los llamados procesos de “transición a la democracia”, tanto en el Cono Sur como en la región andina de América del Sur, las políticas neoliberales se volvieron hegemónicas, pudiendo lograr el consenso de varias fracciones de las distintas clases sociales y comenzaron a aplicarse a través de los gobiernos democráticos con mayor énfasis que lo que habían podido implementar los gobiernos dictatoriales.

Modelados en el decálogo de recetas del “Consenso de Washington”, los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari en

---

México, Carlos Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, y el intento en 1989 de Carlos Andrés Pérez en su segunda presidencia de Venezuela detenido por el “Caracazo” constituyeron el viraje continental hacia el neoliberalismo luego de los ensayos exploratorios como el caso chileno de Pinochet y la Bolivia del último gobierno de Paz Estensoro (Anderson, 2003: 35). Para América Latina hubo, no obstante, un quiebre a partir del Consenso, que alineó al conjunto de la región con el proceso de reformas. Ahogada por la crisis externa tras la llamada “Década Perdida”, la región se vio obligada a pedir asistencia financiera y, para ello, aceptar las condiciones del decálogo del Consenso, que incluían mayor disciplina fiscal; liberalización del sistema financiero; tipos de cambio competitivos; liberalización del comercio exterior; eliminación de restricciones para la inversión extranjera; privatizaciones de empresas estatales de servicios públicos; desregulación laboral y seguridad de los derechos de propiedad. Esos condicionamientos marcaron, de diversas formas, a las políticas aplicadas en Brasil por Fernando Collor de Mello primero, y Fernando Henrique Cardoso luego, en Uruguay por Luis Lacalle, en Chile por presidentes de la Concertación, en Ecuador por Sixto Durán Ballén y Abdalá Bucaram Ortiz, en Bolivia por Jaime Paz Zamora y Gonzalo Sánchez de Losada, por mencionar algunos ejemplos además de los aludidos casos de Argentina, Perú, México y Venezuela. Como sostuvo Katz (2006), la aplicación de las políticas neoliberales contribuyó a transformar la estructura del capitalismo regional, determinando significativos cambios en el plano económico, político y social. Éstos trajeron como consecuencia la apertura indiscriminada de las economías latinoamericanas, un mayor endeudamiento externo, la reducción del salario real, altos índices de desocupación y el empobrecimiento de las capas medias de la población. El ajuste económico y social adquirió una profundidad inédita para la región, agudizando el proceso de concentración y consolidando el avance del capital sobre el trabajo.

---

Las iniciativas de integración regional latinoamericanas que emergieron en este contexto estuvieron asociadas a dichas reformas como parte de estrategias de desarrollo orientadas hacia el exterior, que intentaban profundizar el entrelazamiento de la región con el mercado mundial. La idea de apertura económica y comercial modeló las iniciativas de integración, privilegiando la reducción de barreras aduaneras para estimular el intercambio comercial y la atracción de inversiones externas. Así, el vínculo principal entre las naciones de América Latina fue el comercio exterior, donde la discusión regional se centró en temas como apertura de mercados, liberalización financiera, o atracción de inversiones. El crecimiento debía basarse, así, en el aumento de las exportaciones. Tanto entre los países latinoamericanos, como entre éstos y Estados Unidos u otras regiones como Europa, las negociaciones apuntaron a incorporarse de manera irrestricta y sin cuestionamientos al proceso de mundialización-globalización. Este modelo se convirtió en la guía de un esquema básicamente económico pero sobre todo comercialista para la integración regional, que caracterizó tanto al MERCOSUR en su primera etapa, como a otros proyectos, entre ellos la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el TLCAN. Fue, además, el esquema sobre el que se intentó negociar un mega acuerdo de libre comercio para toda América, el ALCA, impulsado por Estados Unidos. Mientras el MERCOSUR estaba inspirado en el nuevo regionalismo de la CEPAL –el Regionalismo Abierto (RA)–, el TLCAN y, sobre todo, el ALCA, estuvieron inspirados en la idea del libre comercio puro, sin mecanismos de protección y políticas aduaneras comunes. Sin embargo, ambos esquemas compartieron la visión económico-comercialista, enlazaron las estrategias regionales con las políticas neoliberales y asociaron a la región al proceso de mundialización-globalización.

---

## ENTRE EL “REGIONALISMO ABIERTO” Y EL “LIBRE COMERCIO”. OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN ASOCIADOS A LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES (1989-2003)

La primera variante estuvo detrás de varios de los proyectos de integración<sup>2</sup> y por medio de su análisis podemos caracterizar los objetivos y tendencias de la integración de ese período. Esta concepción del RA tuvo su origen en la CEPAL que, desde nuestro punto de vista, intentó adaptarse a las nuevas concepciones sobre el desarrollo económico al calor de la reestructuración capitalista iniciada a fines de la década de 1970, en los inicios de la llamada globalización. Las directrices básicas de la CEPAL para la integración se manifestaron a través del documento: “El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe” (CEPAL, 1994). Allí se definió a este nuevo regionalismo como un proceso que buscaba conciliar, por un lado, la interdependencia nacida de acuerdos comerciales preferenciales y, por otro lado, la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general, donde las políticas explícitas de integración fueran compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y a complementarlas. Es decir, asumir el denominado proceso de mundialización-globalización, aunque estableciendo ciertos mecanismos de protección regional para insertarse de forma más ventajosa en los ámbitos del comercio global. En este sentido, la CEPAL advertía que ese regionalismo era distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones, por contener un “ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región”.

---

2 Según Gudynas: “El Regionalismo Abierto ha estado asociado con proyectos tan dispares como TLCAN, la CAN, el MERCOSUR o incluso con posiciones unilaterales comerciales como las que ensaya Chile” (2005).

---

Al respecto, Mario Rapoport, analizando las características del RA y su aplicación en el MERCOSUR, señaló:

Esta concepción concibe la integración económica privilegiando la reducción de las barreras internas sobre el establecimiento de restricciones a las importaciones extrazona. La integración era, pues, sólo un fenómeno de tipo comercial con el objetivo de mejorar la competitividad en el mercado mundial y compensar las trabas comerciales –arancelarias y no arancelarias– impuestas por los países centrales. (Rapoport, 2008: 4)

Como observamos, más allá de pensar en restricciones a los productos extrazona como forma de proteger la inserción global, la perspectiva de la integración estuvo marcada por un reduccionismo *economicista* y básicamente comercial y, por lo tanto, otros aspectos, en particular los políticos y sociales, no fueron tomados en cuenta. Como observó Gudynas (2005) el RA estuvo centrado en el mercado sin desarrollar propuestas de integración para las áreas sociales, políticas o ambientales. En las diversas instancias regionales (cumbres, encuentros, reuniones presidenciales) no se discutían los conflictos regionales, las tensiones diplomáticas, las implicaciones en la seguridad nacional y las luchas de poder a nivel regional o global, menos aún, problemas de migración, pobreza, desocupación, analfabetismo. La aplicación de las nuevas recetas de la CEPAL contribuyó al ambiente político de aquél entonces, desmantelando definitivamente la estrategia de desarrollo hacia adentro basada en la sustitución de importaciones.

De esta manera, retomando los planteamientos de Rapoport y Gudynas, concebimos que se arribó a una concepción de desarrollo comercialista o mercantilista, donde el RA de la CEPAL transitó, a su manera, por la apertura de los mercados, teniendo una consecuencia clave, la de no contradecir a la globalización sino, por el contrario, ser funcional (Gudynas, 2005). De esta forma, en consonancia con las po-

líticas neoliberales, esta concepción contribuyó a promover una vinculación entre los países de la región donde el centro de la misma fueron el mercado y los capitales, relegando a un segundo plano a otras esferas de la integración, como la política y la social, y a otros sujetos sociales que no eran de las clases dominantes o de sus representantes en los gobiernos de los Estados<sup>3</sup>.

La otra variante del modelo neoliberal, la del libre comercio puro desarrollada mediante los diferentes tipos de TLC, privilegió también el vínculo mediante el intercambio comercial, pero sin las formas arancelarias de restricción a los productos extra zona y sin el desarrollo de algún tipo de institucionalidad y de coordinación política. En general, impulsados por Estados Unidos, intentaron vincular económica y comercialmente a algunos países de la región con la economía norteamericana, como el TLCAN, o el frustrado ALCA de alcance continental y los TLC bilaterales de comienzos de la década del 2000. A continuación, observaremos los diferentes proyectos, inspirados en ambas concepciones de la integración comercialista que se desplegaron en el período analizado.

### **LAS PRINCIPALES INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN COMERCIALISTAS: MERCOSUR, TLCAN Y ALCA**

En primer lugar, analizaremos algunos de los proyectos inspirados en la lógica comercialista del RA de la CEPAL. Aunque el MERCOSUR tiene sus antecedentes en el proceso de acercamiento iniciado entre Argentina y Brasil en 1985 mediante la “Declaración de Iguazú” y en los posteriores acuerdos de 1986 y 1988, cuando se firmó en 1991 el “Tratado de Asunción” que dio origen formal al tratado sumando a Paraguay y Uruguay, el perfil del acuerdo estuvo

impregnado del contexto neoliberal imperante en los países del Cono Sur<sup>4</sup>. Inclusive, unos meses antes del acuerdo de Asunción, el “Acta de Buenos Aires” firmada en julio de 1990 entre los dos socios principales ya había adaptado el acuerdo a una concepción neoliberal de la integración, en la cual predominó el comercialismo como eje rector, reformulando los objetivos propuestos en el tratado de 1988 a las políticas de apertura económica y reforma aduanera, de los presidentes Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992). Para esto, se redujo el plazo de diez a cuatro años, o sea, hasta diciembre de 1994, para alcanzar el mercado común y sin ninguna forma de gradualismo.

Nacido de esta forma, observemos ahora el despliegue de la primera etapa de vida mercosense. En ella tuvo lugar un intenso proceso de liberalización comercial al interior a través de la reducción arancelaria entre 1991 y 1994 y la promoción de la inserción en el escenario global, si bien la implementación del Arancel Externo Común (AEC) a países extrazona en 1995 lo acercaba a la concepción cepalina del RA, como mecanismo de protección y de articulación de la política arancelaria de los socios. Sin embargo, a pesar de este mecanismo de protección, la liberalización comercial interna y el aliento a la inversión extranjera, en consonancia con la recomendación del Consenso de Washington, le otorgaron al bloque aquel tinte comercialista señalado. El intercambio comercial entre Argentina y Brasil, principales socios del MERCOSUR, sufrió un salto considerable que llegó a quintuplicar el nivel de comercio a partir de la entrada en vigencia del tratado en 1991, salto que se interrumpirá recién con la recesión iniciada en Argentina en el año 1998 y con la devaluación del Real de Brasil en 1999.

Si bien el MERCOSUR desde su fundación fue algo más que un tratado económico y comercial, para lo cual desarrolló instancias propias de coordinación<sup>5</sup> y tuvo una alta

3 Sobre el apoyo de las clases dominantes locales a estos proyectos de integración, véanse Katz (2006) y Kan (2013 y 2015).

4 Véase Tratado de Asunción (1991).

5 Grupo Mercado Común, Consejo del Mercado Común, Secretaría del MERCOSUR, Comisión de Comer-

---

participación gubernamental, bajo la influencia del contexto político neoliberal en los procesos de integración, se edificó un MERCOSUR que privilegió la integración económica por encima de otras áreas y, dentro de ésta, exclusivamente una integración comercial. Esta, más allá de haber sido exitosa para ambos países en los volúmenes de intercambio, no estuvo exenta de desacuerdos, tensiones y momentos de crisis. Entre los obstáculos más notables estuvo presente la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de fondos especulativos), las disputas comerciales (en distintos rubros como automotores, “línea blanca”, textiles y arroz), políticas exteriores que no priorizaban el MERCOSUR y una concepción estrechamente comercialista al servicio de las multinacionales sin ninguna visión de mediano y largo plazo (Rapoport, 2008: 4).

Mientras tanto, el nuevo mercado regional y las condiciones impuestas por la convertibilidad argentina y luego por el Plan Real de Brasil, impulsaron el avance de inversiones externas en el bloque. A partir de 1991, la Inversión Extranjera Directa (IED) creció notablemente en Argentina y Brasil. El MERCOSUR pasó de recibir en 1991 el 8,8 por ciento de la inversión directa destinada a los países en desarrollo, a recibir en 1998 un 22 por ciento. Hasta 1994 Argentina recibía más inversiones que Brasil, pero luego de la sanción del Plan Real Brasil atrajo el mayor porcentaje dentro del bloque. El circuito integrado al convenio quedó reducido a un 20% de la zona formalmente incorporada al tratado y sólo a catorce de las ciudades de los cuatro países, conformando un MERCOSUR estrecho en lo real que solamente conectaba la región sur-sureste brasileña con el litoral y la región pampeana de la argentina.

El MERCOSUR empalmaba con la necesidad de expandir la escala de producción y extender la dimensión de los mer-

---

cados, exigencias de la compulsión competitiva que se imponía en el mundo. Por eso, los principales beneficiarios de la primera etapa del MERCOSUR fueron las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Argentina y Brasil, estimuladas en su complementación comercial y productiva por las reducciones aduaneras y luego por el AEC. Entre los años 1990 y 1995, un 60% del intercambio entre ambos países fue acaparado por las empresas transnacionales (Giacalone, 1999; Katz, 2006; Kan, 2015). Estas firmas presionaron a los gobiernos a forjar el marco institucional necesario para el funcionamiento del convenio. A su vez, las clases dominantes locales observaron la oportunidad para desarrollar negocios complementarios y, a pesar del estricto manejo gubernamental de las negociaciones, existió una interacción más profunda entre gobierno y empresarios que lo sostenido habitualmente (Kan, 2013 y 2015).

La etapa de crisis más aguda fue la que se desarrolló entre 1999 y 2003, evidenciando la falta de institucionalización del bloque y varias fallas de funcionamiento. En ese lapso de crisis predominó entre sus miembros la falta de coordinación política ante los desequilibrios macroeconómicos como los de 1999 en Brasil y 2001 en Argentina. Además, se desplegaron las contradicciones entre ambos en torno a las consecuencias que la opción del ALCA traería para 2005, en caso de firmarse. Persistieron asimetrías internas que provenían del rígido proceso de desarancelamiento iniciado en 1991 y la falta de coordinación macroeconómica entre sus socios. Al mismo tiempo, la devaluación de 1999 profundizó el desequilibrio recurrente entre las industrias de ambos países –una tendencia creciente de las últimas décadas–, sobre todo en las áreas manufactureras, lo que agudizó la crisis regional. El tipo de respuestas que dio el gobierno argentino y cómo eligió relacionarse con los sectores más afectados por la devaluación, principalmente los industriales, profundizaron las tensiones con Brasil (Kan, 2015).

En más de una ocasión, entre 2000 y 2001 la Cancillería argentina negociaba la continuidad del MERCOSUR con

---

ció, Foro Consultivo Económico y Social, Tribunal Permanente de Revisión y las más recientes Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR y PARLASUR.

Brasil, mientras el ministerio de Economía sancionaba medidas que vulneraban el AEC e iban en contra de la Unión Aduanera o anunciaba una negociación del ALCA con Estados Unidos sin Brasil (Kan, 2015). Por entonces, se evidenció que el sostenimiento de la convertibilidad en Argentina y la progresiva devaluación del Real tornaban inviable el MERCOSUR. En este sentido, ante la crisis del MERCOSUR y la amenaza mayor del ALCA, algunos autores (Ferrer y Jaguaribe, 2001; Rapoport, 2002) consideraron que, entre 1999 y 2001, se constituyó la disyuntiva MERCOSUR o ALCA, donde el primero se hundía en una crisis mayor o se reconfiguraba para negociar en forma cohesionada la iniciativa norteamericana.

A modo de síntesis, el MERCOSUR podría calificarse de virtuoso si lo comparamos con los anteriores procesos de acercamiento entre Argentina y Brasil, generando una institucionalidad duradera e instalando el bloque como algo importante en el conjunto de la política exterior de sus miembros. En este aspecto el RA resultó satisfactorio, alentó la vinculación entre países con cercanía geográfica y cultural y desarrolló algún grado de supranacionalidad, además del manejo de una política arancelaria común. Pero como observamos, en relación con la apertura económica que transitaron los dos socios principales, se aplicó una desgravación arancelaria en un plazo mínimo y sin gradualismos, que lo diferenció muy poco de la estructura de los TLC. Esa marca de origen comercial estructuró todo el proceso de integración mercosureño y, cuando el intercambio comercial y las políticas de apertura entraron en crisis, el bloque estuvo a punto de extinguirse. Con los recambios gubernamentales posneoliberales, la reformulación de la relación entre Argentina y Brasil a partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula da Silva desde 2003 y el rol más dinámico en las discusiones finales sobre el ALCA, comenzó una revitalización del MERCOSUR que lo alejó del modelo de integración neoliberal<sup>6</sup>.

6 Véase el “Consenso de Buenos Aires”, firmado entre ambos gobiernos (Consenso de Buenos Aires, 2003).

Se incorporó una agenda más amplia en temas significativos (educación, migraciones, cultura y ciudadanía), hubo un tratamiento político a las asimetrías y desequilibrios y se intentó incorporar a nuevos socios como Venezuela. No obstante, la falta de definición sobre los nuevos ingresos, el impacto en la región de la crisis global, y sus asimetrías y crisis internas que persisten, condujeron al estancamiento del bloque hasta el día de hoy.

A continuación, observaremos las iniciativas inspiradas en el libre comercio. El TLCAN nació de un acuerdo previo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, al que en 1992 se integró México formando un acuerdo subregional para América del Norte que comenzó a funcionar el 1º de enero de 1994. Constituyó una novedad que una nación que siempre había tendido puentes hacia Latinoamérica en materia de regionalismo e inserción, apostara por un acuerdo de estas características impulsado por Estados Unidos. Sin embargo, la adhesión de un país históricamente proteccionista como México al GATT en 1986, la crisis política desatada luego de la elección presidencial de 1988, las reformas neoliberales introducidas por Salinas de Gortari<sup>7</sup>, y las transformaciones en la economía mexicana desde la década del 1970, contribuyeron a reconducir la inserción de México en el mercado mundial. Según Guillén Romo (2001), este hecho corroboraba un proceso de acercamiento que, de alguna manera, se venía desarrollando en forma silenciosa y paulatina desde hace tiempo.

Como tratado de libre comercio, desde sus primeros pa-

7 Entre ellas la reforma constitucional que implicó un cambio en el histórico artículo N° 27 de la Constitución de 1917, que garantizaba el uso de la tierra, el suelo y los recursos para el interés de la nación, como así también la posibilidad de repartir tierras en propiedades ejidales (comunitarias) que en la década de 1930 el presidente Cárdenas aplicó realizando una de las reformas agrarias más importantes de América Latina. La reforma habilitó la inversión privada sobre el suelo y puso en jaque el derecho a la tierra por parte de las comunidades campesinas. Esta tensión, no resuelta aún, estalló el 1º de enero 1994 con la emergencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en respuesta al inicio del TLCAN. Un análisis detallado de la reforma del artículo N° 27 y de la emergencia del EZLN se encuentra en Gurbanov y Rodríguez (2005).

---

Los socios del TLCAN subordinó los aspectos políticos y sociales a los económicos y no estableció mecanismos de coordinación política entre sus miembros. Si bien hubo algunas cláusulas en torno a cuestiones ambientales y a normas de trabajo, la cuestión del intercambio comercial y las inversiones constituyeron el núcleo del acuerdo. Aunque estaba inspirado en la lógica de un tratado de libre comercio puro y no del RA, la CEPAL lo elogiaba y lo presentaba como un ejemplo a seguir (CEPAL, 1994), pero no advertía, como analizó Gudynas (2005), que se convertiría en un instrumento de relación asimétrica entre sus miembros y en una nueva forma de manejo y regulación de los capitales, donde los intereses de las corporaciones estadounidenses saldrían ampliamente favorecidos.

El contenido del acuerdo fue garantizar la movilidad del capital y profundizar la apertura indiscriminada que ya venía realizando el gobierno de Salinas de Gortari, teniendo como trasfondo el flujo comercial y de inversión creciente sostenido por las empresas multinacionales estadounidenses (Estay y Sánchez, 2005: 38). A los pocos años, para la economía mexicana los resultados arrojaron un crecimiento a una tasa inferior a la media de las últimas décadas, siendo las áreas con inversión extranjera proveniente de Estados Unidos (tecnología, transporte y servicios financieros) las que más crecieron. El área manufacturera con más crecimiento fue la relacionada con el mercado externo, aunque con productos e insumos también importados pero con mano de obra mexicana a bajo costo, las llamadas industrias maquiladoras o ensambladoras (Sastre, 2005: 153-154). Esto avanzó un modelo de especialización para la exportación, basado en el intercambio intrafirma controlados por grandes capitales norteamericanos que operan de un lado y de otro de la frontera con grandes ventajas brindadas por el tratado. Como consecuencia, no hubo desarrollo económico interno, los salarios de la población decrecieron y no hubo política redistributiva, además, las tasas de empleo y subempleo fueron afectadas a lo largo de toda la década del noventa (Sastre, 2005: 155).

---

Para contrarrestar la imagen positiva de la CEPAL de los años noventa, huelga decir que, mientras esas firmas norteamericanas gozaban de los beneficios importando insumos, pagando salarios muy bajos y volvían a entrar los productos terminados hacia Estados Unidos casi sin aranceles, se construía un muro que forzaba a punta de pistola la frontera entre ambos países que hoy día Trump quiere re-flotar<sup>8</sup>. Esto no contribuyó a una integración profunda entre ambas sociedades, a una planificación migratoria común, a la articulación de los flujos de inversión y de empleo, etc., menos aún el libre tránsito de ciudadanos que compartirían una frontera común.

En síntesis, el TLCAN trajo resultados positivos sólo para algunas áreas de la economía, en general ligadas a capitales estadounidenses que se apropiaron de condiciones arancelarias y de normativas específicas para desarrollar una industria del ensamblaje y un poderoso comercio intra-firma. Además de los números expuestos que prueban los escasos logros para el conjunto de la economía mexicana, el haber pasado de ser exportador a importador de maíz y la construcción de un muro en la frontera que frena las migraciones a Estados Unidos son dos hechos notables que arrojan un saldo negativo como experiencia de integración, muy diferente a la pronosticada por la CEPAL de aquellos años.

En el momento neoliberal de América Latina también proliferaron otros intentos de acuerdos de libre comercio, más ambiciosos que el TLCAN ya que potenciaban una vinculación estrictamente comercial entre países más dispares económicamente y también más lejanos en el territorio. La iniciativa ALCA lanzada por Estados Unidos, aunque inconclusa, fue la expresión más acabada de este modelo de integración neoliberal del libre comercio, o económico-comercialista puro, de la integración. Esta estrategia estuvo signada por una reformulación del vínculo de Estados Unidos con la región en el período de reestructuración y de

---

8 Sobre el impacto del muro construido en la frontera, véase Vega Cantor (2003).

---

aplicación de las reformas. A través de las negociaciones en torno al ALCA, Washington retomó la iniciativa de construir una unión comercial y un ámbito panamericano que tenía más de un siglo de historia de intentos en su haber (Morgenfeld, 2006). Además, persiguió una mayor influencia geopolítica sobre la región al imponer tanto la agenda comercial como la agenda de las reformas políticas que se comenzaron a aplicar. Bajo la prédica del libre comercio y la apertura desplegó durante toda la década un discurso diplomático que apelaba al multilateralismo (con una aparente neutralidad e igualdad de condiciones entre todos los países de la región) para imponer solapadamente sus intereses económicos en las negociaciones por el ALCA y lograr una gravitación geopolítica que encontraba respuesta en algunos países, como Argentina, con las llamadas “relaciones carnales”.

Como objetivo principal, el ALCA proyectaba un acuerdo más bien económico-comercial, que abarcaría desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Presentado por George W. Bush (padre) en la conferencia “Iniciativa para las Américas” a mediados de 1990, fue lanzado definitivamente por Bill Clinton en 1994 mediante la Primera Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Miami. La reunión y el proyecto, contaron con la asistencia y aprobación de todos los países americanos, a excepción de Cuba, que no fue no invitada. Se propuso crear un área o zona hemisférica de libre comercio, eliminando las barreras comerciales y arancelarias para la circulación de mercancías ante 800 millones de personas y un producto bruto de 13 billones de dólares (siendo el principal aporte Estados Unidos con nueve). Pero el acuerdo resultó dudoso, pues no se trataba sólo de remover las barreras comerciales, sino que incluía cuestiones como la protección de las inversiones extranjeras, un fortalecimiento de los derechos de propiedad por encima de lo recomendado por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y luego la Organización Mundial del Comercio (OMC), o la obligación de llamar a licitación internacional las compras gubernamentales.

---

Como analizaron Estray y Sánchez (2005) y Morgenfeld (2006), el ALCA fue impulsado por las grandes corporaciones económicas de Estados Unidos para expandir sus fronteras productivas y comerciales, eliminando instrumentos habituales de los Estados nacionales para proteger a sus firmas o para modelar estrategias de desarrollo. Producto del grado y desarrollo de su capacidad productiva, presionaron por trascender las fronteras nacionales intentando crear un mercado común en todo el continente, con una supremacía que se volvería perjudicial para las industrias locales de los países latinoamericanos. Las palabras del propio Collin Powell, ex secretario de Estado de Estados Unidos, años después de su lanzamiento, evidenciaron el objetivo: “Nuestro objetivo con el ALCA es garantizar a las empresas estadounidenses el control de un territorio que va desde el Polo Ártico hasta la Antártida, y el libre acceso, sin ningún obstáculo o dificultad para nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el continente” (Collin Powell, citado en Morgenfeld, 2006).

Las Cumbres de las Américas fueron las reuniones presidenciales donde se discutieron los plazos y condiciones del acuerdo, aunque la discusión más precisa tuvo lugar en las reuniones ministeriales o mini-cumbres. Desde la Cumbre de las Américas de Quebec, realizada en 2001, las negociaciones comenzaron a trabarse y luego en las reuniones ministeriales de Miami en noviembre de 2003 y de Puebla en febrero de 2004, las negociaciones quedaron empantadas. Si bien Estados Unidos pregona el libre comercio y para ello exigía la rebaja arancelaria de los países de la región, no garantizaba la entrada de productos latinos a su país, sobre todo en el área de la agricultura, ya que continuaba manteniendo los subsidios internos a sus productos. Paralelamente, se inició una creciente protesta social contra este modelo de integración comercialista neoliberal, en paralelo con las protestas contra el libre comercio en la OMC. Además, entró en crisis la gobernabilidad neoliberal a raíz de las luchas sociales contra las políticas neoliberales

---

y comenzaron a aparecer gobiernos que también cuestionarían este modelo de integración.

En síntesis, el ALCA puede entenderse como un TLCAN ampliado o “plus”, ya que compartirían buena parte de sus agendas. El intento de Estados Unidos de rediscutir un área de libre comercio continental y, a su vez, de lograr una influencia geopolítica de importancia, recuerda a los primeros objetivos de la Unión Panamericana de fines del siglo XIX, que tanto rechazo causó en las sociedades latinoamericanas. Durante el apogeo de las políticas neoliberales nadie cuestionó la afirmación de la iniciativa, más allá de los plazos para implementarse. Incluso, en la primera etapa hubo más cuestionamientos en Estados Unidos que en la región. Cuando los borradores se hicieron públicos y los gobiernos comenzaron a cuestionar plazos y condiciones, el ALCA trascendió las esferas diplomáticas y se instaló en la agenda política y social, en las calles latinoamericanas. Las condiciones impuestas por Estados Unidos, sobre todo la exigencia del libre comercio a la región pero sin eliminar a cambio los subsidios internos a sus productores, sumado a los efectos perjudiciales sobre empleo y áreas manufactureras orientadas hacia el mercado interno de la región, generaron un amplio rechazo social y popular, que incluyó a gobiernos, empresarios y movimientos obreros y sociales (Kan, 2015).

En efecto, el modelo de integración regional neoliberal, económico-comercialista, se desarrolló desde fines de la década de 1980 hasta su crisis a comienzos de la década de 2000. Como observamos convivieron en él dos tendencias en estrecha relación con el ideario aperturista neoliberal. Tanto el MERCOSUR inspirado en el RA, como los ensayos basados en el libre comercio, priorizaron un tipo de integración donde el aspecto económico, sobre todo el comercio, fue la matriz asociativa por sobre otras áreas no económicas. El crecimiento de los niveles de interdependencia comercial se presentaron como el aspecto positivo de los nuevos bloques regionales, al igual que los niveles de inversiones, que conllevaban una promoción de ellas, pero a medida de

---

las grandes empresas con capacidad de realizar comercio intra-firma y de presionar sobre compras gubernamentales, patentes y los derechos de propiedad intelectual, entre otros aspectos relevantes, pero no del todo visibilizados. A comienzos de la década de los años 2000 estalló la crisis del modelo a la par de la crisis de la hegemonía neoliberal<sup>9</sup>. En ese contexto, los resultados del TLCAN, la parálisis de las negociaciones en torno al ALCA y la crisis de MERCOSUR arrojaron a una crisis más integral de este modelo de integración, dando lugar a una reconfiguración política regional en la primera parte de la década de los años 2000 (Katz, 2006; Kan, 2016) y al desarrollo de nuevas instancias que se alejaron de una agenda de integración y asociación enlazada con las políticas neoliberales (Bernal Meza, 2013) en la segunda parte de esa década.

### **LA COYUNTURA RECIENTE: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON LOS AÑOS NOVENTA**

En los últimos años, desde la crisis global iniciada en 2008, se volvió a instalar la necesidad, tanto de los grandes capitales como de los Estados centrales, de relanzar iniciativas que profundicen los lazos económicos comerciales para elevar niveles de consumo e intercambio, expandir inversiones y llegar a nuevas áreas de influencia. Si bien desde lo geopolítico este avance responde a la necesidad de frenar el avance de los países BRICS (acrónimo de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y, sobre todo, de China, este empuje hacia mega acuerdos globales se terminó afianzando en los últimos años y tiene impacto en el presente de América Latina. Por ejemplo, la consolidación de la AP y ésta como puente de ingreso al TPP, constituyen parte de esta nueva

---

<sup>9</sup> Nos referimos a la crisis política a comienzos de la década de 2000 de varios gobiernos neoliberales (Bolivia, Argentina, Ecuador) y la llegada de gobiernos progresistas, neodesarrollistas, centroderequistas que influyeron en el rediseño del escenario de la integración regional latinoamericana durante toda la década de 2000.

---

escalada. Pareciera, en este contexto, que un nuevo avance del mercado por encima del Estado en función de compras gubernamentales, patentes, servicios y nuevas formas de privatización financiera, están detrás de este tipo de acuerdos, quizá con mayor énfasis que un posible aumento de los intercambios comerciales, sobre todo con un reciente auge proteccionista por parte de los países centrales, particularmente de Estados Unidos.

Existen contrastes entre el escenario geopolítico actual y el de los años noventa. Quizá el principal lo constituye la permanente crisis global que se distancia de la reestructuración y ofensiva capitalista de comienzos de la década de 1990, la caída del Muro de Berlín y de la Unión Soviética. Otro contraste es la aparición de los BRICS, particularmente de China y su despliegue económico en la región, logrando un contrapeso jamás imaginado frente a Estados Unidos y Europa. Además, en América Latina, la acumulación política y el ascenso social de gobiernos y sectores subalternos que hubo en la década de 2000 difiere al momento de crisis económica, política y social de los años ochenta que posibilitó construir consensos para las posteriores reformas neoliberales. Aun así, es difícil esbozar cuánto –pero sobre todo cómo y cuándo– esta acumulación política pueda enfrentarse al giro a la derecha y sus orientaciones económicas neoliberales como las que están transitando Argentina y Brasil que vienen a desmantelar una buena parte del escenario previo, entre ellos la integración regional. Los nuevos mega acuerdos fueron saludados por estos gobiernos como la forma en que los países de la región pueden insertarse en el mundo, aunque más bien cuando hablan de mundo se refieren a los mercados en una concepción estrecha de la asociación y vinculación regional. En este contexto, si los mega acuerdos impulsados en los últimos años avanzan en la dirección comercial es probable que fracasen, sobre todo porque la liberalización comercial está tensionada ante el creciente proteccionismo que se ido instalando desde los países centrales y, además, por lo señalado anteriormente

---

te en torno al resultado de las negociaciones por el ALCA, como lección para la región de los escasos beneficios que traen de los acuerdos de libre comercio. Si el objetivo central de estos acuerdos es avanzar en áreas más silenciosas de negociación como patentes, derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales servicios y seguridad jurídica y financiera, el escenario de negociación puede ser distinto y dependerá, entre varias cuestiones, de cuán público sean las negociaciones para poder evaluar los efectos perjudiciales que este tipo de acuerdos traen hacia países más vulnerables y periféricos<sup>10</sup>. Además, dependerá de la gobernabilidad y hegemonía que logren los nuevos gobiernos de derecha en países claves como Argentina y Brasil, como del desenlace de la coyuntura política venezolana y la correlación de fuerzas política más regional.

Sin duda, a pesar de estos contrastes recién señalados entre el escenario de los años noventa y el actual, la orientación de las iniciativas de integración regional está confluyendo con la esencia de los mega acuerdos globales y se orientan en una dirección similar al modelo de la década del noventa, en la que el mercado y los capitales se convierten en sujetos de una integración más económica que política. En efecto, las uniones y acuerdos regionales están buscando atraer comercio e inversiones y constituirse en puente a otras iniciativas globales y al mercado mundial. En consecuencia, con mayor o menor distancia, la AP, el giro actual del MERCOSUR y los TLC existentes, están más cercanos a la concepción neoliberal de la integración regional de los años noventa que revisamos aquí en este trabajo.

Observemos este nuevo escenario. Cuando entre 2003 y

---

10 Cabe destacar que, si bien la salida de Estados Unidos del TPP anunciada y firmada por Trump, puede dar un retroceso a la iniciativa, la misma continúa promoviendo la liberalización comercial para las negociaciones económicas globales y regionales. Además, tampoco implica que los grandes capitales y corporaciones –incluso las norteamericanas que estaban detrás de ella– desestimen la construcción de este tipo de mega acuerdos. Sobre las características generales del TPP y los contrapuntos en Estados Unidos entre Trump y Obama por su apoyo o rechazo, véanse Morgenfeld (2016) y Ghiozzo y Heideil (2016).

---

2005 el ALCA se tornó inviable, con el despliegue de los TLC Estrados Unidos se aseguró una base mínima para poder reconstituir un vínculo con la región. Desde 2011, varios de esos países que habían firmado esos TLC (Chile, Perú, Colombia y México) conformaron la AP volviendo a introducir la discusión sobre qué modelo de integración desplegar. Con similitud a lo acontecido en el conjunto de la región durante los años noventa, el desarrollo de una política regional que fomenta una integración basada en las atracciones de inversiones, el intercambio comercial y cercana a la política exterior y regional norteamericana, se asocia a la manutención en el orden interno de las políticas económicas neoliberales. En efecto, a contramano de lo acontecido en resto de la región entre 2005 y 2015, estos cuatro países conservaron políticas más cercanas al ideario neoliberal, priorizaron la negociación de un TLC con Estados Unidos y un acercamiento a su política externa. Además, algunos de ellos (Perú, Chile y México) son parte de las negociaciones por el TPP, y algunos también (Chile, México y Colombia) son parte de las negociaciones por el TISA.

La atención de la prensa sobre la cumbre de la AP de junio de 2016 en Santiago de Chile evidenció su afirmación como bloque regional. En ese conclave tuvo lugar el ingreso como observador de la Argentina a partir del cambio de gobierno de diciembre de 2015 empezando a plasmar en hechos el reiterado anuncio de “abrirse al mundo y a los mercados” realizado por la gobernante alianza Cambiemos. La ponderación del bloque se hizo en contraste con las otras iniciativas regionales. Principalmente, ante cierta parálisis de la UNASUR; la crisis del MERCOSUR, el bloqueado ingreso de Venezuela en función de su crisis política interna y el permanente descontento de Uruguay y Paraguay con el bloque.

Las flamantes políticas exteriores y regionales de Argentina y Brasil no son un dato menor para el futuro regional. Los dos principales países del Cono Sur y pilares del MERCOSUR cambiaron de signo político con repercusiones

---

a nivel regional. Por intenciones manifiestas y declaraciones de tipo ideológico-político primero y por acciones más concretas luego, la Argentina de Macri y el Brasil de Temer son más propicios a reformular el MERCOSUR. Las opciones son varias y pueden ser combinadas, aunque no está claro todavía el futuro escenario. Una de ellas es reducirlo a una zona de libre comercio, eliminando la Unión Aduanera que lo caracteriza. La otra, es flexibilizar la posibilidad que algunos de sus miembros firmen acuerdos de preferencia arancelaria o TLC en forma individual con otros bloques regionales o países, mediante la reforma de la Cláusula decisoria N° 32/2000 que imposibilita esto. En todo caso, sería una vuelta a esa etapa comercialista analizada aquí, sobre todo a la desplegada entre 1991 y 1995 sin el AEC funcionando, situación que profundizaría una integración estrictamente económico-comercial y con ella las asimetrías y los desequilibrios ya existentes.

También, se esbozó la alternativa se acercarse como bloque a un acuerdo preferencial con la AP como puente a la reconstrucción de un eje de integración económico comercial como el que proponía el ALCA en 2005. La opción más notable, evidenciada a fines de 2017 –que se presenta a la vez como alternativa más viable que el acercamiento a la AP luego de la llegada de Trump a Washington– fue profundizar el acuerdo de libre comercio con la UE. No obstante, el anuncio de su firma en el marco de la reunión de la OMC en Buenos Aires en el mes de diciembre de ese año, evidenció que ni siquiera con gobiernos de corte neoliberal que flexibilizaron las exigencias de la UE hay un claro acuerdo sobre comercio, inversiones y servicios. Los problemas de subsidios, tarifas, compras gubernamentales y servicios, son casi idénticos por los que se detuvieron las negociaciones en 2005 al igual que las del ALCA. A esto se suman nuevas áreas a la negociación como comercio electrónico que generan mucha incertidumbre.

¿Qué ocurrirá con el TLCAN a partir de las medidas anunciadas por Trump? ¿Y con la relación entre Estados Unidos

---

y América Latina? ¿Cómo convivirán UNASUR y CELAC con los gobiernos que potencian nuevamente este modelo económico comercialista de integración? ¿Se reducirá el MERCOSUR a una zona o área de libre comercio eliminando la política arancelaria común construida en el marco del RA? ¿Firmará acuerdos de libre comercio como bloque con la AP o se afianzará el acuerdo con la UE? ¿Cómo impactará en la región un acuerdo de tales características? ¿Y en las relaciones de la región con China y el conjunto de los BRICS? ¿Cuál será el futuro del ALBA ante la crisis política venezolana? ¿Cuál será el futuro de Venezuela en el MERCOSUR?

Difícil es esbozar una respuesta clara a todos estos interrogantes. Por un lado, porque es muy reciente el comienzo de esta nueva reconfiguración. Por otro lado, porque si bien podemos indagar una vuelta a un modelo de integración económico-comercial más cercano a las políticas neoliberales, no sabemos aún la forma en que terminará de desenvolverse en el mediano plazo. Si bien el giro político hacia gobiernos de derecha y de orientación neoliberal es evidente, eso no implica que el tipo de políticas implementadas sean exactamente iguales a las que las reformas neoliberales trajeron en la década de 1990. Además, las relaciones de fuerza política en el conjunto de la región y en algunos países claves no son las mismas que las de fines de los años ochenta y comienzo de los noventa, que posibilitaron la hegemonía de las reformas neoliberales y mediante ellas una profundización de la reestructuración capitalista más global. Por último, la ola proteccionista que comienza en Estados Unidos con la llegada de Trump abre un parentesis sobre la estrategia comercial y regional para América Latina, por ejemplo, con el llamado a revisar el TLCAN, cuando hasta ahora tanto republicanos como demócratas habían sostenido una política similar.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, P. (2003). "Neoliberalismo: un balance provisorio" en Sader Emir y Gentili Pablo (Compiladores): *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, CLACSO. Páginas 25-38.
- BERNAL MEZA, R. (2013). "Modelos o esquemas de integración en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC)" en *IBERO-ONLINE.DE*, N° 12, Instituto Iberoamericano de Berlín.
- BIELER, A. y MORRÓN, A. (2013). "Hegemonía, orden mundial y cambio histórico: siguiendo el camino de la teoría crítica. Perspectivas neogramscianas en las relaciones internacionales", en Kan Julián y Pascual Rodrigo (Compiladores): *Integrados? Debates sobre las relaciones internacionales y la integración latinoamericana y europea*, Buenos Aires, Imago Mundi. Páginas 23-42.
- BRICEÑO RUIZ, J. y SIMONOFF, A. (EDITORES) (2013). *Integración y cooperación en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- COX R. (1996). "Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method", en Cox Robert with Timothy Sincalir: *Approaches to world order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ESTAY, J. y SÁNCHEZ DAZA, G. (2005). "Una revisión general del ALCA y sus implicaciones", en Estay Jaime y Sánchez Daza Germán, (Compiladores): *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires, CLACSO. Páginas 17-87.
- FERRER, A. y JAGUARIBE, H. (2001). *Argentina y Brasil en la Globalización. ¿Mercosur o ALCA?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- GIACALONE, R. (1999). "Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participa-

- ción en el G-3 y en el MERCOSUR”, en *Aldea Mundo*, N°22, Mérida. Páginas 51-60.
- GHIOTTO, L. y HEIDEL, E. (2016). “Muerto el TPP, ¡viva la liberalización!” en *ALAINET*. Consultado el 8/2/2017. Disponible en <http://www.alainet.org/es/articulo/182379>
- GUDYNAS E. (2005). “El regionalismo abierto’ de la CEPAL: insuficiente y confuso”, en *Observatorio Hemisférico*, International Relations Center. Consultado en 15/09/2016. Disponible en <http://www.cipamericas.org/es/archives/1324>.
- GUILLEN Romo H. (2001). “De la integración cepalina a la integración neoliberal”, en *Revista Mexicana de Comercio Exterior*. Páginas 359-369. Consultado el 29/08/2016. Disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/36/1/RCE.pdf>
- GURBANOV, A. y RODRIGUEZ, S. (2005). “EZLN: La permanencia de la revolución mexicana” en *Periferias, Revista de Ciencias Sociales*, año 9, N° 12, Buenos Aires. Páginas 121-160.
- KAN, J. (2010). “De la apertura comercial a la soberanía y autonomía regional. Un análisis de las tendencias de la integración latinoamericana de las últimas décadas. El caso de UNASUR”, en *Ideaçao, Revista de Educação y Letras da Unioeste do Paraná*, Paraná, Brasil, Volumen N° 12, N° 1 Primer semestre. Páginas 79-100.
- KAN, J. (2013). “Una relación particular. Clase dominante, gobierno y orígenes del MERCOSUR” en Kan Julián y Pascual Rodrigo (Compiladores): *Integrados? Debates sobre las relaciones internacionales y la integración latinoamericana y europea*, Buenos Aires, Imago Mundi. Páginas 155-204.
- KAN, J. (2015): *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*, Buenos Aires, CICCUS-Imago Mundi.
- KAN, J. (COMPILADOR) (2016). *El No al ALCA diez años después. La Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoameri-*

- cana reciente*. Buenos Aires: Editorial de la FFYL-UBA.
- KATZ, C. (2006). *El Rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires, Ed. Luxemburg.
- MORGENFELD, L. (2006). *El ALCA, ¿a quién le interesa?* Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- MORGENFELD, L. (2016). “Obama, Trump y Clinton. Enredados con el TPP” en *Huellas de Estados Unidos. Estudios y debates desde América Latina*, N° 11, Buenos Aires, pp 98-104. Consultado el 2/11/2016. En internet disponible en [http://www.huellasdeuea.com/ediciones/edicion11/10\\_Leandro%20Morgenfeld\\_98-104.pdf](http://www.huellasdeuea.com/ediciones/edicion11/10_Leandro%20Morgenfeld_98-104.pdf)
- RAPOPORT, M. (2008). “Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución?”, en *CYCLOS en la historia, la economía y la sociedad*, N° 33/34, Buenos Aires. Páginas 3-18.
- SASTRE, A. (2005). “El ALCA y la política neoliberal: ¿hegemonía y dominación en América Latina”, en Estay Jaime y Sánchez Daza Germán (Compiladores) (2005): *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires, CLACSO. Páginas 141-167.
- SILVA FLORES, C. y MARTINS, C. E. (2013): *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*, Editorial Arcis-CLACSO, Buenos Aires / Santiago de Chile.
- VEGA CANTOR, R. (2003). “Neoliberalismo, nuevo desorden mundial y éxodo forzado” en [http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/artcls/a0095\\_rvc-a04.pdf](http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/artcls/a0095_rvc-a04.pdf)

#### **OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS**

- ACTA DE BUENOS AIRES (1990).
- ALCA (1994). “Declaración de Principios”, Primera Cumbre de las Américas. Miami, diciembre de 1994.
- CEPAL (1994): “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, CEPAL.
- CONSENSO DE BUENOS AIRES (2003).

---

DECLARACION DE Iguazú (1985).  
MERCOSUR (1991). Tratado de Asunción. Asunción, marzo  
de 1991.

---

## **NEODESENVOLVIMENTO DO SUBDESENVOLVIMENTO: O BRASIL E A ECONOMIA POLÍTICA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA SOB O PT**

**Fabio Luis Barbosa**

Vamos desbravar a América do  
Sul, que ao mesmo tempo está  
tão próxima e distante.

LuLa, 2003

En política externa, se va a  
constituir lo que podríamos de-  
nominar de una manera infor-  
mal, una internacional progre-  
sista y revolucionaria a nivel  
continental.

Garcia Linera, 2016

### **NEODESENVOLVIMENTISMO**

Embora eleito em um contexto de rechaço à agenda neo-liberal implementada por Cardoso (1994-2002), o governo LuLa honrou o compromisso com a ortodoxia econômica explicitado na campanha eleitoral de 2002. Na realidade, neste governo se consumou o processo iniciado durante as gestões anteriores, visando converter o Brasil em uma “plataforma de valorização financeira internacional”. A abertura do mercado brasileiro de títulos públicos e a abertura financeira por meio de alterações nas contas mantidas no país por residentes no estrangeiro (CC5) entre 1992 e 1994, criaram “a forma e a substância” da inserção do Brasil nas finanças mundializadas, confirmando seu papel como emissor de capital fictício e criando as condições para a implementação do Plano Real. Nos marcos deste movimento, a promulgação da lei de responsabilidade fiscal (2000) sina-

---

lizou com os fundamentos jurídicos e políticos da almejada “credibilidade” internacional, convertida em eufemismo do que Paulani descreve como “servidão financeira”, uma vez que a manutenção da “confiança dos mercados” supõe a permanente subordinação da política econômica a estes interesses. A inscrição deliberada do governo Lula nesta lógica se evidenciou em uma macroeconomia assentada no tripé meta inflacionária, superávit primário e câmbio flexível, bem como nas reformas da previdência e na nova lei de falências aprovadas em seu primeiro mandato, lastreando a avaliação de que suas gestões constituíram “a mais completa encarnação” do neoliberalismo (Paulani, 2008: 10).

A despeito deste conjunto de evidências, a economia política dos sucessivos governos petistas foi frequentemente caracterizada como neodesenvolvimentista (Mercadante, 2010; Sicsú et al., 2006). Esta referência se popularizou durante o segundo mandato de Lula (2007-2010), quando o crescimento econômico impulsionado pela alta do preço das *commodities* no contexto da expansão chinesa, convergiu com variadas políticas estatais de estímulo a empresas de capital nacional. Após décadas de estagnação, a lenta recuperação do poder aquisitivo do salário, a diminuição do desemprego, uma ligeira melhoria na distribuição da renda, a redução da pobreza extrema por meio de políticas focalizadas, a expansão do consumo que acompanhou a abundância do crédito, além da percepção de que o país atravessava incólume a crise econômica mundial, lastrearam o discurso de que o Brasil mergulhava em um período de desenvolvimento, cujo paralelo com o nacional-desenvolvimentismo do pós-Segunda Guerra justificava o neologismo.

O denominador comum entre as diferentes formulações neodesenvolvimentistas é o diagnóstico de que o país buscava uma via alternativa entre a financeirização que caracteriza o neoliberalismo, e o nacionalismo associado ao desenvolvimentismo. Propunha-se recuperar a ênfase nas atividades produtivas em detrimento do rentismo, mas sem incorrer em inflação, populismo fiscal, nacionalismo e outros

---

elementos que remetem ao nacional-desenvolvimentismo. O desafio do neodesenvolvimentismo consistiria em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo — compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional — com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo — comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social (...)” (Sampaio Jr., 2012).

As contradições teóricas e práticas desta associação es-púria entre os supostos aspectos salutarres do neoliberalismo com aqueles saudosos do velho desenvolvimentismo, foram evidenciadas por diversos trabalhos (Paulani, 2008; Sampaio Jr., 2012). Fiori se referiu ao novo desenvolvimentismo como:

(...) um pastiche de propostas macroeconômicas absolutamente ecléticas, e que se propõem fortalecer, simultaneamente, o estado [sic] e o mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e a política fiscal e monetária, que seja ao mesmo tempo ativa e austera. E, finalmente, com relação ao papel do estado [sic], o “neo desenvolvimentismo” propõe que ele seja recuperado e fortalecido mas não esclarece em nome de quem, para quem e para quê, deixando de lado a questão central do poder, e dos interesses contraditórios das classes e das nações. (Fiori, 2011).

Elidindo múltiplos antagonismos teóricos e políticos, este enfoque releva as contradições entre a inserção internacional brasileira como plataforma de valorização do capital financeiro internacional e a afirmação das bases sociais, econômicas, políticas e culturais do estado nacional, premissa de qualquer projeto de nação. No conjunto, o “pastiche” neodesenvolvimentista ignora os nexos entre as diferentes dimensões internas a ambos ideários, além de abstrair as condições históricas que concederam, no passado, lastro à

---

utopia nacional-desenvolvimentista como via para a humanização do capitalismo periférico.

## **REGIONALISMO ABERTO VERSUS REGIONALISMO DESENVOLVIMENTISTA**

O ideário neodesenvolvimentista encontra correspondência no campo das relações internacionais na proposição de que os governos petistas implementaram um “regionalismo desenvolvimentista” ou “pós-neoliberal”. Apesar do reconhecimento de linhas de continuidade entre as gestões e que a prioridade em relação à América do Sul antecede a eleição de Lula em 2002, prevalece entre os analistas em polos dispares do espectro político a leitura de que a política externa praticada pelos governos Lula (2003-2010) representa uma inflexão em relação à dinâmica prevalente nos governos anteriores, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Para se diferenciarem em relação à gestão anterior, os simpatizantes da política petista referem o projeto de integração regional a uma inflexão na diplomacia brasileira, em sintonia com a ascensão de governos progressistas de diferentes matizes, questionando as políticas neoliberais domésticas e regionais prevalentes (Cervo, 2003; Vizentini, 2008; Vigevani; Cepaluni, 2011).

Neste contexto, argumenta-se que o Estado brasileiro abandonou a orientação das gestões anteriores, visando uma abertura comercial multilateral nos marcos do que a CEPAL descreveu como um “regionalismo aberto” (Cepal: 1994), em prol de uma política que enfatiza a integração sul-americana como estratégia de inserção internacional soberana, nomeada como “regionalismo desenvolvimentista” ou “pós-neoliberal” (Serbin et al., 2012). Sugere-se que esta modalidade de integração promoverá “a integração física entre os interiores dos países, passo fundamental para a integração de cadeias produtivas de fornecedores e produtores relacionados, objetivando a formação de economias de es-

---

cala e a própria integração das sociedades sul-americanas” (Desidera Neto; Teixeira, 2012: 32).

No entanto, a necessidade de reorientar os parâmetros da política externa até então prevalente, concedendo prioridade à América do Sul, emergiu ainda nos últimos anos do governo Cardoso (Silva, 2010). Em 1994, a implementação de um acordo de livre comércio entre Estados Unidos, México e Canadá selou o atrelamento da política externa mexicana aos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que a administração Bush lançava na primeira Cúpula das Américas em Miami o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Diante deste cenário, a diplomacia brasileira visualizou a América do Sul como referência geográfica de um projeto de liderança regional, perspectiva que se materializou em uma aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN) como uma estratégia para a constituição de um bloco econômico alternativo no espaço sul-americano (Funag, 2012).

Foi neste contexto que surgiu, durante o governo Cardoso, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Constituída como um mecanismo institucional de coordenação de ações dos doze países da América do Sul, seu objetivo é construir uma agenda comum de infraestrutura nas áreas de transportes, energia e comunicações. A realização dos mais de quinhentos projetos previstos na carteira alteraria a fisionomia do subcontinente, além de provocar considerável impacto ambiental.

Proposta em uma cúpula de presidentes sul-americanos em Brasília em 2000, a IIRSA foi pensada como a dimensão de infraestrutura de um projeto de integração referenciada no regionalismo aberto. A carteira de projetos da iniciativa foi desenhada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que retalhou o subcontinente em dez eixos de integração e desenvolvimento segundo uma racionalidade orientada por corredores de exportação de matérias-primas. Em termos territoriais, pretendia-se superar dois obstácu-

---

los “naturais” à integração subcontinental, os Andes e a Amazônia, potencializando os nexos entre a costa Atlântica (o Brasil) e o Pacífico, em um contexto de gravitação do dinamismo da economia mundial para a Ásia.

No ano seguinte ao lançamento da IIRSA, o presidente mexicano Vicente Fox anunciou o *Plan Puebla-Panamá* (depois chamado como *Plan Mesocamerica*), que obedecia a uma racionalidade idêntica embora em escala menor, e contava com o respaldo das mesmas organizações financeiras multilaterais, notadamente o BID. Nas circunstâncias, a IIRSA foi interpretada como uma expressão infraestrutural da ALCA, universalmente repudiada pelos movimentos populares do continente.

A ALCA não avançou em função das múltiplas resistências que despertou no campo popular, mas também não obteve consenso entre setores as burguesias latino-americanas. Igualmente importante, o projeto não foi consensual nos Estados Unidos e a gestão Bush foi incapaz de obter as autorizações solicitadas para acelerar as negociações. O fracasso da iniciativa, consumado na IV Cúpula das Américas em Mar del Plata em 2005, é celebrado como uma vitória dos governos progressistas na América Latina.

Por outro lado, a IIRSA foi abraçada pelo projeto de integração regional avançado pelo governo Lula. Com a constituição da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, a iniciativa foi incorporada ao Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) desta organização, consumando uma situação paradoxal: a iniciativa converteu-se no esteio material de uma organização identificada com um “regionalismo desenvolvimentista”, que se propunha a inverter as premissas que orientaram a constituição original da própria IIRSA, sob a égide do “regionalismo aberto”. O argumento é que seria possível e desejável integrar o arcabouço técnico da iniciativa, mas concedendo-lhe um sentido político diferente nos marcos da liderança brasileira sob a égide da UNASUL. Para entender este paradoxo, é necessá-

---

rio analisar a racionalidade econômica e os objetivos políticos do projeto integracionista brasileiro.

## **ECONOMIA POLÍTICA DO REGIONALISMO DESENVOLVIMENTISTA**

O substrato econômico da política de integração regional petista foi a estratégia do governo brasileiro de apoiar a internacionalização de grandes empresas de capital nacional ou sediadas no país, entendidas como vetor do desenvolvimento capitalista nacional: é a política das “campeãs nacionais”. Este apoio se materializou principalmente por meio de uma diplomacia empresarial, praticada pelo Itamaraty, e pela política de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em 2003, o banco alterou seu estatuto para ofertar uma nova linha de crédito especial estimulando a inserção externa destas empresas, desde que promovessem as exportações brasileiras. Entre 2003 e 2009, o crédito concedido com esta finalidade por meio do programa BNDES Exim, saltou de 42 milhões de dólares para 1,26 bilhões de dólares, configurando um aumento de cerca de 3.000% (FOLHA, 2009). Em 2010, o volume de crédito movimentado pelo BNDES atingia 96,32 milhões de dólares, o que era 3,3 vezes superior aos 28,6 milhões de dólares concedidos pelo Banco Mundial neste ano, e muito mais do que os 11,4 milhões de dólares movimentados pelo BID. Esta expansão esteve diretamente relacionada ao crescimento da economia brasileira, cujo PIB naquele ano crescera 7,5% nos marcos do boom das commodities, colocando o país como a sétima economia mundial (Estado, 2011).

Além do retorno das operações, a principal fonte de financiamento do BNDES é ao menos 40% dos depósitos compulsórios do PIS-PASEP, segundo estabelece o artigo 239 da Constituição. Além disso, recursos tem sido canalizados pelo Tesouro Nacional. Na realidade, a participação do Te-

---

souro Nacional elevou-se de 3,8 bilhões de reais ou 3,4% do total em 2001 para 450 bilhões de reais ou 54% do total em 2014. Esta política também teria uma pretensão anticíclica, visando mitigar os efeitos da crise mundial desenhada em 2008 (Pinto; Reis, 2016).

No entanto, estas políticas implicam em empréstimos a juros subsidiados pelo BNDES. Isso porque as taxas de juros de longo prazo (TJLP) praticadas pelo banco para a maioria de seus fundos são mais baixas e menos voláteis do que os acordos de recompra federal referidos à SELIC, uma vez que os juros brasileiros estão entre os mais altos do mundo: 5,64% no começo de 2015, comparado a 4,10% para China; 3,60% para Rússia; 2,75% para Índia; 0,45% para África do Sul. Assim, no final do segundo mandato de Lula, títulos governamentais eram emitidos com base na taxa Selic, que naquele momento estava em 11,75%, enquanto os empréstimos do BNDES estavam referidos à TJLP, cotada em 6%. Calcula-se que o custo fiscal destes empréstimos em 2009 esteve em torno de 85% do orçamento do Bolsa-Família naquele ano (Estado, 2009). Evidentemente, esta diferença entre os custos para o governo captar dinheiro e os juros subsidiados tem impacto fiscal, afetando a dívida nacional.

Beneficiaram-se deste apoio setores concentrados e oligopolizados do capitalismo brasileiro, que frequentemente operam como uma extensão de negócios dominados por transnacionais, notavelmente no campo da construção civil e da exportação primária, em torno a produtos como soja, etanol, minérios, carne, petróleo e outros. A justificativa para este foco é a avaliação de que são os setores em que o país é mais competitivo internacionalmente.

Outra forma de apoiar esta internacionalização é a atuação da BNDES Participações S.A. (BNDESPar), que capitaliza empresas por meio da aquisição de ações ou debêntures. Em 2009 o BNDESPar detinha participação em 22 multinacionais com sede no Brasil, e investimentos que totalizavam 92,8 bilhões de reais, correspondente a 4% da capitaliza-

---

ção total do mercado acionário brasileiro (Tautz et al, 2010: 261). Em 2012, 89% das ações do BNDESPar concentravam-se nos seguintes setores: petróleo, mineração, papel e celulose, energia e frigoríficos (Garzón, 2013).

A ação do banco intensificou a concentração de capitais em setores da economia brasileira. Este movimento foi acelerado com a crise mundial iniciada em 2008, e atingiu um recorde em 2010, quando registraram-se mais de 700 operações de fusões e aquisições de empresas brasileiras. Para dar alguns exemplos: o banco proporcionou 6 bilhões de reais ao grupo JBS para aquisições no Brasil e no exterior, que a converteram na maior produtora de carne do mundo; 2,4 bilhões de reais para a Votorantim Celulose adquirir a Aracruz Celulose, resultando também em uma das maiores produtoras de celulose, a Fibria; mais de 1,5 bilhão de reais para a fusão da Sadia com a Perdigão, tornando o grupo Brasil Foods o maior exportador mundial de frango.

O primeiro caso é emblemático: dois anos depois de financiar a compra da maior empresa de carne bovina na Argentina, a estadunidense Swift Armour, o BNDESPar injetou 4,5 bilhões de reais no conglomerado JBS-Friboi para a compra da Swift&Co. e Pilgrim's Pride Corp nos Estados Unidos. Em 2008, o BNDES-Par detinha 20% das ações da empresa, participação que chegou em anos seguintes a 35%, como forma de eliminar dívidas e debêntures. Até 2010, o BNDES já investira mais de 7,5 bilhões de reais na JBS (Estado, 2010).

A trajetória da JBS também ilustra o movimento de capitais brasileiros na direção argentina, país que atravessou uma aguda crise que culminou na derrubada de cinco presidentes no final de 2001. Em 2003 a Petrobras adquiriu o controle da Perez Compac (empresa petrolífera argentina), incrementando sua presença no país desde então; a Camargo Corrêa comprou a maior fábrica de cimento do país, a Loma Negra (2005); Em 2010, a Vale adquiriu os ativos argentinos da empresa anglo-australiana Rio Tinto (Proje-

---

to Potássio Rio Colorado); e a Votorantim, que já possuía ações da siderúrgica AcerBras, adquiriu 50% da Cimentos Avellaneda; no setor de serviços, o Banco do Brasil adquiriu o Banco da Patagônia (Fundação Dom Cabral, 2010; Luce, 2007).

No entanto, o protagonista da expansão internacional dos negócios brasileiros foi a construção civil, setor que se fortaleceu sob a ditadura (1964-1985) e diversificou suas atividades ao se envolver com as privatizações nos anos 1990, também impulsionadas pelo BNDES (Campos, 2009). De modo geral, estas empresas tornaram-se conglomerados diversificados, que tem na construção apenas mais um ramo de atividade. Deve-se lembrar que o setor também foi estimulado pela gestão petista por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de modo que há quem interprete este apoio do BNDES à expansão internacional das empreiteiras como uma extensão do PAC (Garzón, 2013).

Entre 2001 e 2010, o repasse de recursos do BNDES para obras de empreiteiras brasileiras no exterior aumentou 1.185%, passando de 72.897 milhões de dólares para 937.084 milhões de dólares. Durante os dois governos Lula, entre 2003 e 2010, foram investidos mais de 10 bilhões de dólares em financiamento a obras na região, muitas delas referidas à IIRSA. Estas obras incluem: a construção e ampliação da rede de gasodutos argentina (1,9 bilhão de dólares, Odebrecht e Confab), o aqueduto do Chaco neste país (180 milhões de dólares, empresas CNO, Techint, OAS e ISOLUX); a rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari (332 milhões de dólares, empresa OAS), o Projeto Hacia el Norte - Rurrenabaque-El-Chorro (199 milhões de dólares) e a Rodovia Tarija- Bermejo (179 milhões de dólares, Queiroz Galvão), todos na Bolívia; ampliação do metrô de Santiago (209 milhões de dólares, Alstom); a construção da ponte sobre o rio Tacutu na Guiana (17,1 milhões de dólares), a segunda ponte sobre o rio Paraná no Paraguai (200 milhões de dólares) e a ponte Assis Brasil-Itaparí no Peru (17,1 milhões de dólares); no Uruguai, a Rede de Distribuição de Gás de

---

Montevideu com 7 milhões de dólares (OAS); na Venezuela, a construção e ampliação do Metrô de Caracas (943 milhões de dólares, Odebrecht) e a construção da Hidrelétrica La Vueltosa (121 milhões de dólares, Alstom). A esta lista é necessário acrescentar grandes usinas hidrelétricas projetadas no Peru, Venezuela, Equador, Colômbia e na República Dominicana pelas empresas Odebrecht, Camargo Correa e OAS (Saggiaro: 2012).

Muitos projetos apoiados pelo banco tem grande impacto socioambiental, além de envolverem empresas que desrepeitam sistematicamente a legislação trabalhista. Por estes motivos, sua atuação foi contestada pelo campo popular no Brasil e em outros países da região. Em 2007, um conjunto de organizações sociais e movimentos populares constituiu a “Plataforma BNDES”, apontando contradições entre a atuação do banco e seu papel como uma entidade pública dotada de função social.

Exemplos desta atuação controversa incluem: a Usina São João do grupo Brenco, que recebeu um empréstimo de 600 milhões de reais além de ter o BNDES-Par como sócio, foi autuada pelo Ministério Público do Trabalho por manter 421 trabalhadores em situação análoga à escravidão. O frigorífico Bertin, que recebeu R\$ 2,5 bi do banco, garantindo ao BNDESPar o controle de 27,5% das ações (antes de ser adquirido pela JBS), foi denunciado seguidas vezes por manter gado em áreas ilegalmente desmatadas. Em outro caso, 500 milhões de reais foram emprestado ao grupo Alcoa para exploração de bauxita em território com licença ambiental expirada em Juriti, envolvendo diversos conflitos com a população local (Tautz et al.: 2010).

Dois destes conflitos tiveram ampla visibilidade nacional. Em 2011, eclodiu uma revolta entre os 14 mil trabalhadores de uma das principais hidrelétricas em construção no país, a usina de Jirau em Rondônia, na fronteira com a Bolívia. Este conflito desencadeou uma onda de revoltas em situações similares. Geralmente afastadas dos grandes centros,

---

da presença estatal e dos olhos da opinião pública, estes canteiros de obra frequentemente se convertem em máquinas de moer gente. O consórcio responsável pela usina de Jirau é liderado pela empreiteira Camargo Correa, associada à transnacional francesa Suez e a Eletrosul, e recebeu 13,3 bilhões de reais do BNDES. Um segundo conflito de ampla repercussão eclodiu em torno à represa de Belo Monte nas margens do rio Xingú, na Amazônia brasileira. Apesar da necessidade duvidosa do projeto, da sua viabilidade econômica incerta e do extraordinário impacto socioambiental previsto, a obra está em curso, mobilizando até o momento mais de 23 bilhões de reais do BNDES.

Os questionamentos à atuação do BNDES se replicaram no plano internacional. No âmbito das relações de trabalho, a situação mais famosa envolveu os operários da International Nickel Company of Canada (Inco), adquirida pela gigante brasileira Vale do Rio Doce em 2006, que enfrentaram a nova direção da empresa em uma prolongada greve. No âmbito sul-americano, registram-se múltiplas controvérsias. No Equador, a tensão entre o governo Correa e a Odebrecht em função das irregularidades na construção da hidrelétrica de São Francisco conduziu os países à beira de uma crise diplomática em 2008. Na Bolívia, os conflitos em torno da construção de uma rodovia atravessando o TIPNIS, simultaneamente um parque ambiental e uma reserva indígena, são considerados como um divisor de águas na relação do governo Morales com os movimentos indígenas. Apesar da repressão brutal à oitava marcha indígena em 2011, a obra adjudicada à construtora brasileira OAS, que contava com crédito de 332 milhões de dólares do BNDES, foi suspensa. Situação similar envolveu a construção de hidrelétricas na Amazônia peruana, impedidas até o momento pela resistência popular.

O caso peruano ilustra a estratégia regional brasileira. Em 2010, os presidentes Alan García e Lula da Silva assinaram um acordo prevendo a construção de cinco hidrelétricas na Amazônia peruana, que exportariam 80% da sua

---

produção para o Brasil. A primeira e principal delas se situaria em Inambari, obra adjudicada a um consórcio de três empresas brasileiras, liderada pela construtora OAS. Mais além do projeto em si, pretendia-se desencadear um movimento orientado a acoplar a economia peruana ao Brasil, como aconteceu com a construção do gasoduto boliviano no final dos anos 1990, marco a partir do qual o Brasil se tornou o principal parceiro comercial deste país. Na visão dos formuladores brasileiros, o resultado é que se estreitariam os laços econômicos regionais, fortalecendo a base material para a autonomia política da região, sob a liderança brasileira (Araujo, 2015; Paloschi, 2015).

Em linhas gerais, a racionalidade petista entende que a internacionalização de corporações brasileiras serviria de alícerce material para projetar regionalmente a influência do país, modificando seu padrão de inserção internacional. Ou para usar o jargão do meio diplomático, tornar o Brasil um “*global player*”.

Foi nesta perspectiva que se criou em 2008 a UNASUL. Mas porque o Brasil militou pela criação desta organização e não aderiu à ALBA, lançada em 2004?

A ALBA acenava para uma integração que não se restringia à dimensão comercial, envolvendo os campos da educação, saúde, cultura, comunicação, entre outros. A troca de petróleo venezuelano pelo serviço de médicos cubanos e a criação do canal de televisão Telesur, ainda que não diretamente vinculados à ALBA, são emblemáticos desta intenção. No campo da economia propunha-se ideias inovadoras, como um sistema único de compensação regional (SUCRE), visando mitigar a dependência regional de moeda forte; ou a formação de empresas de investimento conjunto, como a Petrocaribe. A intenção da iniciativa foi descrita nas seguintes palavras: “Alba optou pela lógica da cooperação comercial, o intercâmbio solidário e a complementaridade econômica entre as diferentes estruturas produtivas nacionais como princípios gerais da sua filosofia, em um esforço por esten-

---

der a solidariedade revolucionária pelo continente” (Cerezal, Simarro, Soler: 2013, 152).

Em última análise, ao propor uma integração de escopo latino-americano (e não sul-americano) que transcendia a dimensão mercantil, a ALBA sinalizava para um projeto político contra-hegemônico no continente, que teve em Cuba seu primeiro e principal parceiro. No entanto, esta lógica encontrou escassa ressonância no governo brasileiro, em que o ensejo de um mundo multipolar não se traduziu em radicalização política. Da perspectiva brasileira, a ALBA foi de escasso interesse econômico, porque não trazia negócios atrativos. Já no plano político, a iniciativa foi interpretada como um projeto que respondia a interesses antes venezuelanos do que latino-americanos, e o protagonismo deste país foi visto como concorrente à projeção almejada pelo Brasil, a despeito da empatia pessoal entre Chávez e Lula (Cerezal, 2015; Parkinson, 2015; Ramos, 2015).

Assim, em oposição à lógica pleiteada pela ALBA que apontava para uma integração contrahegemônica de escopo latino-americano, a UNASUL esteve pautada desde a origem pelo mínimo denominador comum capaz de aglutinar políticas díspares na América do Sul, como as praticadas então pelos governos de Venezuela e Colômbia. A adesão deste último país só foi assegurada quando se acordou que as decisões na organização seriam unânimes e não por maioria, o que na prática concedeu poder de veto a seus membros.

Mais além de realizações bem-vindas porém de escasso impacto estrutural, como acordos para a convalidação de diplomas e compras conjuntas de vacina (Nascone, 2015), esperava-se que a criação do COSIPLAN como organismo da UNASUL invertesse a racionalidade original da carteira de projetos associada à IIRSA. Em termos econômicos, este desafio implicava em minimizar o papel das instituições multilaterais que conceberam a iniciativa, o BID, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o *Fondo Financiero para el*

---

*Desarrollo de la Cuenca del Plata* (FONPLATA). Isso porque a lógica estritamente mercantil que baliza estas instituições impedia o investimento em obras relevantes para a integração regional, mas pouco rentáveis. Esta presença deveria ser contrabalaceada com a atuação de outros organismos financiadores, notadamente o BNDES (Barros: 2015). Simultaneamente, emergiram propostas na direção de uma nova arquitetura financeira regional, que resultaram na criação do Banco do Sul em 2009, com a adesão formal de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

Do ponto de vista brasileiro, o movimento integracionista ampliava as frentes de negócio e fortalecia seu protagonismo político. Os demais países da região tinham duas motivações fundamentais para se acerrar. Por um lado, há aqueles que enxergaram a oportunidade de consolidar um campo político alternativo à influência estadunidense. Esta é a motivação subjacente aos países sulamericanos que integram a ALBA, uma iniciativa de integração potencialmente mais radical que foi neutralizada, na prática, pela conduta brasileira. Por outro lado, há países que fazem negócios com o Brasil como fazem com qualquer país, como é o caso do Peru. Sintomaticamente, Venezuela e Peru são os dois países em que a Odebrecht, corporação que simboliza a expansão apoiada pelas gestões petistas, movimentou maior volume de negócios (Chan, 2015).

De maneira geral, os países em que mais se intensificaram os vínculos comerciais brasileiros são aqueles com quem as gestões petistas manteve vínculos de proximidade política, como Argentina, Venezuela, Cuba e República Dominicana na América Latina. Fora do continente, esta associação entre afinidade política e intensificação comercial parece menos relevante, tendo em vista o volume de negócios com a tenebrosa ditadura angolana. Mas foi a busca de aliados políticos que motivou o ativo apoio à candidatura de Ollanta Humala em 2011 no Peru, ainda que o presidente tenha dado às costas aos apoiadores brasileiros depois de eleito.

---

## DESENVOLVIMENTISMO EM CRISE

Como evoluiu este processo de integração regional? Do ponto de vista da política externa brasileira, que visava um desenvolvimento capitalista apoiado na internacionalização de suas corporações e como decorrência, ambicionava um papel protagonista na política internacional, é possível afirmar que este projeto avançou com êxito durante as gestões de Lula (2003-2010). Neste período, o *boom* das *commodities* lastreou uma popularidade inquestionável, que permitiu ao presidente inclusive, eleger uma virtual desconhecida como sua sucessora. Ao mesmo tempo, havia indícios de um novo papel para o país, entre a liderança na missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) ao Haiti e a vitoriosa campanha para sediar a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos no país, todos triunfos de virtuosidade duvidosa.

Ao longo da primeira presidência de Rouseff (2011-2015), o processo ainda avançou, porém de forma intermitente. Ao perfil distinto da presidente, que não priorizou a agenda externa nem a integração regional em seu mandato, somaram-se indícios de que a crise alcançava o país, prejudicando por exemplo, os repasses do Tesouro Nacional ao BNDES. No campo político, embora a rebelião de junho de 2013 não tivesse motivações econômicas, expressava-se um profundo mal-estar social. Era um sinal inequívoco de que a pacificação social produzida pelo PT perdia o chão. Na medida em que as aspirações populares foram novamente frustradas, a iniciativa política gravitou consistentemente para a direita.

Já em 2015 quando Rouseff se reelegeu, este projeto se encontrava ameaçado em diferentes frentes. Fundamentalmente, as condições econômicas que preservaram o Brasil dos impactos mais destrutivos da crise que eclodiu em 2008 já não se apresentavam, e havia indícios de recessão econômica. Por outro lado, numerosos escândalos evidenciaram os esquemas de corrupção que constituem o *modus operandi* de fazer negócio das empreiteiras, no país e fora dele.

---

Estas revelações minaram a confiabilidade do governo e do partido que o comandava, mas também ameaçaram as bases do projeto capitalista por eles defendido. Paradoxalmente, a exigência de transparência nas prestações de contas do BNDES deixou de ser uma consigna dos movimentos populares e foi apropriada pela direita nas ruas.

Acuados em todas as frentes, quadros petistas interpretaram as dificuldades que as empreiteiras e a Petrobras viviam para fazer negócios como uma ameaça ao seu projeto nacional. Impotentes para negar a corrupção, alegam que o país sempre funcionou assim, mas isso só emergia agora porque o PT era governo. Em conexão com este argumento, sugeriu-se que o extensivo trabalho de investigações em curso inibia o investimento das empreiteiras, entre outros setores, o que colocava em risco a economia do país. Em outras palavras, se explicitou que o projeto de integração regional avançado pressupõe uma identificação entre empreiteiras e sua forma corrupta de fazer negócios, para não mencionar as péssimas condições de trabalho, e a nação.

Reconhecer a debilidade das premissas do projeto petista não significa negar o uso político que a direita antipetista faz das investigações, nem as preocupantes infrações à legalidade incorridas com esta finalidade. Porém, os escândalos tornaram a corrupção inegável. E a conjunção entre corrupção e crise econômica colocou a gestão petista na defensiva.

Mesmo antes da crise se agudizar, o BNDES se mostrava mais preocupado com as investigações do que com os investimentos, inclusive porque os cortes orçamentários somados ao decréscimo das receitas oriundas do FAT, diminuíram os capitais disponíveis para investimento de longo prazo.

Por outro lado, diversos indícios questionavam a eficácia da estratégia das “campeãs nacionais”. Em primeiro lugar, algumas empresas que receberam vultuosos aportes do banco passaram, pouco depois, para o controle internacional. Foi este o caso do conglomerado de bebidas Ambev, que se fundiu com uma corporação belga e teve sua sede trans-

---

ferida para este país; da usina de etanol Santa Elisa, adquirida pela francesa LDC Dreyfuss depois de ser apoiada pelo BNDES; da EBX que se associou a empresas de capital chinês e coreano após aprovar grandes volumes de crédito público para seus projetos; da Alunorte e da Alummar, empresas vendidas pela Vale para a norueguesa Norsk Hydro, entre outros casos. Também houve situações como a operação da Odebrecht no Peru, que se autonomizaram: registrada legalmente como uma empresa local, já não tem projetos apoiados pelo BNDES, mas tampouco colabora para a exportação de serviços e produtos brasileiros. No conjunto, há escassa evidência de que os serviços prestados pelo BNDES estimularam a expansão econômica. Por outro lado, há indícios de que as “campeãs nacionais” tomaram empréstimos de longo prazo para reduzir custos de capital ou para comprar títulos da dívida pública brasileira, lucrando com a diferença nas taxas de juros (Bonomo et al., 2014).

As dificuldades domésticas do governo petista, somam-se óbices para consolidar a proposição de que o COSIPLAN imprima um sentido diverso à IIRSA. De acordo com esta perspectiva, a infraestrutura projetada contribuiria para a endogenização do crescimento, a sustentabilidade ambiental e a inclusão social. O núcleo do problema é que o conjunto de bancos na origem da iniciativa (BID, CAF e Fonplata) preservam na prática, poder para pautar a agenda de projetos. Por exemplo, são estes bancos que financiam os estudos que antecedem os projetos e o comitê técnico da IIRSA continua sendo integrado por representantes destas três instituições. Por outro lado, a proposição de uma “nova arquitetura financeira” orientada a reduzir a dependência da região em relação às instituições financeiras internacionais, foi bloqueada pelo próprio Brasil. Prevaleram objeções do Banco Central e do Ministério da Fazenda em utilizar as reservas internacionais para financiar o investimento, enquanto recebia-se juros de 1% em títulos do tesouro estadunidense, ainda que na outra ponta desta engenharia financeira se pagassem os juros mais altos do mundo. Embora um dos

---

principais proponentes da “nova arquitetura”, o economista equatoriano Pedro Paes minimize esta questão, argumentando que o aporte de reservas internacionais seria precedida de numerosas medidas que não implicam ônus desta natureza, prevalece a percepção de que o motivo para o Banco do Sul não ter decolado é político: a instituição prevê igual poder de voto para os países, independentemente do aporte que realizem, em um modelo diferente daquele do FMI. Este arranjo não interessaria à pretendida liderança brasileira, o que evidenciaria as motivações de poder subjacentes ao discurso de integração regional (Acosta, 2015; Paez, 2015).

A fragilidade da proposição integracionista também é explicitada pela constatação de que, em 2014, 477 projetos da carteira COSIPLAN eram obras nacionais, 95 binacionais, cinco trinacionais e somente dois projetos eram multinacionais, envolvendo Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela em projetos de telecomunicação. Ainda, o informe da IIRSA relatava que 89,1% dos projetos e 66,5% dos investimentos previstos correspondiam ao setor de transporte, dentre os quais praticamente metade eram rodovias, enquanto os projetos de energia correspondiam a 9,3% dos projetos e 33,5% dos investimentos, e o setor de comunicações não alcançava 2% do número de projetos. Os dados evidenciam a afinidade entre a IIRSA e áreas de atuação das empreiteiras brasileiras (Cosiplan, 2014). Quinze anos após o seu lançamento é possível afirmar que a iniciativa tem avançado lenta porém exitosamente, mas sem cumprir a função política que o projeto petista lhe atribuiu.

Esta constatação problematiza os alegados nexos entre neodesenvolvimentismo e regionalismo desenvolvimentista. Uma vez que a dimensão econômica do processo limita-se aos negócios potencializados pelas obras referidas a uma iniciativa incubada no âmbito do regionalismo aberto, a proposição de um regionalismo desenvolvimentista envolve uma manobra retórica, evocando uma inflexão de sentido em um projeto que, em substância, permanece o mesmo. Sob esta perspectiva, a associação entre o conjunto de obras

---

e modificações regulatórias associadas à IIRSA e um horizonte neodesenvolvimentista está revestida de um caráter duplamente ideológico. Pois associa a expansão de negócios oligopólicos brasileiros e multinacionais ao novo desenvolvimento, e ao mesmo tempo, identifica este novo desenvolvimento com uma integração regional pós-neoliberal. Nesta operação, confunde-se interconexão com integração; crescimento com desenvolvimento; interesses oligopólicos com interesse nacional; diplomacia empresarial com cooperação sul-sul; e a internacionalização de negócios brasileiros com integração pós-neoliberal.

### **A ORDEM PETISTA NA AMÉRICA DO SUL**

Por fim, confunde-se a gestão de conflitos regionais, principal virtude atribuída a UNASUL, com soberania. Segundo esta leitura, a constituição de organizações regionais que não são conduzidas pelos Estados Unidos é entendida como um avanço na direção de um mundo multipolar, que se opõe aos interesses desta potência. É importante ressaltar que o Departamento de Estado deste país nunca fez esta leitura. Às vésperas da formalização da UNASUL, Condoleeza Rice expressou apoio ao protagonismo brasileiro nos marcos de um projeto de integração regional (RICE, 2008). Já sob a administração Obama, a sub-secretária de Assuntos Políticos do Departamento de Estado, Wendy Sherman, enfatizava: “Hoje, o Brasil é um parceiro estratégico para endereçar questões globais - e não somente hemisféricas - de preocupação comum. E eu quero deixar claro que os Estados Unidos precisam e dão as boas-vindas ao positivo papel expandindo do Brasil” (Sherman, 2012)<sup>11</sup>.

Em consonância com esta perspectiva, a intercessão brasileira em assuntos regionais nunca antagonizou com este

---

país. O Brasil interveio em direção contrária aos interesses golpistas endossados pelos Estados Unidos nas recentes crises políticas em Honduras (2009) e no Paraguai (2012). No entanto, em ambos casos esta atuação foi impotente para reverter o curso dos acontecimentos, a despeito de um esforço ostensivo na situação paraguaia.

Os limites do progressismo petista se evidenciaram na relação com o processo bolivariano na Venezuela. Lula cultivou relações próximas com Chávez, ao mesmo tempo em que condenou suas iniciativas de potencial inovador, como a Alba, o Banco do Sul e a Telesur, a uma relativa marginalidade. Esta conduta brasileira fortaleceu os setores mais moderados do bolivarianismo, um processo dinâmico cujo sentido esteve em permanente disputa, ao mesmo tempo em que multiplicaram-se os negócios brasileiros no país.

Mesmo fora da presidência, Lula continuou a pressionar o governo venezuelano nesta direção. Um ano após a morte de Chávez, o ex-presidente enviou uma carta a Maduro entregue por Marco Aurelio García, em que o aconselhava a aceitar seu papel como reformador do legado chavista, em lugar de pretender ser um segundo Chávez (Ramírez: 2015). No momento em que a UNASUL se oferecia para mediar o diálogo com a oposição, Lula propunha a conciliação e o pacto social para a Venezuela, via que até então parecia existosa no Brasil: “Maduro deveria tentar diminuir o debate político para se dedicar inteiramente a governar, estabelecer uma política de coalisão, construir um programa mínimo e diminuir a tensão (...) a Venezuela deveria ter um pacto de cinco anos, para trabalhar contra os apagões, lutar contra a inflação e ser autossuficiente na produção de alimentos” (Lula, 2014). Quando a crise venezuelana se agravou e o governo Rouseff era encurralado no Brasil, disseminou-se a percepção de que este país dava as costas ao governo bolivariano (Constant, 2015; Urbina, 2015).

Ao neutralizar a expressão mais radical da onda progressista que ora se esgota no subcontinente, os governos petis-

---

11 “Today Brazil is a strategic partner in addressing global — not just hemispheric — issues of shared concern. And I want to be clear that the United States needs and welcomes Brazil’s positive expanded role.” (SHERMAN, 2012).

---

tas contribuíram para delimitar o alcance e o limite da mudança no período. Em algumas situações, a mudança política foi radical como na Venezuela, onde sepultou-se o legado do *Punto Fijo*, ou na Bolívia, em que o protagonismo indígena correu o que Zavaleta Mercado descreveu como uma “sociedad abigarrada”, caracterizada pelo apartamento social entre índios e não-índios (Zavaleta Mercado, 1982). Entretanto, em qualquer caso verificou-se uma incapacidade para gerar alternativas a uma economia ancorada na exploração de recursos primários para exportação, inerente à lógica da IIRSA, a qual todos aderiram.

Portanto, observa-se uma correspondência entre o alcance e o limite dos processos identificados com o campo progressista na região, onde constata-se uma mudança política nos marcos da continuidade econômica, e a dinâmica prevalente no plano da integração regional, em que a UNASUL desponta como uma novidade política referida à IIRSA, cujo marco logístico aprofunda as estruturas econômicas da dependência.

### REFLEXÕES FINAIS

Existe uma correspondência entre o neodesenvolvimentismo como ideologia da política econômica das gestões presidenciais petistas e a noção de um regionalismo desenvolvimentista, ou pós-neoliberal, como ideologia da política externa praticada por estes governos. A função política em ambos os casos é estabelecer uma clivagem em relações administrativas precedentes pretendendo diferenciar-se em relação à ortodoxia neoliberal, sem que este movimento corresponda a qualquer mudança substantiva - seja na política macroeconômica fundada pelo Plano Real, seja no projeto de integração regional, que tem como esteio as obras associadas à IIRSA.

Ambos polos do debate tem um fundamento comum que remete, em última análise, ao mito do crescimento econômico.

---

co. Esta polarização postiza cumprir uma segunda função política, que é balizar o debate por alternativas que elidam as conexões entre crescimento econômico e o aprofundamento da dependência e da desigualdade, que caracterizam o subdesenvolvimento. Proposições que apontam para um padrão civilizatório alternativo, seja em torno do *Sumak Kawsay*, do bolivarianismo ou do socialismo, não tem voz no país.

Na economia o debate é restringido à microeconomia, discutindo-se, em última análise, o ritmo e a intensidade do aprofundamento da agenda associada ao neoliberalismo. No terreno das relações internacionais, disputa-se a relevância concedida ao Sul em geral e à América do Sul em particular, como espaço privilegiado de expansão de negócios brasileiros. Os parâmetros do debate são estabelecidos pela ponderação entre os ônus e bônus da integração regional, segundo uma racionalidade mercantil. O contraponto à posição petista, que sustenta a importância estratégica da região, foi sintetizado de modo lapidar pela ex-assessora da missão brasileira na OMC, Vera Thorstensen, em sua crítica ao Mercosul: “não adianta casar com pobre” (Thorstensen, 2014). Por outro lado, a IIRSA é defendida por diplomatas afinados com o regionalismo aberto, como o ex-ministro do governo Cardoso, José Botafogo Gonçalves, quem se queixa de que a iniciativa “tem sido pouco prestigiada, quando talvez seja a instituição que mais dinamismo possa dar a integração sul-americana”, e defende a prática de uma “diplomacia infraestrutural” (Gonçalves, 2013: 268).

A despeito das diferenças de enfoque, a finalidade comum é a inserção do espaço econômico brasileiro nos movimentos do capitalismo contemporâneo, como exportador de matérias-primas, base para a expansão do capital multinacional e plataforma de valorização do capital financeiro. Sob esta perspectiva, a política é sempre instrumentalizada pela economia. Ao contrário do que a retórica do regionalismo pós-neoliberal prega, o sentido do processo integracionista não modificou-se a partir da eleição de governos progressistas

---

inbuídos de um horizonte neodesenvolvimentista, mas há indícios de que a interconexão do subcontinente como um imperativo mercantil ensejou uma instrumentalização da afinidade política entre estes governos, em favor de negócios locais e internacionais.

Sob esta ótica, a incógnita analítica que desafia a explicar como um governo politicamente convencional, socialmente conservador e economicamente neoliberal praticaria uma política externa inovadora, perturbadora dos interesses estadunidenses na região, se desfaz. Explicitado o caráter ideológico da articulação entre neodesenvolvimentismo e regionalismo pós-neoliberal, a política das gestões petistas para a América do Sul emerge não mais como o que gostaria de ser, mas como o que ela foi: uma instrumentalização da integração regional em favor da internacionalização de negócios brasileiros oligopolizados consonante com a divisão internacional do trabalho prevalente, afluando ao país uma posição de liderança no subcontinente circunscrita à esfera política, a ser exercida em momentos de crise segundo os estreitos limites tolerados pela potência hegemônica.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA DOS SANTOS, FABIO LUIS (2014). “A problemática brasileira e os dilemas da projeção regional brasileira.” In: Desiderá Neto, Walter Antonio (org.). *O Brasil e Novas Dimensões da Integração Regional*. Brasília: IPEA.
- BONOMO, MARCO; BRITO, RICARDO AND MARTINS, BRUNO. (2014). “Macroeconomic and Financial consequences of the after crisis government-driven credit expansion in Brazil”. *Working paper* Nº 378. Rio de Janeiro: Banco Central do Brasil.
- CAMPOS, PEDRO HENRIQUE (2009). “As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras”. Em *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009. Fundação Rosa Luxemburgo.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. In: \_\_\_\_\_. Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados. v. 2.
- CEREZAL, MANUEL; MOLERO, RICARDO; MONTERO, ALBERTO (2013). “El SUCRE: orígenes, funcionamiento y perspectivas de futuro para la integración latinoamericana”. Em: Martins, Carlos Eduardo. *Los retos de la integración y América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO, 2013.
- COSIPLAN (2014). *CARTERA DE PROYECTOS*. Montevideo: V Reunión ordinaria del COSIPLAN, 4/12/2014. Em internet disponible em <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn25\\_montevideo14\\_Cartera\\_COSIPLAN\\_2014.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Cartera_COSIPLAN_2014.pdf)>. Acesso em 1/9/2015.
- DESIDERA NETO, WALTER Y TEIXEIRA, RODRIGO (ORGS.) (2012). “La recuperación del Desarrollo en el Regionalismo Latinoamericano”. In: \_\_\_\_\_. *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasília: CAF, IPEA.

- ESTADO DE SÃO PAULO. “BNDES aposta R\$ 7,5 bi no Friboi”. São Paulo, 15/02/2010. \_\_\_\_\_. “BNDES empresta 3915 mais em 5 anos e supera em 3,3 vezes o Banco Mundial”. São Paulo, 10/3/2011. Em internet disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-empresta-391-mais-em-5-anos-e-supera-em-tres-vezes-o-banco-mundial-imp-689817>. Acesso on May 21st, 2016.
- FIORI, José Luis (2011). A miséria do “novo desenvolvimentismo”. Disponível em internet em <http://www.car-tamador.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\_id=5334>. Acesso em 28/10/2014.
- FOLHA DE SÃO PAULO. ‘Brasil faz obras nos vizinhos temendo a China’. São Paulo: Caderno Dinheiro, B6, 27/09/2009.
- FUNAG (2012). A América do Sul e a integração regional. FUNAG: Brasília.
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL (2010). *Ranking FDC das Transnacionais Brasileiras*. São Paulo.
- GARCIA LINERA, ALVARO (2016). Conferência na Facultad de Sociales de Buenos Aires, 30/5/2016. Disponível em <http://www.resumenlatinoamericano.org/2016/05/30/alvaro-garcia-linera-en-argentina-no-hay-revolucion-verdadera-ni-hay-consolidacion-deunproceso-revolucionario-si-no-hay-una-profunda-revolucion-cultural/>. Acesso em 25/11/2017.
- GARZON, L. F. N. (2014). ‘A esfinge, o BNDES e as “campeãs” que nos devoraram’. *Correio cidadania*. 03 de Maio de 2013. Disponível em <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\_content&view=article&id=8329%3Amanchete030513&amp;catid=34%3Amanchete&=> Acesso em 8/8/2014.
- GONÇALVES, JOSÉ BOTAFOGO (2013). In: PAZ, Leonardo (org.). *O CEBRI e as Relações Internacionais no Brasil*. São Paulo: SENAC.
- LUCE, M. S. (2007). *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- LULA DA SILVA, LUIS INÁCIO (2014). ‘Oposição e governo iniciam diálogo na Venezuela com a mediação da Unasul’. Em internet disponível em <http://oglobo.globo.com/mundo/oposicao-governo-iniciam-dialogos-na-venezuela-com-mediacao-da-unasul-1-12127392>. Acesso em 22/7/2016.
- MERCADANTE, Aloisio (2010). *As bases do novo desenvolvimentismo: análise do governo Lula*. Tese (Doutorado). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. IE Unicamp, Campinas.
- PAULANI, LEDA (2008). *Brasil Delibery*. São Paulo: Boitempo.
- PINTO, Luiz; REIS, Marcos. (2016): ‘Tong term finance in Brazil: the role of the BNDES. Chapter to the book: Griyoyannis, Elias. The New Brazilian Economy. New York: Palgrave Macmillan. Forthcoming.
- RICE, SECRETARY CONDOLIEZZA (2014). *Remarks With Brazilian Foreign Minister Celso Amorim*. Brasília, Brazil, March 13, 2008. Em internet disponível em <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm>. Acesso em 10/5/2014.
- SAGGIORO GARCIA, ANA (2012). *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PUC.
- SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda (2012). “Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa”. Serv. Soc., São Paulo, N° 112, Dec. Em internet disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0101-66282012000400004&lng=en&nrm=iso>. Access on 28 Oct. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000400004>.

---

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2012). 'Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR'. In: Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi; Ramanzini Júnior, Haroldo; *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

SHERMAN, WENDY (2014). Under Secretary for Political Affairs. *Remarks to the Council of the Americas and the Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. Carnegie Endowment for International Peace Washington, DC February 28, 2012 <http://www.state.gov/p/us/rm/2012/184853.htm> Acesso em 15/5/2014.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. (2005). *Novodesenvolvimento: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Manole.

SILVA, ANDRÉ LUIZ REIS DA (2010). As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010). *Meridiano 47* (UnB), v. 120, p. 1-10, 2010.

TAUTZ, CARLOS; SISTON, FELIPE; LOPES PINTO, JOÃO ROBERTO; BADIN (2010). "O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário". Em: *Os anos Lula contribuições para um balanço crítico: 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond.

THORSTENSEN, VERA (2014). Entrevista a Carta Capital. Maio, 2014. Em internet disponível em <http://www.cartacapital.com.br/economia/ficar-atrelado-ao-mercosul-e-afundar-o-brasil-804.html>. Access at 28/10/2014.

ZAVALETA MERCADO, RENÉ (1982). *Clases sociales y concimiento*. La Paz: Amigos del libro.

---

## ENTREVISTAS

ACOSTA, ALBERTO (2015). Ex-presidente da Assembleia Constituinte no Equador e ex-ministro do governo Correa. Quito, setembro.

ARAÚJO, JOAQUIM (2015). Chefe do Setor de Defesa e Cooperação da Embaixada do Brasil no Peru. Lima, julho.

BARROS, PEDRO SILVA (2015). Diretor de Assuntos Econômicos da UNASUL. Quito, setembro. Cerezal, Manuel. 2015. Assessor do Banco Central da Venezuela, pesquisador da Universidade Bolivariana da Venezuela. Caracas, novembro.

CHAN, ALAN (2015). Diretor da operação da Odebrecht no Peru. Lima, julho.

NASCONE, MARIANO (2015). Diretor de Assuntos Sociais da UNASUL. Quito, setembro.

PAEZ, PEDRO (2015). Economista, um dos idealizadores de uma 'nova arquitetura financeira'. Quito, setembro.

PALOSCHI, JOMAS (2016). Chefe do Setor Cultural e de Cooperação Educacional da Embaixada brasileira no Peru. Lima, julho.

PARKINSON DE CASTRO, JOÃO CARLOS (2015). Coordenação-Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul. Montevideu, dezembro.

RAMÍREZ, KENNETH (2015). Diretor do Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales. Caracas, novembro.

RAMOS, FELIPE (2015). Missão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na Venezuela. Caracas, novembro.

URBINA, ELVIS (2015). Coordenador Nacional da Venezuela no COSIPLAN. Montevideu, dezembro.

---

## **ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNION EUROPEA: UNA NEGOCIACION APURADA QUE AHONDA ASIMETRIAS**

**Jorge Marchini**

Una posible alternativa para realizar una relectura de la historia de América Latina es llevarla adelante a través de sus debates en torno a los diagnósticos, análisis y propuestas de políticas, normas y el tratamiento en general de las vinculaciones económicas de cada uno de los países, y, en forma general, de toda la región con la economía mundial.

Las polémicas no han sido ni son teóricas. Éstas se han continuado entranando centralmente en las más fuertes disputas políticas y sociales. Tales perspectivas se implican en los modelos de desarrollo y las definiciones, propuestas y realidades de la distribución de cargas y beneficios para la sociedad.

Con tal mirada, es posible reconocer como posicionamientos básicos dos perspectivas muy diferenciadas con-  
trapuestas, por supuesto con distintos matices y énfasis dentro en cada una. Por un lado, la de aquellos que parten de la premisa que la apertura restringida hacia el mercado mundial es la clave para lograr salir del atraso económico de los países latinoamericanos, siendo necesario impulsar por lo tanto su facilitación para generar a través de la mayor competencia que generan mercados abiertos una dinámica virtuosa.<sup>12</sup>

En forma alternativa y por cierto antagónica a la anterior, en gran medida avalada por la experiencia recurrente de conflictos y crisis por esa misma apertura, se asentó la convicción q los países deberían priorizar sus intereses na-

---

12 Chelala, Santiago (2016). "Dimensiones Objetivas y Subjetivas de la Integración Regional y Global para América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.

---

cionales y sociales generando estrategias y dinámicas propias de desarrollo económico y no subordinadas a la fuerte dependencia estrecha a las lógicas de decisión y condiciones siempre cambiantes e inciertas del mercado mundial<sup>13</sup>.

La ponderación de las ventajas económicas de la división de las economías en mercados globales puede ser aceptada en forma general. De todas formas, su premisa que los logros del progreso técnico pueden distribuirse en forma justa y armónica en relación a la especialización en el intercambio internacional se ha visto contrapuesta por la evidencia de las marcadas diferencias de desarrollo existentes entre países centrales y los periféricos, tal como son reconocidamente los latinoamericanos, cuya oferta externa competitiva se encuentra concentrada en productos primarios ('commodities') y/o de baja elaboración, o productos y servicios cuya competitividad tiene como ingrediente central menores costos laborales. Ello es mucho más remarcado en un periodo como el actual de enormes cambios tecnológicos y reestructuraciones en mercados globales.

### **LIBRE COMERCIO Y DESARROLLO: UN DEBATE NO CERRADO.**

Los beneficios de la liberalización refieren en general a las ventajas de la libre movilidad de productos, servicios y capitales suponiendo que son: i) generar menores precios y brindar mayor capacidad de elección y decisión a los consumidores, ii) ampliar mercados de exportación, iii) modernizar las economías de menor desarrollo a través de la mayor especialización, la ampliación de la escala de producción y la exigencia de competencia de mercados globales.

En forma más detallada los argumentos suelen referirse a los beneficios por:

---

13 Vaca Hernández, Wendy (2017). "Región América Latina: procesos regionales entre la dependencia y la autonomía", FLACSO- Ecuador, Quito.

---

i.- La teoría clásica de las ventajas comparativas, afirmando que, a diferencia de la división sesgada mercantilista que supone que solo en “bueno exportar, pero no importar”, la mayor especialización en la economía mundial permite a las sociedades mayor bienestar por brindar la apertura opciones para racionalizar decisiones y comportamientos por la competencia y la innovación<sup>14</sup>.

ii.- La reducción de barreras comerciales financieras y entre países genera mayor impulso a la actividad económica y ruptura de privilegios monopólicos o concentrados de mercados cerrados.

iii.- Se genera un aumento potencial de las exportaciones, al complementarse los beneficios por el acceso a mayores importaciones con nuevas oportunidades para la introducción de productos y servicios de exportación competitivos en los mercados ampliados sin barreras restrictivas.

iv.- En tanto las economías pueden especializarse, se benefician al asumir mayores escalas de producción. Ello es especialmente cierto para sectores con altos niveles de costos fijos que requieran grandes inversiones, permitiendo además dinamizar innovaciones tecnológicas y mejoramientos de la productividad.

v.- Relacionar el aumento del comercio con un mayor crecimiento económico. Se suele indicar como demostrativo de ello que los periodos de mayor expansión en la economía mundial luego de la Segunda Guerra Mundial han sido también los de mayor incremento de los intercambios internacionales<sup>15</sup>.

vi.- La eliminación de barreras y restricciones se entiende generadora directa del uso más eficiente de recursos, menor burocracia e igualdad de oportunidades para todos los ac-

---

14 Ricardo, David (1969), “Principios de Economía Política y Tributación” Capítulo VII, Fondo de Cultura Económica, México.

15 Krugman, Paul; Cooper, Richard; Sinhasan T. “Growing World Trade: Causes and Consequences” -Brookings Papers, 1995, pp. 327-350, Brookings Institution Press, EE.UU., 1995.

---

tores económicos, siendo, por el contrario, que la protección o el apoyo público de economías y sectores económicos o sociales deriva en el atraso, mayores desigualdades e ineficiencia crónicas.

De todas formas, la estructura y condiciones de los acuerdos entre países de economías avanzadas y los de menor desarrollo no han cumplido con su promesa de superar las asimetrías de desarrollo. Por cierto, la confianza prevalente desde la década de 1990 en los mecanismos automáticos de ajuste con mercados abiertos marginó en las negociaciones el “trato especial y diferenciado” aspecto que siempre ha sido considerado básico para apalancar las economías menos desarrolladas. Se marginó la reiterada evidencia que las diferencias sustantivas de productividad y organización no pueden superarse automáticamente al no contar los sectores atrasados con capacidad ni recursos propios indispensables para afrontar la competencia abierta en los plazos perentorios establecidos recurrentemente por los tratados de libre comercio<sup>16</sup>.

Entre otros aspectos desarticuladores pueden mencionarse:

i.- Deterioro de condiciones laborales: Los tratados de libre comercio generan presiones para plantear condiciones salariales, normativas y de tratamiento desventajosas para los trabajadores por la amenaza que “de no aceptarse se producirá afuera”.

Contrario a los supuestos liberalizadores recurrentemente mencionados en los considerandos justificativos grandilocuentes de cada tratado de libre comercio, la experiencia ha demostrado que abundan desequilibrios, fragilidades y diferenciales de desarrollo.<sup>17</sup>

---

16 Arceo, Enrique: “El Impacto de la Globalización en la Periferia y las Nuevas y Viejas Formas de Dependencia en América Latina”, Cuadernos del Cendes, Caracas, Venezuela 2005.

17 Fischer, R.D. (2001), “The Evolution of inequality after trade liberalization”, Journal of Economic Development, Elsevier Editors, EE. UU.

---

ii.- Desindustrialización y estrechamiento de matrices productivas: Las aperturas de mercado sin contemplar impactos estructurales inhiben procesos de desarrollo incipientes que requirieran políticas públicas activas y, más grave aún, marginan actividades tradicionales que, por diferencias de productividad, no cuentan con condiciones para afrontar procesos de competencia abierta al no contar, sobre todo los emprendimientos de menor envergadura, con condiciones objetivas de punto de partida mínimas para afrontarlas competitivamente ni para realizar reconversiones imprescindibles.

iii.- Dependencia a ciclos de precios de 'commodities': Pese a la ilusión existente los primeros años del presente siglo por el auge de demanda de países asiáticos, no se ha revertido la desventaja estructural para América Latina de términos de intercambio negativos por su especialización en la producción y exportación de productos primarios en su relación con países industrializados.

Los procesos de agregación de valor y de modernización tecnológica quedan de tal forma ceñidos a producciones primarias con estructuras empresariales internacionalizadas, y las producciones industriales a ser esencialmente complementarias a encadenamientos globales de corporaciones multinacionales (maquiladoras)

iv.- Fragilidad de balanzas de pago y deterioro fiscal: La dependencia central a un ingreso variable de divisas por exportaciones en una canasta estrecha de productos. La condición común establecida en los tratados de libre comercio de amplia apertura importadora y la garantía de libre circulación- ingreso y egreso- de capitales, deriva en una alta sensibilidad a cambios de precios de materias primas, servicios y tasas de interés internacionales. Por su significación y velocidad, los efectos fiscales negativos no pueden ser contra balanceados siquiera por la constitución de fondos "anti-cíclicos" -que por otro lado inhiben la disponibilidad para otros propósitos productivos o sociales-, o el mayor

---

endeudamiento, poniéndose ello en particular evidencia al alargarse y/o profundizarse ciclos negativos.

Las consecuencias de la experiencia de los tratados de libre comercio concretados por países de América Latina con países centrales basados en proponer igualdad de tratamiento para economías desiguales resultan notorias. Ellas pueden observarse en los resultados generales (comercio, inversiones, desplazamiento de empleos, balanzas de pago, avances de industrialización, etc.) que no demuestran ser significativamente más favorables en relación a países sin tratados de libre comercio<sup>18</sup>.

En un documento referente para los debates sobre los principales problemas del desarrollo de América Latina, el economista Raúl Prebisch ya daba a mediados del siglo xx referencia a la necesidad de dar prioridad a la atención en forma realista a las asimetrías existentes entre las economías más avanzadas y las latinoamericanas, alertando: "La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad solo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error"<sup>19</sup>.

El largo debate sobre la relación centro-periferia diferenció claramente también el posicionamiento de los países latinoamericanos en los últimos años en relación a la concreción o no de acuerdos de liberalización con países centrales.

Los países del Mercosur (en un principio, Argentina, Bra-

---

18 CEPAL (2018). "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2017", Santiago de Chile.

19 Prebisch, Raúl. Escrito en 1949 como "Introducción al Estudio Económico de la América Latina, 1948. Posteriormente fue publicado en el Boletín Económico de América Latina, núm. 1, febrero de 1962 de la CEPAL, Santiago de Chile.

---

sil, Paraguay y Uruguay, para sumarse luego Venezuela) por su estructura económica- productiva y procesos políticos a principios del siglo XXI posiciones comunes críticas al “neo-liberalismo” y el rechazo vinculado a sus premisas de confianza en la rápida apertura de sus economías.

En la perspectiva de diferenciación, el evento más notorio que simbolizó la separación entre los países latinoamericanos por su posición en relación a negociaciones con países centrales resultó la que dividió a los países en relación a la firma del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) impulsada por Estados Unidos proponiendo una zona de libre comercio de nivel continental<sup>20</sup>.

Los gobiernos de los países del Mercosur se unieron en 2005 para rechazar la propuesta liberalizadora señalando que no contemplaba diferencias de desarrollo entre las economías más avanzadas de Estados Unidos y Canadá, y el resto del continente. Sus gobiernos, en tanto, reaffirmaban la necesidad de volver a priorizar lazos entre economías latinoamericanas. Sus avances concretos posteriores al rechazo del ALCA en torno a nuevas instancias (ALBA, UNASUR, CELAC) fueron limitados<sup>21</sup> aunque mantuvieron una tónica declarativa fuertemente crítica. En tanto, los gobiernos que sostuvieron la necesidad de avanzar rápidamente en una estrategia liberalizadora concretaron en forma sustitutiva una mayor apertura de sus economías a partir de acordar tratados de libre comercio con economías centrales pese a que los resultados tampoco fueron los esperados.

## LA ESTRATEGIA DE EUROPA CON AMÉRICA LATINA

Desde principios de la década de 1990, la Unión Europea ha sostenido una ambiciosa estrategia de promoción de

---

20 Tahana, Jorge (2015). “A Diez Años del No al ALCA: Los Debates siguen Presentes”, diario Página 12, Buenos Aires, 4/11.

21 Sanahujá, José Antonio (2017). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, Universidad Complutense de Madrid.

---

acuerdos liberalización comercial y económica bilateral con los países nucleados en cuatro agrupamientos subregionales existentes (la Comunidad Andina de Naciones -CAN-<sup>22</sup>, el CARIFORUM con los del Caribe<sup>23</sup>, el Mercado Común Centroamericano con los de América Central, y el Mercosur) así como negociaciones bilaterales con Chile y México.

Se reconoce abiertamente que la estrategia europea fue desarrollada como una respuesta a un fuerte impulso de presión liberalizadora hacia la región liderado por Estados Unidos Su dinámica llevó a la conclusión en 1992 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, también conocido como NAFTA por su sigla en inglés) con Canadá y México. El propósito de la Unión Europea aspiró entonces a balancear la agresiva iniciativa de Estados Unidos cuya ambición era la constitución de la unificación de los mercados a través del ALCA “desde Alaska a Tierra del Fuego”<sup>24</sup>.

El propósito de rápida apertura tanto de Estados Unidos como de Europa perdió impulso a partir de mediados de la primera década del presente ciclo por el giro político en la región y el surgimiento de gobiernos contrarios a una liberalización irrestricta con economías centrales. Estos rechazaron la concreción de acuerdos inmediatos y proclamaron, al menos enunciativamente, la necesidad de priorizar las relaciones intra-latinoamericanas por tratarse de economías con condiciones y desafíos similares, ponderando la significación de nuevas instancias alternativas como el ALBA, CELAC y UNASUR en una perspectiva similar a la que había originado a mediados del siglo XX la creación de ALALC y su continuidad en ALADI.

---

22 Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Chile fue miembro entre 1969 y 1976. Venezuela entre 1969 y 2006 al integrarse al Mercosur.

23 Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Surinam, y Trinidad y Tobago.

24 European Parliamentary Research Service (2017). “EU Trade with Latin America and the Caribbean- Overview and Figures” EPRS, Bruselas, Bélgica.

---

La estrategia liberalizadora europea no se desarrolló con la efectividad y coherencia que supuso originalmente la Unión Europea. Aun así, a mediados de 2018, al revertirse el auge económico circunstancial de la región y caer los precios de los principales productos de exportación (‘commodities’ o con bajo nivel de elaboración) y producirse en paralelo una reversión del marco político nuevamente hacia gobiernos proclives al libre comercio, la Unión Europea había ya concretado acuerdos significativos - con dos agrupamientos latinoamericanos (CARIFORUM, y el Mercado Común Centroamericano), con tres países de la Comunidad Andina (Colombia, Ecuador y Perú), con México y Chile.

### **MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: DE LAS INTENCIONES A LA PARÁLISIS Y AL APURO**

El acercamiento formal de la Unión Europea hacia el Mercosur data de los inicios de constitución del bloque, ya en 1992, con la firma de un Acuerdo de Cooperación cuyo sentido fue esencialmente reafirmar el vínculo histórico muy estrecho con cada con los cuatro países.

Pero es en 1995 cuando se avanza hacia el propósito de establecer un acuerdo de libre con la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación MERCOSUR-Unión Europea (AMIC), ratificado en 1999 con el compromiso del inicio de negociaciones formales.

El paso del acercamiento europeo al MERCOSUR fue interpretado como respuesta geopolítica europea a la puesta en marcha el 1º de enero de 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, referido también con la sigla ALCA por su abreviatura en inglés) y la puesta en marcha en diciembre de 1994 por iniciativa del presidente de Estados Unidos, W. Clinton, del proyecto de constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) “desde Alaska a Tierra del Fuego”.

---

Las negociaciones formales entre el Mercosur y la Unión Europea se pusieron en marcha en abril de 2000<sup>25</sup>. De todas formas, y pese a reiteradas manifestaciones de la intención de avanzar rápidamente hacia un acuerdo, las diferencias de condiciones, enfoques y expectativas entre ambos bloques inhibieron reiteradamente avances.

La perspectiva e ilusión del MERCOSUR fue desde el vamos a lograr la facilitación del ingreso de sus exportaciones agropecuarias. De todas formas, en forma reiterada, la respuesta europea fue que este capítulo debería ser tratado en el marco de Organización Mundial de Comercio (OMC), aun siendo notoria la paradoja de la inexistencia de avances en las negociaciones multilaterales (rondas) por la posición de países centrales (Estados Unidos y la misma Europa) de proteger y subsidiar sus producciones y mercados. En tanto, el énfasis europeo ha sido en todo momento a la apertura del bloque sudamericano a sus exportaciones productos industriales y de servicios, la igualdad de tratamiento de sus empresas en las compras públicas y el asentamiento de una mayor protección a los derechos de propiedad intelectual.

En efecto, el interés central del MERCOSUR estaba enfocado en el comercio de bienes y especialmente en el comercio de productos agropecuarios, más que en todos los demás aspectos de la negociación. Por el contrario, los objetivos de la Unión Europea apuntaban solo parcialmente a la apertura del mercado de bienes industriales y se focalizaban en la liberalización del comercio de servicios y de compras gubernamentales (con énfasis en el mercado de Brasil), en el tratamiento de sus inversiones y en la aceptación de nuevas reglas de protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI). En tanto, aspectos considerados inicialmente de significación para superar asimetrías de desarrollo, como son los de cooperación económica y la consideración de un “trato especial y diferenciado”, fueron marginados para

---

25 Ver información de evolución de la vinculación Mercosur- Unión Europea en la página web de la Unión Europea: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur>

seguir siendo solo referidos en forma enunciativa, pero no concreta<sup>26</sup>.

Las negociaciones chocaron permanentemente con las diferencias aludidas, pero también con los sensibles cambios políticos y económicos en ambas regiones. Al punto fue ello, que las tratativas se suspendieron en 2004 al fracasar la aceptación del intercambio de ofertas, Recién en 2010, en el marco de la Cumbre Mercosur- América Latina realizada en España, se anunció la intención de reanudar las negociaciones, aunque éstas en realidad lo hicieron recién en 2012, sin la presencia de Venezuela al alegarse que los entendimientos ya estaban avanzados. De todas formas, persistieron las diferencias sustanciales que ya habían impedido previamente avances.

Las llegadas de los gobiernos aperturistas pro-mercado de Mauricio Macri en Argentina por elecciones en 2015 y de Michel Temer en Brasil por la controvertida destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016, fueron interpretadas por el establishment político económico internacional y analistas como “una ventana de oportunidad” para superar el *impasse*<sup>27</sup>. Desde entonces se impuso la tónica de “dejar de lado diferencias” para concretar con la mayor celeridad el acuerdo como un signo del “regreso al mundo luego del populismo” de los gobiernos anteriores.

Sucesivas rondas de negociaciones desde mayo de 2016 reiteraron la intención de llegar a un acuerdo inmediato, pero persistió la imposibilidad de concretarlo ante la preocupación y presión de sectores económicos que empezaron a conocer informalmente condiciones y concesiones planteadas en las negociaciones en forma secreta, sin participación ni conocimiento de potenciales impactos por parte de sectores sensibles a un acuerdo no contemplativo de diferencias

estructurales de competitividad<sup>28</sup>. La falta de transparencia y de estudios de impacto ante el supuesto cuestionable por la propia experiencia de la economía mundial “los mercados abiertos ajustan de la mejor forma posible los equilibrios”, dejaron la expectativa de una rápida resolución del acuerdo entonces a la mera voluntad política.

En todo caso, desde el punto de vista europeo la conclusión de negociaciones con el Mercosur haría posible el contar con acuerdos convenientes con casi todos los países latinoamericanos y caribeños (con la excepción de Bolivia, Cuba y Venezuela). Pero sigue siendo una sensible incógnita el interrogante abierto: ¿Es posible lograr un acuerdo sustentable solo presionando para lograr las mayores ventajas sin contemplar los intereses prioritarios y preocupaciones extendidas en el Mercosur?, al cual se ha sumado otro desde la perspectiva del Mercosur: ¿Cuáles son las ventajas de acuerdos rápidos desequilibrados con economías centrales, siendo que la problemática central de los países del Mercosur ha pasado a ser en el último periodo el de las crecientes dificultades que provocan mayores déficit en las balanzas de pago al cambiar el ciclo de la economía mundial?

### **¿SE ROMPE EL IMPASSE DEL MERCOSUR EN RELACIÓN A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO?**

Luego del periodo circunstancial muy expansivo en todas las economías regionales, la reversión del ciclo económico de altos precios de ‘commodities’ de exportación y menores tasa de interés financieras internacionales fue paralelo un notorio cambio de la orientación política del Mercosur<sup>29</sup>. El

26 Makuc, Adrián; Duhalde, Gabriela; Rosenberg, Ricardo (2015). “La Negociación Mercosur-Unión Europea a 29 Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?” BID- INTAL, Buenos Aires.

27 Brundsen, J. and Khan, M. (2018). “Catching a Merco-saurus”, Financial Times, Londres, 30/01.

28 Marchini, Jorge (2018). “Nuevas filtraciones desnudan negociaciones con la Unión Europea muy desventajas para el MERCOSUR”, NODAL, Buenos Aires, 1º de abril. En internet disponible en <https://www.nodal.am/2018/04/nuevas-filtraciones-desnudan-negociaciones-con-la-ue-muy-desventajas-para-el-mercosur-por-jorge-marchini/>

29 Marchini, J. (2016). “Incógnitas para América Latina ante el cambio del ciclo económico”, Revista Área

desplazamiento de los gobiernos en Argentina, Brasil, Paraguay, la suspensión intempestiva de Venezuela y la aceptación del gobierno de Uruguay llevó al abandono regional de posiciones previas críticas y a un rápido viraje hacia la búsqueda de un reposicionamiento a través de priorizar los vínculos con países centrales, caracterizándose la necesidad de recuperar el tiempo por “haberse perdido el lugar en el mundo”

Aun en un marco internacional complejo por el crecimiento del proteccionismo y caída del comercio mundial, en mayo de 2016 se relanzaron las negociaciones Mercosur – Unión Europea. Por lo pronto, aun siendo muchas las incógnitas y peligrosas tensiones, los gobiernos del Mercosur apostaron a dar muestras ortodoxas de su propósito de avanzar rápidamente hacia una mayor apertura de sus economías.

Brindar un mayor impulso a las negociaciones pasó a ser una estrategia central de reposicionamiento tanto para los gobiernos del Mercosur, por su propósito de demostrar de haber superado la etapa anterior referida ahora en forma crítica como “de embriagarse de populismo”<sup>30</sup>, y para Europa, como vía de lograr un sensible rápido reposicionamiento geopolítico gracias a la “ventana de oportunidad”<sup>31</sup> brindada por la aspiración de rápida apertura propuesta por los gobiernos del Mercosur, y lograr contraponer sus resultados positivos para Europa a un creciente clima proteccionista y chovinista en sus sociedades.

El apuro de las negociaciones y la prevalencia de consideraciones ideológicas pusieron en evidencia de todas formas el grado de superficialidad y los muy serios déficits de

análisis y debate sobre las eventuales condiciones y consecuencias que tendría una rápida mayor liberalización en un contexto mundial y comercial crecientemente desequilibrado. En tal perspectiva, la idea prevalente de los gobiernos que “lo importante es abrirse al mundo” no solo pasa a ser equívocada, sino eventualmente enormemente peligrosa.

## **ENUNCIACIÓN GRANDILOCUENTE VS NEGOCIACIONES CONFIDENCIALES**

La trascendencia de las negociaciones en marcha para la firma de un acuerdo de liberalización económica y comercial del Mercosur con la Unión Europea habría requerido que éstas fueran conocidas en forma amplia por sectores sensibles, economías regionales y, por lo tanto, ser puestas en debate público. Resultó ello particularmente paradójico tratándose de gobiernos que recurrentemente enunciaron públicamente “el compromiso absoluto con la transparencia” y “la prioridad debe ser el mayor control democrático de la gestión pública” para “bregar contra el populismo y la corrupción”<sup>32</sup>. Sus mismos voceros pasaron a defender como “imprescindible” la absoluta reserva en negociaciones tan trascendentes, realizándose a libro cerrado y como hecho consumado para esperar que recién sea puesta entonces a consideración pública y parlamentaria<sup>33</sup>.

Por cierto, la presión creciente de sus gobiernos “avanzar como sea y sin demora” llevó a cada vez mayores concesiones por parte del Mercosur en las sucesivas rondas de negociación, tal como fue dejado al descubierto por documentos puestos en conocimiento público a través de filtraciones oficiales<sup>34</sup>.

Estado y Políticas Públicas N°4, FLACSO- Argentina, Buenos Aires.  
30 Declaraciones del presidente de Argentina, Mauricio Macri. Diario La Capital de Rosario, Argentina, 26 de abril de 2018

31 Brudzinska, K. (2018). “The EU Plans to Seal a Long-Sought Trade Agreement with Mercosur”, Revista Globsec. 2 de febrero. En internet disponible en <https://www.globsec.org/eu-plans-seal-long-sought-trade-agreement-mercosur/#3fmm1a06U6Z58lo.99>

32 Declaración de Cancilleres de VIII Cumbre de las Américas, Lima Perú, 12 de abril de 2018.

33 Della Croce, C. (2018). “Mercosur-Unión Europea: Apuran en secreto un acuerdo que ahondaría desequilibrios y pérdida de empleos”, revista Tiempo de Crisis, Buenos Aires.

34 Los documentos “leakados”, cuyos contenidos no fueron desmentidos, han sido publicados por la página web: <http://bilateralis.org>.

Es necesario reconocer que la negociación Mercosur-Unión Europea tiene una enorme importancia estratégica. Se trata de vínculos de sociedades y economías con enormes potencialidades de cooperación y complementación. No hay duda de que mejorar y ampliar las relaciones entre dos regiones tan importantes debe ser un objetivo prioritario con claves geopolíticas. Al observarse la terrible situación actual de dependencia, decadencia y subordinación de México, atado a un acuerdo de liberalización con Estados Unidos y Canadá con una estructura similar al que se propone hoy para la Unión Europea con el Mercosur, debería al menos convocarse a un análisis serio de sus condiciones y posibles consecuencias. Muchas de sus exigencias y falencias podrían ser tanto o más severas que las que sufre hoy dramáticamente México<sup>35</sup>.

Un acuerdo del Mercosur con la Unión Europea negociado a libro cerrado sería totalmente contradictorio con el alivio de haberse rechazado la propuesta de un acuerdo del mismo tipo como el ALCA. Aun si se denominara un acuerdo con Europa con eufemismos tales como “de cooperación económica”, u otra figura elegante al estar la denominación tratado de libre comercio muy desprestigiada, muchas de sus condiciones y exigencias tendrían derivados muy negativos para la actividad económica, la situación del empleo y la vulnerabilidad fiscal tal como lo demuestran como antecedente acuerdos de rauda liberalización firmados varios países latinoamericanos en años recientes con Europa<sup>36</sup>.

Es imprescindible analizar detenidamente la experiencia recorrida por acuerdos de libre comercio que la Unión Europea ha concretado con otros países latinoamericanos (Centroamérica, Chile, Ecuador, México, Perú)<sup>37</sup>. Existen

35 García Zamora, R. (2017). “La quiebra del modelo neoliberal en México”, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

36 Aravena Carrasco, A. (2018) “El devenir del trabajo en Chile: capitalismo neoliberal y flexibilidad laboral” *Revista Trabajo*, Año 10, N° 15, México.

37 González Bergez, T. (2017). “Integración comercial en América Latina: Estudio de políticas económicas aplicadas a través de los bloques regionales (MERCOSUR- Alianza del Pacífico)”. Colección.

numerosas evaluaciones muy serias y bien documentadas poniendo en evidencia que el balance de sus resultados concretos han sido negativos (Ejemplo: mayor aumento de las importaciones desde Europa que exportaciones hacia allí en un periodo de mayores déficit de las balanzas de pagos, quiebra empresas y aumento de la marginalidad de pequeños productores rurales , pérdida de la capacidad de los gobiernos para afrontar los crecientes problemas de sus economías con medidas para defender y promocionar en forma independiente la producción local, mantenimiento de barreras proteccionistas europeas para-arancelarias, mayor exclusión a los inmigrantes en los países en Europa, etc.)<sup>38</sup>.

## **¿ABRIRSE A CAMBIO DE QUÉ?**

Es necesario destacar que los aspectos comerciales son sólo uno de los capítulos, y tal vez no el más importante, de las negociaciones en marcha. Aun sin contarse con información detallada imprescindible, pero sí el antecedente de acuerdos similares negociados por la Unión Europea recientemente es posible anticipar que un acuerdo contra reloj Unión Europea- Mercosur incluiría una masiva eliminación recíproca inmediata de aranceles al comercio exterior. La Unión Europea seguirá sosteniendo las subvenciones y las protecciones de su sector agrícola, condición que justifica por la existencia las presiones internas proteccionistas en sus propios países. Sus negociadores han venido sosteniendo que los temas agrícolas deben ser tratados en OMC, aunque todos saben que la Ronda Doha está paralizada desde hace años<sup>39</sup>.

Promesas ambiguas para “salvar la cara” a los gobiernos

38 Weisbrodt, M. (2017). “ETITCAN ha causado más daño a México de lo que cualquier muro podría”, *Center of Economic and Policy Research*, Washington, EE.UU.

39 Ver detalles de acuerdos vigentes de la Unión Europea con países de América Latina en la página de Sistema de Información del Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (OEA). En Internet disponible en [http://www.sice.oas.org/agreements\\_5.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_5.asp)

---

del Mercosur dispuestos a firmar como sea, pero no brindando concesiones significativas para una mayor apertura de sus mercados a los productos agropecuarios competitivos del Mercosur.

Se priva así a los países del Mercosur el poder alcanzar el que sería el beneficio comercial esperado más importante a cambio de una apertura inédita masiva de los mercados locales a una competencia abierta de una economía más desarrollada; sobre todo evidente para la mayor parte de los productos industriales y de servicios. Se repetiría, aún en un grado mayor, el escenario de la grave crisis que sufre hoy México, pero también comparable al que se observa en la misma Europa como consecuencia de las asimetrías entre los países del Norte respecto a los de Sur y del Este.

En forma engañosa, suele afirmarse que las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea en marcha son solo de tipo comercial. No es así, la mayor parte de los temas en discusión son de carácter estructural y comprometen el conjunto de la economía en aspectos críticos tales como servicios, patentes, propiedad intelectual, compras públicas, inversiones y competencia. La eventual provisión de “igualdad en el tratamiento nacional” a los países de la Unión Europea, aun si se incluyeran algunas salvaguardas de excepción marginales, impediría defender y priorizar la diversificación de matrices productivas que hoy resulta imprescindible encarar ante los cambios de la economía mundial.

América Latina no requiere una mayor liberalización descompensada, sino estrategias y políticas públicas elementales de defensa de su desarrollo utilizadas históricamente también por los países europeos, a través de la sustitución de importaciones, priorizar la producción nacional, brindar créditos diferenciales para el desarrollo de regiones o sectores más desfavorecidos que son inhibidos estructuralmente por los acuerdos europeos. El futuro de nuestros países puede quedar completamente comprometido por una mala negociación.

---

Las exigencias de un acuerdo que inhibiera decisiones soberanas independientes para introducir cambios legislativos, arancelarios, financieros o impositivos, vulnerarían la capacidad elemental de nuestros países para reordenar prioridades, ponderar recursos, capacidades y excedentes, y priorizar la integración complementaria de América Latina para enfrentar la falta de divisas y un marco internacional muy inestable e incierto.

## **¿DÓNDE ESTÁN LOS ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO?**

De forma de poder decidir qué tipo de entendimiento con Europa es posible e imprescindible para el Mercosur que entidades, partidos y organizaciones sociales y académicas que proclaman defender el interés nacional y regional no se dejen llevar por enunciaciones superficiales y se convoquen al análisis serio tanto general, como regionales y sectoriales, que incluya la evaluación de los efectos estructurales de corto y largo plazos y posibles alternativas realistas a un acuerdo liberalizador descompensado.

En lo inmediato, es preciso contraponer ultimátums (por ejemplo, afirmar que se debe negociar ahora o nunca), posibles maniobras (por ejemplo, eventuales amenazas de poner negociaciones “multiparte” en forma independiente, tal como lo hizo con la Comunidad Andina<sup>40</sup>, para romper la unidad de Mercosur) o la lisa y llana distorsión de la realidad.

Existen antecedentes internacionales que deben estudiarse de opciones más equilibradas para la negociación con la Unión Europea y otros países y regiones más industrializados para superar asimetrías.

---

40 Fairlie Reino, A. “Del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina (CAN) al Acuerdo Comercial Multipartes con Colombia y Perú: ¿Qué escenarios para la integración regional?” Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (OLOP) - en <https://eulacfoundation.org/es/system/files/Del%20Acuerdo%20de%20Asociación%20entre%20la%20Unión%20Europea%20y%20la%20CAN%20al%20Acuerdo%20Multipartes.pdf>

---

No debe seguir una negociación crucial con la Unión Europea solo en manos de un grupo pequeño de “especialistas” y la presión de grupos de interés o medios de comunicación superficiales o sectorizados por posiciones ideológicas o intereses económicos particulares, como se ha repetido a lo largo de años.

### **¿HAY OTRO CAMINO?**

Es imprescindible desmitificar la idea que no hay otra alternativa para una negociación con la Unión Europea que avanzar a libro cerrado. Se debe rechazar en forma terminante la caricaturización que hacen voceros del establishment afirmando que los sectores, organizaciones y personas que rechazan la firma rápida del acuerdo en condiciones desventajosas solo lo hacen para “poner palos en la rueda” y no pueden contar con propuestas alternativas serias y efectivas.

La continuidad de las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea debe abrir un campo a la reflexión y participación pública para plantear sin demora opciones viables. El punto de partida debe ser reconocer la necesidad de evitar que se repita el error de no considerar condiciones asimétricas de desarrollo entre países y sectores de mayor y menor desarrollo económico e industrial que hoy observamos también como ejemplo negativo entre los países del Norte, el Sur y el Este de Europa.

Son aspectos básicos a contemplar:

i.- La extensión de la liberalización comercial: Debería realizarse un análisis serio y transparente - no solo entre negociadores que poco conocen y/o no consultan las realidades y actores sectoriales o regionales”- para evaluar los eventuales impactos de una mayor apertura de importaciones europeas. Bien podría plantearse como alternativa una negociación en etapas y, en tanto se presenta como “acuer-

---

do de cooperación económica”, vinculando cada una de ellas al logro de ciertas metas pre-fijadas de desarrollo económico (por ejemplo, aumento PIB per cápita, desarrollo industrial regional o social - aspectos del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, etc.), con cláusulas de suspensión de ventajas de no cumplirse las mismas.

Aun si acaso los negociadores de la Unión Europea plantearan que no les sería posible aceptar el condicionamiento a indicadores que no pudieran ser controlados por Europa, otra posibilidad podría ser vincular las concesiones mutuas a metas relacionadas con la participación de mercado de las exportaciones del Mercosur (productos con valor agregado, diversificación productiva). Una metodología con metas acordadas para el desarrollo, que fueran más allá de salvaguardas temporales, permitiría: i) de producirse crisis de balanza de pagos u otras dificultades económicas que llevara a la caída de la actividad económica, pudieran revertirse legalmente y renegociarse las concesiones, ahondar el compromiso de bregar en forma permanente por el desarrollo mutuo y armónico de vínculos cooperación y complementación.

ii.- Exigir un análisis consistente y responsable específico por productos y sector de la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) por parte de Europa, al interpretarse que el cambio criterios y la eliminación para su aplicación en las importaciones de casi todos los países del Mercosur desde 2014 ha sido introducido como un factor condicionante inmediato indirecto al clima de armonía, y no de urgencia, que requieren negociaciones internacionales con un horizonte de largo plazo.

iii.- Acotar las metas para alcanzar resultados viables, consistentes y mutuamente beneficiosos. Teniendo en cuenta que, tal como ocurre en general con los mal llamados “tratados de libre comercio” (TLC), la mayor parte de los capítulos de la negociación Mercosur- Unión Europea no son de carácter comercial sino se vinculan a un amplio espectro

---

de temas estratégicos (compras públicas, propiedad intelectual, servicios financieros, telecomunicaciones, transporte marítimo, competencia, entre otros). Deben plantearse prioridades claras y alcanzables de negociación – ejemplo: comenzar por los aspectos comerciales-, no temiendo incluir en una agenda efectiva otros temas que no deben ser marginados por su incidencia también hoy central en las relaciones comerciales y económicas intra-regionales como ser: el movimiento de personas, la complementación educativa, el desarrollo industrial, los programas de cooperación en investigación y desarrollo.

Tal como señalara el exsecretario general de la cancillería de Brasil, Samuel Pinheiro Guimarães, al realizar un análisis de las condiciones y efectos que podrían derivar en particular para Brasil un mal acuerdo con la Unión Europea “podría ser el inicio del fin del Mercosur, y el fin de la posibilidad de desarrollo autónomo y soberano brasileño y del objetivo estratégico de Brasil de construir un bloque económico y político de América del Sur, próspero, democrático y soberano”. Esta preocupación debería ser común a todos los países del Mercosur<sup>41</sup>.

Las negociaciones de dos regiones tan importantes y con lazos tan estrechos como la Unión Europea y el Mercosur son un asunto serio y no pueden ser concretadas en entremeses confidenciales de técnicos y diplomáticos para ser presentadas como “hecho consumado” en forma rimbombante y engañosa hacia la sociedad. Deben formar parte de una construcción y voluntad genuina y consistente teniendo en consideración capacidades, necesidades y potencialidades beneficio mutuo para ambas regiones. El debate real implícito en negociaciones económicas internacionales es el modelo de desarrollo y social. Es por ello que la sociedad debe saber qué se está negociando y tener la última palabra.

---

41 Couriel, A. (2017). “Interrogantes sobre el TLC Mercosur-Unión Europea”, Diario La República, 6 de diciembre, Montevideo, Uruguay.



---

## **EL MULTILATERALISMO EN LA ENCRUCIJADA. NUEVOS ACTORES Y VIEJOS CONFLICTOS.**

**Ramiro L. Bertoni**

### **INTRODUCCIÓN**

La crisis internacional de 2008 renovó la discusión sobre la poca representatividad de los organismos internacionales conformados en la Posguerra, y en vez de transformaciones profundas en su seno, se produjeron cambios a diversos niveles y con distintos objetivos. Como un intento de poder lograr una mínima coordinación de políticas para evitar que se profundice la crisis se realizó la ampliación del G-7 a G-20, y en la medida que este grupo daría orientaciones hacia otras organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) o la Organización Mundial de Comercio (OMC), se trataba de sustituir la gobernanza multilateral por la de un grupo de países que se autoproclamaba la representación del mundo.

Desde el otro lado, como desafiando el peso de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en las instituciones de la posguerra, un grupo de países emergentes, liderados por China, crean el espacio BRICS (acrónimo de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), con el objetivo de coordinar posiciones en diversos foros y en ciertos campos comenzar una institucionalidad paralela, como será en 2012 el banco de desarrollo y un fondo de reservas de contingencia.

Si bien en la actualidad se observa que esta iniciativa no ha alcanzado el nivel de coherencia e influencia que se esperaba, tanto por problemas políticos internos en cada uno

de los países como por tensiones entre ellos que impidieron una mayor coordinación, lo cierto es que fue un hito más para recordarnos que fue solo un espejismo pensar que a finales del siglo XX habíamos alcanzado el “fin de la Historia”, como explicaba Fukuyama, en donde se desvanecía la geopolítica y se esparcía por el mundo la lógica de la democracia el capitalismo de libre mercado.

Esta introducción brinda contexto para entender la pérdida de gravitación de las instancias multilaterales y en particular como diversas lógicas en el campo del comercio internacional fueron erosionando la relevancia de la OMC.

Así, es claro que la pérdida de gravitación de la OMC no empieza con la elección de Donald Trump en Estados Unidos, sino que su incapacidad para liderar las negociaciones y lograr consensos se remonta a hace aproximadamente una década. En julio de 2008 entre las principales economías de la OMC no se logró cerrar las negociaciones de la Ronda Doha, en un escenario de irrupción de la crisis financiera internacional.

Para entender este proceso, discutiremos a lo largo de este trabajo la relación entre regionalismo y multilateralismo desde diversas miradas, aunque en primer lugar intentaremos dejar en claro cuáles fueron los principios fundantes del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) y su armonía inicial con los acuerdos regionales, explicar los límites de la “integración superficial” y las demandas por una “integración profunda” en un escenario de creciente gravitación del despliegue de las Cadenas Globales de Valor lideradas por las transnacionales y la proliferación de tratados de libre comercio consolidar por los países centrales, que luego intentarían consolidar a algunos de ellos en los denominados “mega acuerdos”.

## **DISTINTAS PERSPECTIVAS DEL REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO HACIA FINALES DEL SIGLO XX**

### **LOS PRINCIPIOS CLAVE DEL GATT**

El sistema multilateral de comercio (SMC) organizado a través del GATT -como sustituto de la fracasada Organización Internacional del Comercio que debía funcionar en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y formaba un tripe con el FMI y el Banco Mundial, más allá del objetivo general de facilitar una mayor liberalización comercial a través de negociaciones, establecerá entre sus principios ciertas obligaciones tendientes a evitar los dos principales problemas de la economía internacional del período previo a la segunda conflagración bélica mundial:

i.- las guerras comerciales (en su faz de protección en frontera) que agravaron los efectos recesivos de la crisis de 1930;

ii.- la constitución de bloques comerciales cerrados o áreas de influencia con control económico, con las consabidas consecuencias en la dimensión geopolítica<sup>42</sup>.

Para cumplir con el primer objetivo, se estableció la obligación de consolidar los niveles arancelarios negociados -topes o techos arancelarios-, lo cual evitó la posibilidad de guerras comerciales mediante políticas proteccionistas, a lo que debe agregarse la función del FMI de impedir las devaluaciones competitivas en un contexto de tipos de cambio fijo<sup>43</sup> (Torrent, R., 2000 y Faini, R., 1994).

Respecto al segundo objetivo, se adoptó uno de los prin-

42 Cabe señalar que el comienzo de la Guerra Fría pasó a ser el nuevo condicionante geopolítico, y esto instó a una mayor cooperación entre los países capitalistas, siendo las instituciones de Bretton Woods una de sus consecuencias.

43 Respecto a los objetivos con cuales se constituyó el GATT se toma se considera que la visión de estos autores es más adecuada que la de otros que sólo enfatizan la liberalización comercial relacionada a la eficiencia económica y al bienestar.

cipios claves del GATT que es la cláusula de la “Nación Más Favorecida” (NMF) que obliga a que cualquier restricción a las exportaciones o reducción arancelaria u otra concesión otorgada a un miembro deba ser extensiva al resto, lo que también se conoce como el principio de “no discriminación”<sup>44 45</sup>.

Por lo tanto, al ser los aranceles la única forma de protección aceptada es que su consolidación y la multilateralización de las concesiones otorgadas constituyeron los principios organizadores de las primeras etapas del GATT, en consonancia, con sus objetivos básicos. En otras palabras, se multilateralizan las negociaciones bilaterales y se prohíbe la discriminación entre países<sup>46</sup>, lo cual llevaría a que los flujos comerciales tienda a orientarse por el mercado y de este modo, la asignación de recursos mediante las ventajas comparativas vaya sustituyendo al intercambio dentro de las áreas de influencia.

Es importante señalar que el principio de no discriminación además de tener una racionalidad política, evitar la formación de áreas de influencia, se inspira también en la noción de “segundo mejor” (second best) de la teoría económica. En este sentido, si bien de acuerdo al paradigma neoclásico u ortodoxo el libre comercio es la mejor opción, cuando éste no es posible y se mantienen aranceles, la no discriminación pasa a ser el “segundo mejor”. Esto es así

44 Garamente la cláusula de NMF no permite discriminar en las condiciones ofrecidas a los socios comerciales, motivo por el cual un bloqueo comercial a un miembro del GATT es una violación a este principio.

45 Algunos autores realizan una presentación diferente en cuanto a los pilares del GATT señalando que el principio de no discriminación tiene dos campos de acción: “trato nacional” para los productores más allá que provengan de empresas domésticas o extranjeras (una vez que pagan el arancel) y Nación Más Favorecida entre países. Considerar a ambas obligaciones como un principio de igual nivel es incorrecto, puesto que el trato nacional es sólo un requisito adicional para que no pueda ser vulnerada la consolidación arancelaria, al igual que lo es el Acuerdo de Valoración o las Reglas de Origen.

46 Si bien una discriminación puede tener carácter positivo – cupos mínimos a grupos étnicos, género, etcétera –, en este trabajo se la considerará con relación a las partes que son afectadas negativamente, y se utilizará el término “preferencias” para cuando existan situaciones de discriminación positiva.

debido a que, si bien existen los costos de la protección comercial, las importaciones que realice cada país siempre procederán del proveedor más eficiente, dado que todos los posibles abastecedores enfrentarán el mismo arancel. De esta forma el principio de NMF, logra conciliar un objetivo político del GATT con premisas de eficiencia del comercio internacional.

De este modo, el diseño original del GATT permite avanzar hacia una mayor apertura mediante la negociación y la consolidación arancelaria, por lo tanto, los países están impedidos de volver al proteccionismo (como tendencia), y este proceso, al darse bajo la cláusula de NMF que obliga a la multilateralización de las concesiones realizadas en el acceso a los mercados, redundaría en que el mundo capitalista incrementa su interdependencia comercial.

Entre otros principios del GATT, es posible citar la transparencia en las negociaciones y las regulaciones, la reciprocidad, la prohibición de restricciones cuantitativas y el trato nacional. Sobre este último, el GATT establece que se debe dar el mismo trato a las empresas nacionales y extranjeras en cuanto a cargas tributarias y otras regulaciones – con la sola excepción que las últimas podrán estar sujetas al cobro de aranceles.

Con respecto al principio de reciprocidad, este no contiene ninguna cláusula operativa y se ha implementado a través de intentar concesiones equivalentes. La metodología adoptada en los inicios fue la siguiente: “... las conversaciones en Ginebra comenzaron con el envío por los países de solicitudes recíprocas de posibles concesiones respecto de determinados productos. Posteriormente se presentó a cada país una lista de las concesiones que los demás estaban dispuestos a otorgar. Se esperaba que los países equilibraran el valor de sus concesiones ofreciendo un acceso a sus mercados internos que fuera de igual valor” (Barton y otros, 2006).

Por otra parte, existe cierta tensión entre los principios

---

de NMF y reciprocidad, que se centra en el problema de los comportamientos free-rider, debido a que países que no realizan concesiones pueden verse beneficiados por la multilateralización de las preferencias. Este problema ha sido morigerado en la medida que cada país, al iniciar la negociación bilateralmente, ofrece las concesiones al principal abastecedor, quien al ser el principal beneficiario de dicha reducción arancelaria estará dispuesto a ofrecer una concesión equivalente al miembro que le concedió la disminución en la tarifa. De este modo, a pesar de la multilateralización de ambas reducciones arancelarias a todos los miembros, son los países que realizaron la negociación bilateral quienes incrementarán en mayor cuantía sus exportaciones<sup>47</sup> (Hoekman, B. y Kostecki, M. 1995).

Los acuerdos regionales suelen constituir una solución a este problema por dos motivos: primero, porque el país que no realiza concesiones no ingresa en el acuerdo y, segundo, porque al establecer el libre comercio para el conjunto de los socios, todos ellos están obligados a abandonar la protección, motivo por el cual existiría una reciprocidad plena en dichas negociaciones. Así, países que tienen iniciativas de mayor ambición en cuanto a la liberalización y sólo encuentran reciprocidad plena en pocos socios comerciales tendrían mayor incentivo a realizar negociaciones regionales que a otorgar concesiones en el SMC.

Si bien entre una situación de comportamiento free-rider y un acuerdo regional es fácil establecer que en este último hay una mayor reciprocidad entre los países, al abandonar esta comparación extrema no es sencillo determinar cuándo las concesiones alcanzan un equilibrio en la reciprocidad.

En las Rondas del GATT se utilizaron fórmulas para lo-

---

47 Otra forma de garantizar mayor reciprocidad es a través de la exclusión de aquellos sectores en donde tienen ventajas los países que otorgan menos concesiones. En la historia del GATT fueron excluidos los sectores de textil y agricultura, los de mayor interés de los PED, quienes no estaban obligados a dar concesiones equivalentes.

---

grar reducciones arancelarias que intentaban respetar el principio de reciprocidad, algunas fueron lineales y otras afectaban en mayor medida a los aranceles más altos, lo cual ha llevado a discusiones a la luz de otro concepto: la equidad.

La equidad no se deriva necesariamente de la reciprocidad, ya que los niveles de desarrollo y protección en que se encuentran los diversos países son muy similares, por lo tanto "la reciprocidad plena en las concesiones", puede implicar esfuerzos muy distintos para las partes. Es en este sentido que los países en desarrollo han reclamado en diversas instancias "el trato especial y diferenciado" a fin de obtener concesiones "con reciprocidad no plena pero equitativas" teniendo en cuenta las diferencias en sus situaciones iniciales en cuanto al grado de desarrollo.

### **LOS ACUERDOS REGIONALES**

Por diversos motivos, en el seno del GATT se permitió como excepción y bajo ciertos requisitos -establecidos en el art. XXIV- la creación de acuerdos regionales, que al otorgar preferencias entre sus socios, de hecho eran discriminatorios y violaban el principio de NMF. Entre los motivos de mayor peso para introducir esta excepción, se encuentra que paralelamente a la negociación del GATT ya existían discusiones orientadas a que los países europeos debían avanzar aceleradamente a un proceso de interacción económica a fin de garantizar la paz.

Con menor relevancia, estaba el pedido de mantener sus preferencias en la *Commonwealth* por parte de Inglaterra -quien fue artífice de la primera globalización y era aliada de Estados Unidos que lideraría la nueva fase-. Así, tanto por razones sistémicas como por actores con mayor poder, se permitieron estos acuerdos regionales.

---

## UNA INTERPRETACIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS REQUISITOS DEL ART. XXIV DEL GATT

En respuesta a esta situación y a fin de morigerar este impacto negativo sobre los miembros excluidos de los acuerdos regionales están las provisiones del art. XXIV del GATT. Este artículo regula la excepción al principio de NMF bajo el cual el GATT permite los acuerdos regionales y, en síntesis, señala que los socios deben liberalizar lo “esencial” del comercio y en un tiempo “razonable”, y que la protección hacia terceros no debe aumentar respecto de la que prevalecía antes del acuerdo regional bajo análisis.

El hecho que la protección contra terceros no deba aumentar es claro, debido a que implicaría una mayor discriminación y, por ende, un incremento en el desvío de comercio, tendiendo a constituir del acuerdo regional una “fortaleza proteccionista”. Sin embargo, si las preferencias arancelarias en un sector pueden ocasionar desvío de comercio y perjuicio sobre los no socios, ¿Cuál es la lógica que ésta se generalice a “lo esencial del comercio” y en un “plazo razonable”? ¿Acaso aquello que en forma dosificada genera perjuicio puede ser beneficioso cuando se aumenta la dosis? Las respuestas a estas preguntas se obtienen a partir de la lógica subyacente en la economía política de las negociaciones comerciales.

Suponiendo que, ante una negociación comercial, el *lobby* proteccionista sectorial constituye la principal dificultad para liberalizar el intercambio, siempre resultará más fácil otorgar preferencias en aquellos bienes no producidos, y suponiendo que las importaciones provengan de extrazona, un acuerdo regional selectivo por sectores sólo generará desvío de comercio en dicho país, con consecuencias negativas tanto para éste, como para los países miembros no socios y para la economía mundial en su conjunto. Si bien este resultado no parecería racional desde el país que otorga la preferencia, puede ser producto del mayor poder de *lobby*

---

de los productores en un escenario de marcado interés por objetivos políticos del acuerdo regional<sup>48</sup>.

En contraposición, la obligatoriedad de liberalizar “lo esencial” del comercio generará, casi con seguridad, que algunos sectores productivos de cada uno de los países del acuerdo regional sean desplazados por producción más competitiva del socio, con lo cual existirá una determinada magnitud de creación de comercio –la cual atenuará el impacto negativo del desvío o, incluso, lo superará– morigerando los efectos negativos antes citados. Por otra parte, el reclamo de los sectores proteccionistas impondrá un mayor costo a las autoridades, las que de este modo estarán obligadas a sopesar con mayor cautela los beneficios políticos de un acuerdo regional, antes de pedir excepciones a un principio clave del SMC. En el mismo sentido opera la imposición de un “plazo razonable”, ya que de otra forma podrían liberalizarse en el corto plazo aquellos sectores sin producción nacional y prorrogarse indefinidamente el momento en que ésta llegue a los sectores en los que existe producción local, obteniendo los efectos indeseados señalados previamente.

Con el tiempo, la excepción se fue convirtiendo en regla, y surgió la pregunta acerca de la relación entre ambas perspectivas. Así, la pregunta respecto a la complementariedad o rivalidad entre el regionalismo y el multilateralismo se puede abordar bajo dos aspectos: el estrictamente económico, centrándose en la eficiencia y las posibilidades de crecimiento del comercio mundial; y aquel vinculado con la economía política que está por detrás de la lógica de las negociaciones comerciales internacionales.

En el primer aspecto, según el predominio de elementos de la ortodoxia o a la heterodoxia en los modelos utilizados y

---

48 Si por el contrario, se supone que las autoridades pueden actuar con independencia del *lobby* de los productores y su objetivo es de orden económico, entonces un AII selectivo las llevarían a otorgar preferencias a aquellos sectores en donde predomina el efecto de creación de comercio y a mantener los aranceles NMF para aquellos en los cuales prevalece el desvío, maximizando así el bienestar de la sociedad y minimizando el impacto negativo sobre el resto de los miembros del SMC.

---

las particularidades de los acuerdos regionales estudiados, las conclusiones oscilan entre posiciones más cercanas a la armonía o el conflicto. Así las diversas evaluaciones que intentan cuantificar la mejora en la asignación de recursos y el costo para los países excluidos (creación y desvío de comercio) y los efectos directos e indirectos sobre el incremento del comercio tienden a identificar vínculos de complementariedad. La literatura no es concluyente respecto al predominio de unos u otros efectos, e incluso respecto a un mismo acuerdo regional existen miradas controvertidas.

Es en el segundo aspecto, la discusión presenta una gama más amplia de aproximaciones, tanto en cuanto a los socios que los integran -ya sea por su cantidad y heterogeneidad en el tamaño y grado de desarrollo-, como por los formatos adoptados. La idea de la complementariedad entre regionalismo y multilateralismo supone que la respuesta de los países excluidos sería presionar para que en nuevas rondas multilaterales se obtengan bajas de aranceles con lo cual tenderían a licuarse las preferencias entre los socios de los acuerdos regionales, y de este modo se reducirían los costos de exclusión.

Así, cuando un grupo de países inicia un acuerdo regional, y en la medida que esto acelera las negociaciones del SMC el resto de los miembros en cierto modo es contagiado por ese mayor grado de liberalización. Esta lógica fue variando a lo largo del siglo pasado según qué países formaban los acuerdos, la disposición de los mismos a admitir nuevos miembros y el liderazgo de Estados Unidos para convocar a ruedas de negociación en el GATT que al reducir los aranceles, también licuaba las preferencias.

La negociación de la Ronda Uruguay (1986-1994) en el seno del GATT que dio origen a la OMC en 1995, finalizó con resultados muy desbalanceados en contra de los países en desarrollo, lo cual fue resultado en gran medida, de que la posición de nuestros países estuvo claramente influenciada por las ideas y las condicionalidades del Consenso de Washington, que entre otras políticas recomendaba la aper-

---

tura unilateral. Además de un resultado desbalanceado en cuanto a los costos y beneficios cuantificables en el corto y mediano plazo, a largo plazo se pagaba un costo que en dicho momento fue subestimado: la reducción del “espacio de políticas” (policy space) de los países en desarrollo (Cuello, F., 2003 y Bosch, R., 2009).

Cabe señalar que en los “temas nuevos” que iban más allá del comercio de bienes (propiedad intelectual, servicios, inversiones, etc.), su incorporación se justificó porque debido a los límites impuestos por la “integración superficial” del GATT era necesario avanzar a una “integración profunda” que establezca disciplinas en políticas nacionales que permitan “nivelar el campo de juego”, facilitando la liberalización del comercio de bienes. En estos temas los países desatrollados si bien lograron imponer muchas condiciones, no lograron satisfacer plenamente las demandas de sus empresas transnacionales -tema al que volveremos más adelante.

### **INTEGRACIÓN PROFUNDA, ARMONIZACIÓN Y NIVELACIÓN DEL CAMPO DE JUEGO**

Hasta aquí se colocó el énfasis en temas arancelarios y en el comercio de bienes, pero cada vez más los acuerdos regionales y el SMC han comenzado a negociar nuevos temas, los que se consideraran como parte de la “integración profunda” en contraposición a la “integración superficial” que predominó en el GATT hasta la Ronda Uruguay<sup>49</sup>.

### **INTEGRACION SUPERFICIAL Y PROFUNDA**

En términos generales se define a la integración superficial (o débil) como aquella que se limita a la supresión de las

---

49 El concepto de integración se utiliza como un sinónimo de interdependencia o estrechamiento de las relaciones económicas a nivel de la economía mundial, excepto cuando se limite su cobertura espacial aludiendo a procesos de integración regional.

---

barreras aduaneras -sean arancelarias o para arancelarias-. Son las medidas que se aplican en frontera y se relacionan exclusivamente con el comercio. En tanto, la integración profunda incluiría el tratamiento de un conjunto de regulaciones de carácter interno que impactan en diversos grados en el resultado del comercio entre los socios (créditos a sectores productivos, regulaciones ambientales y laborales, etc.).

No existe un límite preciso entre ambos conceptos, pero cuando las negociaciones van más allá de temas de acceso a mercados aplicados en frontera, se considera que se avanza hacia una integración profunda.

La integración profunda en cierta forma es un resultado de los avances logrados bajo el GATT en temas de integración superficial, dado que con el descenso de los aranceles se tornaron relevantes temas de políticas internas que son propios de la “diversidad nacional” e históricamente se los consideraba de estricta soberanía de cada país<sup>50</sup>. Este tema remite a la idea de “nivelar el campo de juego”, que una demanda tanto de las empresas privadas con pocas posibilidades de internacionalizarse como de organizaciones sociales (sindicatos, ONG ambientalistas, etc.) los de tener condiciones “razonablemente semejantes” para acceder a un mayor grado de liberalización recíproca frente a empresas de otros países<sup>51</sup>.

Existen ciertas ambigüedades sobre si la integración profunda se relaciona con la amplitud de los temas tratados o con los instrumentos para tratar dichos temas. Así, ciertos autores identifican el proceso de integración profunda claramente con la necesidad de armonización y estandarización de las regulaciones internas de cada país. Otros, en cam-

---

50 En cuanto a la disyuntiva entre nivelación del campo de juego y diversidad nacional, en Kallher (1993) pueden encontrarse los lineamientos principales del debate.

51 Cuáles son los temas que se deben “equilibrar” es altamente discutible, y si la nivelación fuese “general o total” se tendería a eliminar las diferencias entre los países que son una de las fuentes del comercio internacional.

---

bio, señalan que ésta se relaciona con la variedad de temas que abarca la negociación, pudiendo incluir para estos otras soluciones diferentes a la armonización, como el reconocimiento mutuo -en temas de normas técnicas de los bienes- o en bandas amplias de armonización en regulaciones de otra índole.

Si los acuerdos regionales solo negociaran barreras en fronteras (integración superficial), las fricciones entre bloques podrían estar acotadas a pocos temas, como el nivel arancelario, las reglas de origen, las disciplinas de protección contingente, etc. Sin embargo, en la medida en que cada vez asistimos a acuerdos regionales profundos (al menos, al incluir servicios, inversiones y otras regulaciones de “políticas internas”) se amplían los puntos de incompatibilidad que pueden aparecer entre las regulaciones de cada bloque.

Así al considerar estas dimensiones, se debe analizar con detenimiento cuánto hay de superposición o “maraña” de regulaciones diferentes que afectan la eficiencia general del sistema económico -fenómeno denominado “spaghetti bowl”- o cuánto de liberalización a dos velocidades, adjudicando a estos términos una connotación conflictiva y complementaria, respectivamente, en la relación entre los acuerdos regionales y el SMC.

La lógica de las demandas por una mayor nivelación del campo de juego explica en parte la incorporación de nuevos temas -o disciplinas más rigurosas- tanto en las negociaciones correspondientes a acuerdos regionales como a las del SMC<sup>52</sup>. Así, en ambas instancias los países pueden estar dispuestos a un mayor grado de apertura en la medida que logran cierta armonización en regulaciones que tienen efectos en el comercio internacional, pero es indudable que esta

---

52 La demanda por mayor nivelación del campo de juego también puede llevar a la aparición de un neo-proteccionismo, como ha sido el intento por parte de los países desarrollados de introducir en el GATT-OMC estándares laborales, tema que fue rechazado por los PED en la Reunión ministerial de Singapur en 1996.

profundización es más fácil de lograr en acuerdos regionales donde la cantidad de socios es sensiblemente menor que en el SMC<sup>53</sup>.

## **SIGLO XXI: LA GLOBALIZACIÓN CUESTIONADA, ESTANCAMIENTO DE LA OMC Y LA LIBERALIZACIÓN FRAGMENTADA**

Sobre finales del siglo XX, las crisis financieras con sus efectos de contagio y la malograda intervención del FMI que solo agudizó los problemas, junto con la frustración de aquellos países que implementaron las políticas del Consenso de Washington, comenzó a poner en tela de juicio casi una década de globalización triunfante, de la cual la OMC había sido uno de sus frutos y garante a la vez.

En un contexto particular, al cual se hará referencia en la última sección, a finales del año 2001 se incorpora China a la OMC y se lanza la negociación de la Ronda Doha o “Ronda del Desarrollo”, iniciativa que, si bien se pensó que vendría a equilibrar los resultados de la Ronda Uruguay, muy pronto volvió a una lógica mercantil de intercambio de concesiones. En efecto, ya en 2003 al celebrarse la Conferencia Ministerial de Cancún las pretensiones de los países desarrollados se enfrentaron a una coalición de países en desarrollo, el denominado G20 cuyo núcleo duro eran China, India, Brasil, Argentina y Sudáfrica, -cohesionado en gran medida por tema agrícolas-, que logró bloquear el paquete de reformas propuesto<sup>54</sup>.

La última vez que se estuvo cerca de cerrar un conjunto

53 Así, dado que el GATT en este tema básicamente contiene disciplinas acerca de subvenciones, en el contexto de los AR pueden tratarse otras asimetrías que serían muy difíciles de abordar en el nivel multilateral.

54 El ingreso de China en la OMC presenta al menos dos efectos, por una parte, brinda mayor fortaleza a la principal coalición de los PED en dicha organización y por otra parte facilita para sus propias empresas y para la deslocalización productiva de las empresas transnacionales de otros países, que el redespigue manufacturero pueda completar su valorización ingresando con menores restricciones a los mayores mercados del mundo.

con temas sustantivos que coronaría como exitosa la Ronda Doha fue a mediados de 2008, cuando fracasó por el enfrentamiento en temas agrícolas entre India y Estados Unidos -en un “Green Room” donde además estaban la Unión Europea, Canadá, Japón, Brasil y China-. A partir de dicha instancia, quedó claro que no había más posibilidades de lograr algún acuerdo sustantivo en la OMC, y esto será determinante tanto para las estrategias de las principales empresas transnacionales como de los países desarrollados que tienden a representar sus intereses.

A las empresas transnacionales, que son una fracción importante del capital concentrado, en el siglo pasado les bastó con abrir las fronteras a los bienes, para lo cual la liberalización superficial del GATT les fue funcional, pero en el siglo XXI, se encuentran en una etapa de internacionalización más compleja, la de las Cadenas Globales de Valor (CVG) (Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T., 2005).

Esta fase requiere de una arquitectura regulatoria más amplia y más profunda, con un doble despliegue, uno de protección, ante las supuestas amenazas para sus activos tangibles e intangibles cuando se radican en otros países; y otro de liberalización, a fin de reducir la fragmentación de los mercados para la circulación de sus bienes y servicios.

Por el lado de las inversiones tangibles, con la OMC se incorporó un Acuerdo sobre Comercio e Inversiones, el cual se orienta a que las políticas de los países tendientes a obtener un mayor aprovechamiento de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) -denominados requisitos de desempeño- no afecten los compromisos asumidos en las áreas de comercio. Este acuerdo si bien limita la capacidad de regulación de los Estados y por lo tanto le permite operar a las empresas transnacionales con menores restricciones, no tiende a proteger sus inversiones de otros cambios normativos en los países residentes, como ser las expropiaciones<sup>55</sup>.

55 Cabe señalar que el Acuerdo sobre Subvenciones, en cierta manera también restringe a los Estados en

---

Por su parte, cuando se trata de inversiones ligadas a la prestación de servicios, encuentran resguardo para operar, según cuales sean los compromisos asumidos por el país residente en cada sector en el marco del Acuerdo de Servicios (modo 3: de suministro con presencia comercial), aunque no trata temas relacionados a la expropiación.

Desde los años ochenta, y con mayor dinamismo en los noventa, muchos países en desarrollo firmaron Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) con países desarrollados, e incluso en 1998, en el marco de la OCDE hubo un intento de lograr un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) que fracasó en gran medida por la resistencia de la sociedad civil de los mismos países desarrollados, puesto que entre otras cuestiones, al igual que los TBI, permiten que los inversores privados demanden a los Estados ante los tribunales del CIADI –organismo vinculado al Banco Mundial-, llegándose incluso a priorizar las ganancias a políticas de salud (Coorea, C., Syam, N., y Velásquez, G., 2012).

De este modo, ante la insuficiencia de los Acuerdos en la OMC sobre la materia y el fracaso del AMI, este tema continuó por la vía de los TBI, y también se fue integrando como un capítulo de los nuevos tratados de libre comercio, tomando como modelo al TLCAN -su Capítulo 11- XI.

Por otra parte, en cuanto a la protección de sus activos intangibles, el Acuerdo de la OMC sobre Propiedad Intelectual (conocido como TRIPS por su sigla en inglés), si bien le otorgó un poder de sanción y cumplimiento del cual carecían, a pesar de existir otros acuerdos internacionales (Convención de París, OMPI, etc.), los logros obtenidos en el marco multilateral fueron considerados insuficientes por los países desarrollados, o mejor dicho por sus sectores de mayor interés (empresas trasnacionales farmacéuticas y software).

Esto se puso de manifiesto por la presión ejercida so-

---

quanto a que tipo de subsidios pueden otorgar, y por lo tanto inciden en la competencia por la atracción de inversiones, pero de ningún modo tiende a la protección de las mismas.

---

bre ciertos países en desarrollo para que no utilicen todo el margen de maniobras que permita el TRIPS al momento de establecer la normativa nacional de patentes y la resistencia a que se implementen efectivamente las flexibilidades en casos de salud pública (Aclaratoria obtenida recién en 2001 por Brasil y Sudáfrica en relación a la producción de genéricos para combatir el SIDA).

Por lo tanto, al no poder modificar en la Ronda Doha los límites establecidos en el TRIPS, que de todas maneras eran favorables para los países desarrollados, la ofensiva se canalizó a través de los capítulos de Propiedad Intelectual en los tratados de libre comercio (poniendo en riesgo la producción de genéricos, y el acceso a la biodiversidad, etc.).

Por su parte, el despliegue de las CVG además de contar con garantías para los activos tangibles e intangibles-, requiere tanto de la libre circulación de bienes como de la posibilidad de brindar todos los servicios conexos a la concepción, producción y comercialización de aquellos productos que son susceptibles de este modo de producción global. Así, por el lado de los servicios y los productos, si bien la creación de la OMC se firmó un Acuerdo para liberalizar los primeros, de gran amplitud y variada profundidad, y avanzó con la liberalización de los segundos, en ambos campos las empresas trasnacionales requieren ir aún más lejos.

Este objetivo lo han logrado principalmente con la firma de tratado de libre comercio del tipo Norte-Sur, que liberaliza totalmente el comercio de bienes y profundiza las concesiones en servicios, y en el caso particular de estos últimos, varios países han lanzado una negociación plurilateral que se denomina TISA (con predominio de miembros de la OCDE), de modo de tener un espacio con mayor coherencia regulatoria que la que surge de la yuxtaposición de los acuerdos bilaterales.

Así, ante la imposibilidad de imponer su agenda a nivel multilateral, la estrategia de los países desarrollados se centró en las asimétricas negociaciones bilaterales de los

---

tratados de libre comercio Norte –Sur. De esta forma, los países desarrollados no solo sortean el problema de las coaliciones de bloqueo formadas en la OMC, sino que al mismo tiempo éstas quedan debilitadas en la medida que gran parte de los países en desarrollo han realizado concesiones sobre dichas áreas críticas en las negociaciones bilaterales de los tratados de libre comercio.

Por lo tanto, queda en claro que los tratados de libre comercio han debilitado significativamente al multilateralismo, aunque en aspectos centrales como los subsidios agrícolas y otros temas sistémicos, no logran reemplazarlo. Así, esta proliferación y yuxtaposición de tratado de libre comercio, que individualmente son favorables a los países desarrollados, mantienen regulaciones fragmentadas en muchos temas, lo cual genera mayores costos de transacción para las empresas, especialmente las empresas transnacionales que serían las principales beneficiarias de espacio normativo homogéneo para el despliegue de sus CGV (Dalle et al, 2013). Esta configuración fue denominada por Jagdish Bhagwati como “*Spaguetti Bowl*”.

### **EL INTENTO DE LA RECOMPOSICIÓN DE UN “CAPITALISMO REPRESENTADO POR LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES” Y ¿UNA SORPRESA?**

Después de la crisis de 2008, se asiste a un escenario radicalmente diferente, la economía mundial no logra retomar el dinamismo de principios de la década, con una retracción aún más marcada en el comercio y el nacimiento de los BRICS, plantea un desafío a las instituciones con predominio de los países desarrollados, y ya en 2012 con la incorporación de Rusia a la OMC, todos ellos pasaron a ser miembros, lo cual sumado a tensiones precedentes en el ámbito multilateral, se confirma la imposibilidad de avanzar en temas sustantivos en sus negociaciones.

En este escenario, las iniciativas de los “mega acuerdos”

---

vienen a solucionar simultáneamente varios de estos problemas, por un lado, se los presenta como la solución al “*spaguetti bowl*” que dificulta el despliegue de las CGV y, por lo tanto, al quitarles obstáculos se logrará dinamizar el comercio y la economía global.

Entre los “mega acuerdos” más relevantes cabe destacar a los protagonizados por Estados Unidos, la Unión Europea y China, más allá que solo en el caso del TPP se ha logrado un tratado, y el del gigante asiático por ahora es sólo una iniciativa que no se ha plasmado en negociaciones concretas (CEPAL, 2013)

Acuerdo Transatlántico (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* - TTIP): Estados Unidos y UE

i.- Otros acuerdos bilaterales de la UE con: Japón; India y Mercosur.

ii.- Acuerdo Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership* - TPP): Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

iii.- Asociación Económica Integral Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership* - RCEP): ASEAN (Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam), Australia, China, República de Corea, Japón, India y Nueva Zelanda.

En todos estos acuerdos los aspectos más significativos giran en torno a las barreras técnicas y no arancelarias, el acceso a los mercados de materias primas, al comercio de servicios, las inversiones, las compras gubernamentales y la protección de la propiedad intelectual y otros aspectos de coherencia regulatoria y nivelación del campo de juego –medio ambiente, normas laborales, etc.–, constituyendo lo que Baldwin, R. (2012) denomina la integración del siglo XXI, en el sentido que facilita el despliegue de las CGV, brindando protección a los activos tangibles e intangibles de las empresas transnacionales y en desmedro de la sociedad civil (Stiglitz, J., 2013).

---

De haberse concretado TPP, el TTIP y el Acuerdo UE-Japón, tendríamos un espacio económico integrado de gran parte de la OCDE, que más allá de la liberalización comercial, armonizaría las reglas del capitalismo, con lo cual se hubiese dejado de lado la OMC como instancia relevante de negociaciones y, paralelamente, limitar la influencia de los BRICS, que en muchos aspectos representan un modelo diferente en cuanto a la relación Estado – mercado.

En esta línea, el acuerdo del TPP llegó a firmarse en 2016, e incluye más de 25 capítulos, cuyas negociaciones fueron secretas, lo que motivó fuertes reclamos de la sociedad civil de la mayoría de los países miembros, dado la sensibilidad de los temas incluidos (algunos de los cuales fueron enumerados al caracterizar al conjunto de los “mega acuerdos”).

Sin embargo, cuando la historia parecía direccionada en el rumbo de una reconstrucción de un espacio capitalista (TPP, el TTIP y el acuerdo UE-Japón) acotando y asilando influencia de los BRICS, la elección de Trump en Estados Unidos cambió radicalmente el escenario. En primer lugar, cumplió con su promesa de campaña de no ratificar el TPP, que había sido firmado por Obama, y en segundo lugar cuestionar al TLCAN, y tercer lugar a las normas y fallos arbitrales de la OMC. Adicionalmente, a modo de confirmar que su país no debe atarse a condicionamientos externos, se retiró del Acuerdo de París sobre el medioambiente.

### **EL RETORNO DE LA GEOPOLÍTICA Y EL PROTECCIONISMO: LA ESTOCADA FINAL DE LA OMC Y EL SISTEMA MULTILATERAL**

## **EL CAMBIO DE BALANCE DE PODER EN LA OMC CON EL INGRESO DE “DIVERSOS CAPITALISMOS”.**

Hay gran cantidad de hechos que ponen de manifiesto que un mundo como el caracterizado por Fukuyama, sin conflictos y organizado solo por la lógica de los mercados era

---

una simple ilusión. Cabe recordar solo algunos de ellos: la invasión a Irak y Afganistán, la disputa por una contrahegemonía en América Latina y los intentos (fallidos o concretados) de golpes blandos en nuestra región, la disputa por los recursos naturales entre China y las potencias occidentales, las tensiones entre Rusia y Europa en torno a Georgia y Ucrania, entre otros.

Más allá que los conflictos mencionados pueden tener una mayor relevancia, en esta parte final del trabajo nos limitaremos a analizar cómo esta intensificación de las tensiones geopolíticas se ha reflejado y ha repercutido en la OMC y el régimen multilateral de comercio. En primer lugar, la concreción de una institución como la OMC fue posible en un contexto muy particular. 1993 a 1994 con la efímera emergencia de un mundo unipolar que se derivaba del colapso de la Unión Soviética y se imponía el sentido común de que el capitalismo derrotó al comunismo y el Mercado al Estado. Como fuera señalado, en nuestros países se imponía el Consenso de Washington, bajo el cual la apertura unilateral de las economías y la desregulación fueron la norma imperante. Así la hegemonía de Estados Unidos con sus firmes aliados de Occidente sumado a una ideología imperante permitió la institucionalización de un paquete tan amplio y complejo como el de la Ronda de Uruguay.

En dicho contexto, fracasó el intento de lanzar una nueva ronda de negociaciones de la OMC (Conferencia Ministerial de Seattle en 1999). Dos años después, la OMC en un nuevo contexto geopolítico internacional signado por el ataque a las Torres Gemela de Nueva York, se lanza en noviembre de 2001 en Doha (Qatar) una nueva negociación -con inaccesibilidad para los movimientos de la sociedad civil-, que se denominó “ronda del desarrollo”. Este nombre aludía a la necesidad de incorporar una mayor cantidad de países al proceso de desarrollo, a fin de evitar, según el diagnóstico de Estados Unidos, la proliferación de “estados fallidos”. En dicha instancia, y respondiendo tanto a intereses geopolíticos como también para ampliar las bases de la OMC, se

---

apruéba el ingreso de China, el país con mayor dinamismo y llamado a ser la principal economía mundial.

Hasta este momento en la OMC todas las economías re-levantes habían sido claramente capitalistas, mientras que el gigante asiático se encontraba en un complejo proceso de transición desde una economía planificada hacia una economía mixta, pero continuaba con un esquema político de partido único. Esto llevó a que el proceso de negociación del ingreso de China demorara más de cinco años antes, dado que la incorporación de un país no claramente capitalista despertaba grandes. En cuanto a su ingreso, obviamente además del interés comercial y político de China, también se encontraba el de las empresas transnacionales que requerían una mayor seguridad en el acceso a los mercados de los miembros de la OMC para sus productos manufacturados en el gigante asiático.

Por su parte, los países centrales, además de tener la presión de sus propias empresas transnacionales, veían la posibilidad de influenciar la transición de China hacia un verdadero capitalismo de mercado, en la medida que esta debía asumir claros compromisos en su ingreso a la OMC. Así, su Protocolo de Acesión tiene ciertas cláusulas sobre un trato diferente a China respecto al resto de los miembros de la OMC, algunos permanentes -como la limitación sobre las políticas de exportación en ciertos recursos minerales, y otros transitorios -en especial en lo referente a metodologías que facilitaba que se le apliquen derechos antidumping- por un período de 15 años, en el cual se completaría su proceso de transición.

Rusia, la última economía relevante que no formaba parte de la OMC ingresó tardíamente recién en 2012, lo cual podría explicarse por el menor interés mostrado por este país en los años anteriores, sobre todo tomando en cuenta algunas de las condiciones impuestas a China en materia de sus políticas de limitar la exportación de minerales. Sin embargo, tras la crisis de 2008 con un menor crecimiento

---

del comercio y en un clima de mayor proteccionismo, Rusia cambió de estrategia frente a la posibilidad de recibir un trato discriminatorio a sus exportaciones por parte de los países de la OMC.

A diferencia de China, Rusia no contaba para su ingreso con el lobby de las empresas transnacionales sobre los países centrales, pero tenía a su favor una transición consolidada al capitalismo, aunque había ciertas preocupaciones por el comportamiento competitivo de grandes conglomerados en áreas de insumos industriales y de energía que provenían de las antiguas empresas estatales. Así a partir de 2013, la OMC tiene en su seno no solo a todas las economías re-levantes del mundo y una amplia variedad de “estilos de capitalismo”, en los cuales el rol del Estado y el mercado en la economía asumían distinta preponderancia, sino también al conjunto de los países BRICS, con la potencialidad de coordinar posiciones para ganar influencia en la institución, más allá que esto efectivamente no ha sucedido.

Recordemos que más allá de las instancias de negociaciones, los miembros de la OMC están sujetos a un conjunto de normas, y en relación a atenuar las posibles tensiones geopolíticas, como se señaló al inicio de este trabajo, la arquitectura original del GATT incorporó la cláusula de NMF (su erosión por parte de los acuerdos regionales y la implicancias geopolíticas de los Mega Acuerdos ya fueron discutidas). Es importante tener en cuenta que el principio de NMF es claramente operativo en cuanto las empresas radicadas en el territorio de los miembros del GATT/OMC tengan exclusivamente objetivos de maximizar sus ganancias a través de sus actividades productivas y del intercambio.

Sin embargo, cabe aclarar que las empresas que articulan intereses privados y estatales, pueden orientar en el marco de estrategias globales tanto sus ventas como su abastecimiento a determinados países, sin seguir la lógica de un cálculo económico de corto plazo. Así, muchas empresas transnacionales orientan sus flujos de comercio en

---

función de una estrategia de largo plazo de sus casas matrices, que pueden incluir zonas o regiones exclusivas para cada filial de la corporación. Por otra parte, empresas estatales pueden realizar inversiones en diferentes países, a fin de garantizar el abastecimiento de ciertos productos, y lógicamente los flujos comerciales de dicha compañía serán discriminatorios, puesto que solo exportará hacia el país del cual ésta es originaria<sup>56</sup>.

Una situación combinada es cuando las inversiones son privadas, pero gran parte del esfuerzo para viabilizarlas ha correspondido al país del cual su capital es originario, y el esfuerzo gubernamental puede ir desde la negociación de marcos normativos para facilitar la radicación de inversores extranjeros, hasta invasiones militares que, sin necesidad de generar una anexión política, imponen la asignación de ciertos recursos para algunas empresas. Por lo tanto, incluso con el funcionamiento pleno de la cláusula de NMF, los elementos de geopolítica no son necesariamente eliminados de las relaciones comerciales internacionales.

Si ya en 2003 en la Ministerial de Cancún los países centrales no pudieron imponer sus perspectivas, esto se ha tornado más difícil teniendo en cuenta los cambios posteriores de poder en el seno de la OMC, ya que desde 2013 están incorporados todos los BRICS, y que fue India la que bloqueó el posible cierre de la Ronda Doha en 2008, más allá que Brasil ha logrado colocar a Roberto Acevedo como Director General y por lo tanto ha tenido una posición en términos generales más constructiva.

---

<sup>56</sup> Esto es válido tanto para las empresas privadas de occidente como para las inversiones realizadas por empresas mixtas de China en diferentes continentes.

---

## **EXPORTACIONES, GEOPOLÍTICA Y AGREGACIÓN DE VALOR EN RECURSOS NATURALES**

### **EL CUESTIONAMIENTO DE LAS RETENCIONES COMO INSTRUMENTO PARA AGREGAR VALOR A LOS RECURSOS NATURALES**

La división del trabajo basada en ventajas comparativas estáticas o naturales establece claramente que los países relativamente abundantes en recursos naturales deberán tender a exportar los mismos, y solo agregar valor en su transformación en la medida que logren competir en las manufacturas que elaborarían con los precios internacionales de las mismas. Por lo tanto, cuando los países en desarrollo colocan impuestos (retenciones) a las exportaciones, tienden a forzar el procesamiento local de las materias primas y no permiten que esta actividad sea realizada en los países más eficientes, en general aquellos que han acumulado una mayor densidad de capital y tiene un complejo productivo con mayor competitividad sistémica.

Si bien los miembros iniciales de la OMC no han debido realizar compromisos sobre los derechos a las exportaciones (mientras no sean restricciones cuantitativas), esto sí ha recaído en gran parte de sus nuevos miembros, China, Mongolia, Rusia, Arabia Saudita, Ucrania y Vietnam, que tuvieron que aceptar limitaciones en este tipo de políticas. Así, todos los miembros originales de la OMC, pueden modificar el grado de apertura de su economía, bien sea con la elevación de aranceles –aunque encontrarán un límite en el arancel consolidado- o mediante retenciones a las exportaciones. En este último caso, el límite provendrá de los conflictos que podrán derivarse de la aplicación de retenciones, y el nivel de las mismas, el que a su vez dependerá crucialmente de la ecuación que vincula al costo de producción, los precios internacionales y la renta obtenida.

Existe una tendencia a impedir que algunos miembros

---

originales de la OMC que no debieron tomar compromisos que limiten sus políticas de retenciones a la exportación, puedan utilizarlas a fin de incrementar el procesamiento local de materias primas. Es así como de un modo “creativo” los países importadores han aplicado Derechos Antidumping o Medidas Compensatorias -hacia subvenciones- contra las exportaciones de las manufacturas basadas en recursos naturales<sup>57</sup>.

En efecto, en el caso del biodiesel elaborado a partir de aceite de soja y palma, (de Argentina e Indonesia, respectivamente), la UE aplicó derechos antidumping. Cabe señalar que Argentina demandó a la UE en la OMC por el modo en que realizó los cálculos de dumping, haciendo que el valor de la retención aparezca como una competencia desleal. Si bien Argentina ganó dicha controversia, el mercado se abrió solo parcialmente y como una especie de represalia, la UE está realizando una investigación para aplicar derechos compensatorios, de modo de obtener nuevamente el acceso a dicha plaza. Esta acción también podría estar relacionada con que Estados Unidos llevó adelante una investigación por dumping y subvenciones contra el biodiesel de Argentina y han aplicado medidas preliminares y finales por ambos conceptos.

Volviendo a las medidas antidumping, la Unión Europea ya había aplicado una estrategia similar contra las exportaciones de acero de Rusia, en donde logró encontrar dumping -sobrestimándolo- al considerar que el precio al que las plantas siderúrgicas pagaban el gas no correspondía a un valor de mercado internacional. De esta forma, se le impedía a Rusia que transforme su abundancia de gas natural en una ventaja competitiva de su industria siderúrgica.

Si bien estas medidas de Estados Unidos y la UE hacia el biodiesel o el acero, han sido interpretadas en el marco de

---

57 Un punto que no se analizará en este trabajo, pero que es relevante es desde la perspectiva de los intereses locales es la implicancia de aplicar retenciones diferenciales, y como las brechas entre las mismas pueden poner en discusión el concepto de agregar valor, y convertirse en una transformación productiva mínima con el único fin de evitar el pago de altas retenciones.

---

un simple retorno al proteccionismo, son más profundas, dado que impiden que la competitividad de los productos primarios se transfiera a eslabones posteriores utilizando y desacoplando los precios locales de los internacionales. Es preocupante que el espacio de políticas se restringa aún más, si aquellos instrumentos que no están comprometidos en OMC -las retenciones- emplezan a ser cuestionados indirectamente.

Por su parte, esta lógica quedó más clara cuando a algunos de los nuevos ingresantes se les solicitó incluir en sus Protocolos de Accesión compromisos en retenciones u otras restricciones a la exportación. Así, cuando China implementó políticas de restricción sobre ciertas “tierras raras” y otros minerales, amparándose en normas generales de la OMC que bajo ciertas circunstancias lo permiten, Estados Unidos, la UE y Japón llevaron al gigante asiático al Sistema de Solución de Diferencias de la OMC en reiteradas ocasiones. Este estableció en su fallo que las políticas aplicadas por China no se encuadraban en las excepciones aludidas, sino que por el contrario, eran una violación a los compromisos sobre las restricciones a las exportaciones asumidas en 2001 en su Protocolo de adhesión a la OMC.

Por último, cabe señalar que la limitación o prohibición de las restricciones o impuestos a la exportación que comenzó a ser moneda corriente entre los nuevos miembros de la OMC, también es un elemento constitutivo de los “mega acuerdos”. De esta manera, en dichos espacios económicos las materias primas tenderían a manufacturarse sólo en aquellos socios que sean más fuertes, sin otorgar ningún privilegio vía el precio de los insumos a las industrias del país de donde procede la materia prima.

Obviamente a este proteccionismo con tintes geopolíticos, se le deben sumar las medidas impuestas en 2018 por Estados Unidos al acero y aluminio amparadas en la Seguridad Nacional, y más aún el modo unilateral de determinar a quienes se excluirá de la medida. Por lo tanto, si bien esta unilateralidad Estados Unidos ya la ha utilizado con el Sis-

---

tema General de Preferencias, con un efecto más limitado, ahora exacerbaba esta utilización con lo que termina con un cuestionamiento frontal a cualquier vestigio que quedara del ideal del multilateralismo. Esto ya había quedado demostrado en la Ministerial de Buenos Aires de diciembre de 2017, cuando la principal potencia no acordó ni siquiera en una Declaración mínima en el sentido de respetar un sistema multilateral basado en reglas.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

El sistema multilateral desde la época de su fundación con el GATT de los años cincuenta a los ochenta, asiste al desafío del regionalismo, que se intensifica desde mediados de los años noventa asumiendo la forma de Tratados Bilaterales de Comercio (TLC). La creación de la OMC en 1995 al haber abarcado nuevos temas, y presentarse como un foro de negociaciones que avanzaría en plazos razonables, quizás podría haber puesto un límite a la erosión de los tratados de libre comercio, sin embargo, esto no sucedió. En el siglo XXI las iniciativas de tratados de libre comercio de todo tipo se multiplicaron al mismo tiempo que las negociaciones en la OMC se paralizaban, y esta organización quedaba relegada a resolver las disputas comerciales que planteaban los países en el marco de la interpretación de lo negociado en la Ronda de Uruguay.

Se dio un proceso paradójico, puesto que al mismo tiempo que era erosionada por los tratados de libre comercio, crecía el número de sus miembros, representando casi un ciento por ciento del comercio mundial. En este proceso, se destaca el ingreso de China en 2001 y de Rusia en 2012, de modo que el bloque de los BRICS pasó a estar en su seno, y su parálisis negociadora en cierto modo puso en duda la capacidad de esta organización de poder albergar países con sistemas económicos tan disímiles o “capitalismos diversos”.

El proceso de erosión por parte de los tratados de libre

---

comercio no solamente socavó el principio de no discriminación en materia arancelaria, sino que operó con una lógica devastadora en los “nuevos temas” incorporados en la OMC, como ser propiedad intelectual, servicios e inversiones. De esto modo los tratados de libre comercio, y principalmente aquellos del tipo Norte-Sur pasaron a reflejar estas demandas, con lo cual disciplinas “OMC-plus” se establecieron en diversos campos, esquivando el freno temporal que habían logrado las coaliciones de países en desarrollo en la OMC, y a su vez lograban debilitar a las mismas.

Por lo tanto, los desequilibrios de poder que la negociación multilateral puede atenuar, a partir de coaliciones, impactan sin ningún tipo de mediación en los tratados de libre comercio Norte-Sur, lo cual, si bien llevó negociaciones favorables a los países desarrollados y sus empresas transnacionales, la yuxtaposición de acuerdos no brindó coherencia al sistema. A fin de resolver este problema, dinamizar el comercio tras la crisis del 2008 y a su vez tender a aislar a los BRICS, es que Estados Unidos, la Unión Europea y Japón se lanzan a negociar una serie de “mega acuerdos” que, en caso de concretarse –la no ratificación de Estados Unidos del TPP puede ser solo un hecho temporal– reconfigurarán una especie de OCDE del libre comercio y “buenas prácticas capitalistas” en consonancia con las demandas de las empresas transnacionales.

El giro en materia comercial de la primera potencia mundial ha llevado a una alianza de facto para evitar el regreso del proteccionismo, en donde se han enrolado las principales economías del mundo, y China se presenta como la abanderada del libre comercio. En este escenario, en que los “mega acuerdos” y los BRICS –por distintos motivos–, han perdido relevancia, la OMC ha intentado infructuosamente posicionarse como garante de un sistema comercial abierto. Por otra parte, más allá de los cambios políticos internos que expresen el triunfo de Donald Trump o del Brexit, la geopolítica ha ganado relevancia y decididamente pasó a afectar a la esfera del comercio, y la OMC no parecería tener los elementos para controlarla, más aún cuando su princi-

---

pal espada, su sistema de solución de controversias tiene el riesgo de ser bloqueado por Estados Unidos, al no dar consenso para la renovación de los miembros del órgano de apelación, la instancia máxima del mismo.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BALDWIN, R. (1995). "A Domino Theory of Regionalism" en Expanding European Regionalism: The EU's New Members. P. Haaparanta y J. Kiander (eds.) Nueva York: Cambridge University Press.
- BALDWIN, R. (2012). "WTO 2.0: Global governance of supply chain trade". CEPR Policy Insight N° 64, diciembre.
- BARTON, J. H., GOLDSTEIN, J. L., JOSLING, T. E. AND STEINBERG, R. H. (2006), "The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO". Princeton, NJ: Princeton University Press
- BOSCH, R. (2009) "Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial" Revista del CEI -Comercio e integración Número 14 - abril de 2009.
- CEPAL (2013); "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2012", Santiago de Chile. Cap. II.
- CORREA C., SYAM N. Y VELÁSQUEZ, G. (2012), "Los tratados comerciales y de inversión: obstáculos para las medidas nacionales de salud pública y de control del tabaco". South Center, Informe sobre Políticas No. 12.
- Cuello, F. (2003) "¿Es Posible Preservar los Espacios para Políticas de Desarrollo en la Organización Mundial del Comercio?" FES-CIECA (Ed.) Desarrollo y Políticas Comerciales en la República Dominicana, 2003
- Dalle, d.; Fossati, v.; Lavopa, f. (2013): "Cadenas globales de valor y políticas de desarrollo: trazando los límites de las visiones liberales de inserción a la economía global", en Revista Argentina de Economía Internacional N° 2, CEI.
- FAINI, R. (1994); "El GATT, las negociaciones de la Ronda Uruguay y los países en vías de desarrollo", Boletín Techint N° 279, julio-septiembre, Buenos Aires.

- 
- GEREFFI, G.; HUMPHREY, J. AND STURGEON, T. (2005), “*The Governance of Global Value Chains*”, Review of International Political Economy, 12:1, February.
- HA-JOON CHANG (2003) “*Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio*”. Conferencia sobre “*Globalisation and the Myth of Free Trade*”, celebrada en la New School University OF New York.
- HOEKMAN, B. AND KOSTECKI M. (1995); “*The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*”, Oxford University Press, Cap. 3.
- JACKSON, J. (1997); “*The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations*”, MIT-Press Cambridge, Massachusetts London.
- KALHER, M. (1993); “*Régimen Comercial y Diversidad Nacional*”, en América Latina / Internacional. Vol. 1 Nro. 1, FLACSO- Miño y Dávila.
- STIGLITZ, J. (2013), “*Declaraciones acerca del TPP*”. <http://tppabierto.net/post/54920840538/joseph-e-stiglitz-CONTRA-EL-TPP>
- TORRENT, R. (2003); “*The evolution of the multilateral trading system: historical and analytical background*”, Korean Development Institute, mimeo.

---

## **CRISIS DEL MULTILATERALISMO: LA EMERGENCIA DE CHINA Y LA CONTRACCION DE AMERICA LATINA**

**Claudio Lara Cortés  
Consuelo Silva Flores**

### **INTRODUCCIÓN**

El multilateralismo está en crisis. Para comprenderla en toda su dimensión, importa primero señalar que el mismo concepto ha encontrado serios problemas teóricos desde su origen. Según Robert Keohane (1990), “el multilateralismo es la práctica para coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más estados”. John Ruggie (1992) complementa indicando que ello se “hace con base en ciertos principios de relacionamiento entre los Estados”. Esta es una definición tan general y vaga que puede utilizarse, como de hecho ocurre, para definir el regionalismo, que en muchos casos es visto en contraposición al multilateralismo.

Por lo demás, esa ambigüedad conceptual representaría un multilateralismo elemental y de carácter negativo, en la medida en que pretende evitar el enfrentamiento armado entre Estados y la violación del principio de soberanía, que habría sido cuestionada por la historia. En efecto, la Sociedad de Naciones, nacida del Tratado de Paz de 1919, reconoce que para ese entonces el viejo sistema de poder promovido por el Imperio británico no permitía ya mantener la integridad territorial de los Estados y que hacía falta sustituirlo por una institución multilateral de seguridad colectiva que mitigara los efectos de la ‘anarquía’.

Esa constatación encontrará recién una respuesta durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos, superpotencia económica y militar emergente, comienza a asumir un papel decisivo en la construc-

---

ción y diseño de la nueva institucionalidad multilateral. En esta ocupa un rol central la Organización de Naciones Unidas (ONU), cuyo principal propósito es justamente el de “mantener la paz y la seguridad internacionales” (art. 1.1). Pero por primera vez decide adicionar una dimensión económica, cuyo contexto está dado por las negociaciones entre Estados Unidos y Gran Bretaña para la constitución de un nuevo orden económico mundial.

Sin embargo, la nueva institucionalidad entra en abierta contradicción con el multilateralismo original que descendía sólo en las actividades entre Estados y sus respectivas soberanías. Suponía un Estado soberano separado de la sociedad civil (que incluye relaciones entre agentes económicos), igual supuesto presume el propio modelo de capitalismo de mercado, donde el Estado no tiene cabida. Esta contradicción pretendió resolverse provisionalmente con el establecimiento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1948 y de manera definitiva con la creación en 1995 de la Organización Mundial del Comercio (OMC) liderada por Estados Unidos y sus aliados.

Con la instalación de este organismo se logra al fin completar “formalmente”, además del Banco Mundial (Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), la estructura institucional del “Sistema Multilateral del Comercio”. Es el momento del triunfalismo (“Fin de la historia”) y de apogeo del neoliberalismo (‘Consenso de Washington’), generando así la disposición de los miembros del GATT, bajo la presión del FMI y el Banco Mundial, a aceptar acuerdos que transformarían la naturaleza del multilateralismo que ahora tendría como centro a la OMC. El propósito no era menor: “legitimar” los cambios a los sistemas legales y los asuntos internos de las economías nacionales que habían iniciado “de facto” e ilegalmente el FMI y el Banco Mundial en los años ochenta con las políticas de ‘ajuste estructural’ aplicadas a los países en desarrollo. Todo tenía que hacerse a través de “reformas técnicas y administrativas” despoli-

---

tizadas que permitían tanto la libre movilidad del capital en todas sus formas como la facilidad de los intercambios comerciales. Con ello se colocaban en cuestión los pilares básicos del Estado Westfaliano.

El camino elegido es el lanzamiento de la Ronda de Doha en 2001. Ello se hace en nombre del “desarrollo” y los países acuerdan el “todo único” como principio de negociación. Pero estas decisiones dieron lugar a una nueva contradicción entre reformas técnicas y el ethos político del desarrollo que no tardó mucho en estallar, provocando una prolongada crisis en las negociaciones ante la resistencia de los países en desarrollo a las propuestas intransigentes de Estados Unidos y sus aliados. Muchos autores culpan al mecanismo de negociación de este colapso.

En vez de ello, en este trabajo proponemos discutir la confluencia de tres acontecimientos claves: i) la creciente polarización en las relaciones globales de poder entre países ricos y pobres, poderosos y débiles, potencias emergentes y otras decadentes; ii) la generalizada politización que se manifestó en el referéndum sobre el Brexit celebrado en el Reino Unido y luego el debate sobre los tratados de libre comercio en las elecciones presidenciales de Estados Unidos; iii) la opción de la administración de Donald Trump por el bilateralismo y las políticas proteccionistas que han bloqueado el multilateralismo y están ad portas de provocar una guerra comercial. Todos ellos colocan en cuestión a la OMC y al sistema de Bretton Woods en general, junto con su dominio occidental.

Estos rasgos tienen como trasfondo la crisis global que estalló en 2008 que puso al descubierto los límites del análisis neoliberal. Lejos de eliminar las tendencias de la sobrecumulación y del desarrollo desigual del capital mediante la imposición de un régimen monetario y mercantil, la liberalización estimuló estas tendencias a un grado sin precedentes; lo único que sostuvo a la acumulación fue la explosión crediticia local y mundial, que se extendió no para proveer

---

de fondos a la inversión productiva sino para apoyar el consumo privado, los gastos improductivos y su propia especulación financiera. El colapso de estas variables terminó accentuando los desplazamientos tectónicos que se venían produciendo en el proceso de acumulación mundial desde Estados Unidos y sus aliados occidentales hacia Asia, especialmente a China. En definitiva, el desarrollo de la crisis y los cambios señalados están transformando el mapa económico y geopolítico mundial.

Las consecuencias han sido devastadoras para Sudamérica, sobre todo desde 2013. Su producción y comercio presentan su peor desempeño por décadas, incluyendo el comercio intrarregional que al 2016 acumulaba cuatro años consecutivos de caídas. Los gobiernos, ahora mayoritariamente de derecha, insisten en el patrón primario exportador y el 'regionalismo abierto' dominantes, sin tomar en cuenta el resquebrajamiento de sus bases ideológicas y de todo su aparataje conceptual. Replantear la integración desde una mirada alternativa, tomando en cuenta seriamente los cambios en las condiciones económicas y comerciales globales, es una tarea urgente.

### **FRACASO DE LA RONDA DE DOHA Y OFENSIVA ESTADOS UNIDOS CONTRA LA OMC**

La OMC pasó a tener desde 1995 un rol central en la estructura institucional del "sistema multilateral del comercio", conformado además por el Banco Mundial y el FMI, con la tarea de alcanzar acuerdos que transformaran la naturaleza del multilateralismo. Ello se intenta hacer a través de la Ronda de Doha en nombre del "desarrollo". Con la nueva gobernanza multilateral se colocan en cuestión los pilares básicos del Estado westfaliano, pretensión que es resistida desde los inicios, no sin discrepancias, por los países en desarrollo y recientemente por el propio gestor de este arazón, Estados Unidos.

---

### **EL FRACASO DE LA RONDA DE DOHA**

Tras el fracaso de la reunión de Seattle, la OMC acuerda lanzar en 2001 la Ronda de Doha con la presencia de los 135 países miembros. El mandato era negociar reglas que mejoraran el nivel de "desarrollo" de los miembros, especialmente en agricultura; donde se buscaban reducciones tanto de subsidios a la exportación con miras a su eliminación gradual, como a los apoyos domésticos que causarían distorsión del comercio. El mandato no fue acatado y la Ronda Doha se volvió una negociación de apertura de unas 20 esferas del "comercio" interno y externo de las naciones<sup>58</sup>.

La cumbre de Cancún de septiembre de 2003, que debería haber permitido avances sustanciales y la ampliación de la agenda de negociaciones, fracasó rotundamente en materia de liberalización agrícola debido a la insuficiente oferta hecha por Estados Unidos y la Unión Europea. Además, las diferencias permanecían irreconciliables con respecto a los llamados "temas de Singapur", y las cuestiones de implementación transferidas desde la Ronda Uruguay se dejaron abiertas junto con las numerosas propuestas sobre el "trato especial y diferenciado". Más tarde, en la cumbre de Hong Kong de diciembre de 2005 se alcanzó un acuerdo de mínimos que hizo posible resucitar la Ronda. Sin embargo, la continua falta de acuerdos en agricultura y NAMA impidió abordar los temas de Singapur -pero aceptó negociar sólo facilitación del comercio- y otras modalidades de liberalización. Posteriormente, en julio de 2008, se repite la escena: un nuevo colapso de las negociaciones por salvar la Ronda.

Hasta ahora sólo han sido aprobados algunos acuerdos plurilaterales relativos a productos de tecnología, contrata-

---

58 Los temas eran Agricultura, Productos no agrícolas (AMNA), Servicios, Facilitación del comercio, Normas (derechos antidumping, las subvenciones y medidas compensatorias, las subvenciones a la pesca, y los acuerdos comerciales regionales), Medio ambiente, Propiedad intelectual y Solución de diferencias.

---

ción pública y otro sobre comercio de aeronaves civil, los dos últimos heredados del GATT. Últimamente, en las reuniones ministeriales de Bali (2013) y Nairobi (2015) fue aprobado por mayoría un sistema de facilitación de comercio, el único sobreviviente de los temas de Singapur. En la reunión ministerial de diciembre del 2017 en Buenos Aires los temas de Doha ni siquiera estuvieron en la agenda.

El fracaso de la Ronda de Doha lleva inevitablemente a preguntarse por sus causas. Una de las más citadas tiene relación con los principios de negociación; esto es, el sistema del “compromiso único” con base en el “consenso”. Este pretendía convertirse en el embrión de la gobernanza multilateral del comercio mundial, dándoles además legitimidad a sus decisiones. Claro que estas pretensiones requerían dejar atrás las posturas hegemónicas, en especial de Estados Unidos y la Unión Europea, que seguían utilizando las prácticas excluyentes y neocoloniales que imperaban en el GATT. A esto se agregan los procedimientos impuestos por la potencia hegemónica y sus aliados, como los famosos “Green Room”, que se volvieron hecho corriente. Como resultado comienza a darse la fragmentación de las negociaciones a lo cual reaccionan los países en desarrollo con la noción de “espacio político” para contrarrestar las intrusiones sobre la soberanía del Estado.

No obstante, una de las principales razones del fracaso estaría en que la OMC nunca se tomó en serio el tema del “desarrollo”. A pesar de estar tratando de una Ronda de “Desarrollo”, este organismo careció curiosamente de una caracterización clara y uniforme del concepto de desarrollo, y por lo mismo de una descripción legal de “país en desarrollo”. Las implicancias de este déficit son claras, por ejemplo, para que sus miembros ejerzan sus derechos en virtud de las disposiciones del Trato Especial y Diferenciado (Stefan Grillier, 2008: 147). También afectaba al propio ethos de las negociaciones, ya que cuando el director general de la OMC aludía al “desarrollo”, entregaba su propia postura ideológi-

---

ca entendiendo por ello el dogma que los únicos protagonistas del “desarrollo” son los “mercados” y los acuerdos que promueve el organismo son para “liberalizarlos” del Estado.

Essa dicotomía simplista entre mercado y Estado entrampó desde los inicios las negociaciones de la OMC y luego de la Ronda de Doha en particular, pues fue resistida por numerosos países en desarrollo; sobre todo de regiones ‘emergentes’, incluidas India, Corea, Taiwán y luego China continental, quienes desafaron las reglas neoliberales. Esta situación se ha visto confirmada tras el estallido de la crisis de 2008 en Estados Unidos y el posterior colapso del comercio mundial donde los países en desarrollo más avanzados, especialmente China, evitaron que se transformara en una Gran Depresión y han tenido que soportar por más de diez años el “estancamiento secular” o “nueva mediocridad” (según la directora gerente del FMI, Christine Lagarde) de las economías ‘maduras’. En contraste, los “países en desarrollo” que aplicaron “terapias de choque” siguiendo el Consenso de Washington también fueron envueltas por diversas crisis, colapsos y estancamiento económico después de 2008, como las llamadas “economías en transición” de Europa del Este y la misma Rusia.

Mientras la Ronda de Doha se desdibujaba sin todavía concluir y se gestaba la crisis del multilateralismo económico avivada por el inicio de la crisis global en 2008, la integración regional y bilateral iban en ascenso, pero con la particularidad de que las negociaciones de este tipo de acuerdos se habían visto drásticamente modificadas en términos de la significativa ampliación de sus contenidos y configuración geográfica (mega-acuerdos extra-regionales), así como en sus objetivos (motivaciones geopolíticas); mientras las estrategias gubernamentales de despolitización que acompañaban estas negociaciones eran profundizadas (secretismo), siendo el Acuerdo de Cooperación Económica Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) el de mayor renombre y que acaparó la atención de los ciudadanos (Sofia Scasserra, 2018: 3).

---

## **LA OFENSIVA ESTADOUNIDENSE CONTRA LA OMC**

La nueva política comercial de Donald Trump ha colocado en cuestión el rol de la OMC y del multilateralismo en general, motivado en gran parte por el malestar ciudadano que también se había expandido a la zona europea. No es cualquier política, está planteada nada menos por el 'hegemón' que lideró el multilateralismo y el regionalismo desde el fin de la segunda guerra mundial en base al libre comercio.

### **DE PROMOTORES DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL A DETRACTORES**

El neoliberalismo emergió en Chile a fines de los años setenta con la dictadura militar encabezada por Augusto Pinochet, pero alcanzó renombre casi diez años más tarde bajo los liderazgos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña, quienes lo asociaron al inicio de una nueva época: la globalización. Desde entonces convirtieron a sus respectivas economías en deficitarias de la balanza de pagos después de haber gozado por décadas de enormes excedentes; es decir, de ser proveedores 'naturales' de capital a otros países, pasaron a requerirlo en grandes cantidades del resto del mundo, sobre todo de China, India y del Este y el Sudeste asiáticos (también de América Latina) y ciertas economías avanzadas (Alemania y Japón), desencadenando nuevos 'desequilibrios globales'.

Por un lado, el hecho que Estados Unidos acumulara enormes déficits externos, seguido de Gran Bretaña, cambió por completo el rol geoeconómico que ostentaban ambos imperios, el Reino Unido en el siglo XIX y Estados Unidos en la mayor parte del siglo XX. Parecía un contrasentido que ambas potencias anglosajonas impulsaran ahora la globalización con base en el creciente endeudamiento de sus economías. Dicha situación empeoró con los sucesores de Reagan y Thatcher que continuaron promoviendo la globalización

---

neoliberal, desde George W. Bush y Tony Blair hasta Obama y Cameron, respectivamente. Como resultado, Estados Unidos se convirtió, con mucho, en el país deudor más grande del mundo con un fuerte endeudamiento interno a hogares y empresas, así como una acumulación de deuda pública a gran escala, sobre todo para financiar gastos militares; mientras la deuda externa bruta se disparó, ascendiendo a montos sin precedentes. Adicionalmente, en el caso del Reino Unido la acumulación simultánea de deuda estatal y privada, que había podido evitarse bajo Thatcher debido a los ingresos de North Sea Oil, se volvió dramática bajo Blair y los gobiernos siguientes (Bill Dunn, 2009: 203-4).

Particularmente el déficit de la balanza de pagos y la deuda de los hogares estadounidenses eran claramente insostenibles, resultando en forma inevitable en el violento estallido de la crisis de las hipotecas ('sub prime') en 2008. Además, ese auge escondía el proceso de 'desindustrialización' que se venía desarrollando en el país desde los años ochenta debido a la avalancha de productos importados (crecientes déficits comerciales) que sustitúan producción interna. Los 'perdedores' inmediatos de la globalización era el antiguo proletariado industrial que sufría una fuerte disminución y reestructuración-flexibilización, y millones de mujeres y jóvenes que soportan la precarización masiva de sus condiciones de trabajo. El resultado de este proceso globalizador, impuestos por el consenso republicanos-demócratas, es el incremento en las desigualdades económicas y sociales, mientras irónicamente iba produciéndose el desmantelamiento del 'Estado social', que en la práctica supone la puesta en cuestión de los derechos de ciudadanía (Hugo Radice, 2015: 93).

Por otro lado, el creciente endeudamiento interno supuso la desregulación de los mercados financieros, propiciada a su vez por el prolongado período de bajísimas tasas de interés determinadas por la Reserva Federal de Estados Unidos, el cual terminó profundizando los desequilibrios globales. De esta manera, la globalización financiera fue globalizando la vulnerabilidad y el caos, sumando los abusos de sus ins-

---

tituciones y los elevados cobros por servicios al descontento social. Para sorpresa del mundo, Donald Trump capitalizó gran parte de ese descontento ciudadano en el proceso electoral de 2016 tras el reconocimiento de que “la articulación actual —la que surgió de la Reaganomics y la Thatcheromics— estaría dando muestras de agotamiento” (Oswaldo Rosales, 2017: 25).

### **TRUMP PRETENDE SOCAVAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA OMC**

Durante su campaña electoral, Trump mencionó en varias ocasiones la posibilidad de que Estados Unidos abandonara la OMC abogando por el bilateralismo y un ‘comercio justo’. Así, en la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APPEC, por sus siglas en inglés) celebrada en Vietnam en noviembre 2017, señaló que “en términos simples, no recibimos un trato justo de la Organización Mundial del Comercio”, en referencia a países como China. Agregando que “no podemos tolerar más estos abusos comerciales crónicos, y no lo vamos a hacer”. En términos generales, podría decirse que la administración Trump en el año 2017 se dedicó a socavar el funcionamiento de la OMC, concentrándose en tres cuestiones claves:

- i.- En los últimos meses ha apuntado a su mecanismo de resolución de conflictos. Al negarse a rellenar las vacantes que han quedado libres por finalización de mandatos en su mecanismo de apelación, está inhabilitando el sistema de forma gradual. De conseguirlo, no habría posibilidad de que la OMC emitiera fallos ante la violación de sus normas, lo que permitiría a Estados Unidos infringirlas y nos devolvería al oscuro tiempo en el que las relaciones comerciales se dirimiran bajo la ley del más fuerte. Dejaría virtualmente paralizado el único poder real que supo constituir la OMC.
- ii.- La administración Trump sigue la línea de Barack Obama que consideraba que la economía China no ha he-

---

cho los cambios necesarios que expiraban el 2016 para ajustarse a los principios de una “economía de mercado”. Con ello, corre el riesgo de recibir duras tasas antidumping por no generar precios que reflejen la realidad del mercado. También la Unión Europea y Japón, entre otros, se suman a la postura norteamericana.

- iii.- Evitar toda negociación multilateral en la OMC. Como se vio en su cumbre del pasado diciembre en Buenos Aires, Estados Unidos tiene el firme propósito de no permitir que avance ninguna nueva iniciativa dentro de la organización, ni las relativas a la Ronda de Doha ni aquellas que tienen que ver con nuevas formas de comercio que precisan de nueva regulación, como el comercio electrónico o los aspectos que vinculan el comercio y el medio ambiente (Deborah James, 2018: 4).

En conjunto con aquellas posturas, Estados Unidos ha venido intensificando sus políticas proteccionistas unilaterales. Según el informe Global Trade Alert, éstas se han vuelto más discriminatorias con respecto al G20 y contra ciertos socios a nivel bilateral, haciendo remecer los mercados globales (Simon Evenett, Johannes Fritz, 2017). Las recientes medidas arancelarias de Trump (fines del 2017 y comienzos del 2018) violan abiertamente las normas de la OMC y las promesas del G20, colocando en cuestión un sistema de comercio basado hasta ahora en reglas. Asimismo, sería preocupante observar si las bravatas de Trump conseguirán domesticar el proteccionismo del G20 de manera más efectiva que las normas comerciales establecidas en la OMC.

Puede concluirse que todas las acciones tomadas por Estados Unidos hacia la OMC están encaminadas a volverla irrelevante y poco operativa, pero sin destruirla de forma explícita y empleándola para actuar como mediadora en los conflictos comerciales con China o la Unión Europea, que a buen seguro se volverán más intensos a partir de ahora. Además de la constante agresión a esta institución multila-

---

teral y a otras, las medidas proteccionistas tomadas unilateralmente conducen a una situación de amenaza latente de guerra comercial, creando mayor incertidumbre económica y tensión geopolítica.

### **CHINA EN LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO**

Las respuestas a los dilemas de la globalización y del libre comercio dejados por el 'abandono' de Estados Unidos del multilateralismo pueden provenir de otros actores de peso por fuera del espacio atlántico, en particular de China. Esta potencia 'emergente' ha adquirido una creciente capacidad económica de proponer una normatividad y reglas que prefiguran una nueva forma del sistema global. Este es un propósito que no deja de tener complejidades de tomarse en cuenta que el mundo todavía no puede recuperarse del todo de la crisis 2008-2009. Desde entonces, continúa el prolongado estancamiento económico global en medio de la grave crisis de su sistema comercial (OMC) y del sistema de Bretton Woods en general.

### **LA IMPRESIONANTE EXPANSIÓN ECONÓMICA DE CHINA**

La espectacular expansión de China puede evidenciarse en su tasa de crecimiento promedio anual de 9,8% desde 2007 hasta 2016, en tanto las economías avanzadas lo hicieron en apenas un 1,1% durante esos nueve años. Además, los datos del FMI muestran que este ciclo ascendente (aunque ahora más moderado) se mantendrá en el futuro (ver proyecciones 2018 y 2022). Igualmente, importa tener en cuenta que -en términos de paridad del poder adquisitivo- el 31% del crecimiento del producto mundial durante el período 2007-2016 se debió a China, en comparación con el 10% de Estados Unidos. Para el 2017 esta contribución

---

doblaría a la estadounidense, mientras el aporte de India superaría al realizado por la Unión Europea.

Pero, lo más sobresaliente es que en estos pocos años China logró no sólo desplazar a Estados Unidos como la primera potencia exportadora (14% del total mundial), sino además como el mayor productor industrial del mundo (después de más de un siglo de dominio). Por lo demás, se estima que China superará a Estados Unidos como el mayor importador en cinco años (China International Capital Corp, 2016).

Cabe destacar que la recuperación de China y las 'economías emergentes' (particularmente los países que conforman los BRICS -Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) tras la 'Gran Recesión', ayudaron a evitar que la economía mundial cayera en una gran Depresión, a pesar de las inéptas medidas fiscales y sobre todo monetarias (relajamiento cuantitativo) que aplicaron los gobiernos de las potencias capitalistas, las que hicieron tambalear la economía mundial. No solamente eso, desde el año 2009 China fortaleció su rol de fuerza dinamizadora del 'Sur global' gracias a un masivo plan de inversiones (equivalente casi al 12% de su PIB). Su puesta en marcha en el momento más álgido de la crisis produjo un aumento inmediato y sostenido de los proyectos de infraestructura. Como resultado hay una importante alza de la demanda externa de materias primas, combustible y alimentos; favoreciendo directamente a las 'economías emergentes' del Sur, especialmente a las de América Latina<sup>59</sup>, como veremos en el próximo apartado.

Por cierto, los cambios señalados están transformando el mapa económico y geopolítico mundial, acrecentando la obsolescencia de los organismos multilaterales, en particular de la OMC. Al respecto es conveniente puntualizar, por una

---

59 La implementación del plan impulsó una mayor participación de la inversión fija en el PIB, pasando del 44% en 2008 al 47% en 2009.

---

parte, que la alianza atlántica -entre Estados Unidos y Gran Bretaña- y sus 'mercados' financieros fueron los principales responsables en la creación de las condiciones para la explosión de la crisis global de 2008 y ahora están sufriendo las consecuencias económicas y sociales de sus políticas, como el estancamiento secular o los conflictos geopolíticos y domésticos. Ambas naciones están perdiendo importancia de manera acelerada en la economía global y en especial en la OMC, además de seguir sufriendo una fuerte inestabilidad política y social, justamente en la cuna del neoliberalismo.

La incapacidad de los países anglosajones y de los más avanzados en general de superar el profundo estancamiento de los últimos diez años, y la proyección de que esto puede continuar durante al menos otros cinco más, indican claramente las falacias de las teorías económicas occidentales que dominaron en la OMC. Muestra de ello es la Ronda de Doha que ha evidenciado el debilitamiento de las ideas neoliberales que predominaron y sostuvieron las negociaciones, provocando que numerosos líderes y la mayoría de la población estadounidense se pregunte si el libre comercio sigue siendo de interés nacional para el país. Una vez llegado Donald Trump a la Casa Blanca, renunció al multilateralismo y abrió las puertas a una potencia emergente: China.

### **APERTURA Y DEFENSA DEL LIBRE COMERCIO**

A partir de 1978, China inició con Deng Xiaoping una política de "reforma y apertura" con base en una "economía de mercado socialista". Dicha política ha seguido varias fases, pero sin duda la más importante ha sido la inaugurada por la crisis financiera que estalló en 2008 y que dio lugar a una recuperación global extremadamente lenta e inestable. Este profundo estancamiento proporciona el contexto internacional para las nuevas pretensiones chinas.

---

### **LA APERTURA CHINA DESDE 1978**

La inserción de China a la economía mundial ha significado que una de sus características clave es ser actualmente una de las economías más abierta del mundo. En efecto, el porcentaje del comercio de China en el PIB es del 41% en comparación con el 37% en Japón y el 28% en Estados Unidos. No solo el porcentaje del comercio evidencia su apertura, sino también el porcentaje de importaciones en el PIB, el cual aumentó extremadamente rápido: del 5% en 1978 al 19% en 2015.

La estrategia de apertura encuentra sus fundamentos en el modo de insertarse en la economía mundial a partir del beneficio que ofrecería la división del trabajo. Esta fue conceptualizada de manera muy distinta por Adam Smith y por Karl Marx como socialización del trabajo (Rob Beamish, 1992: 15). Para ambos, en opinión de economistas chinos, sería la fuerza más poderosa para aumentar la productividad. Sin embargo, importa precisar que esa división / socialización de la mano de obra requiere un tamaño del mercado cada vez mayor, siendo el espacio mundial su ámbito 'natural'. Fue por esta razón que Smith abogó por el libre comercio en el mundo. Según Deng Xiaoping, la "apertura" económica internacional se correlaciona positivamente con el crecimiento de la economía.

En opinión de los expertos en la materia, la medida más directa de la división del trabajo es el crecimiento de los "productos intermedios". La econometría moderna es inequívoca al constatar que tales productos intermedios, que reflejan directamente la división del trabajo, son la fuente más importante de la acumulación de capital. Considerando el caso de Estados Unidos, tres autores descubrieron que: "la contribución de los insumos intermedios es, con mucho, la fuente más importante de crecimiento en la producción" (Jorgenson, D. W., Gollop, F. M., & Fraumeni, B. M., 1987). Este proceso operaría plenamente en China como en las

---

otras economías estudiadas por los especialistas, aunque de forma desigual y con sus propias especificidades (Jorgenson, D.W., 2017).

No obstante, estas visiones deberían explicar porque en esta última fase de apertura la capacidad industrial china para insertarse en la competencia globalizada se ha visto significativamente limitada, mientras las economías ‘industrializadas’ que concentran las transacciones internacionales de productos intermedios están prácticamente estancadas, con niveles de producción y de productividad cercanos a cero. Peor aún, economistas que defienden la teoría del estancamiento secular (desde la perspectiva del lado de la oferta) demuestran que los bajísimos niveles de productividad tienen una data mucho más larga (ver trabajos de Robert Gordon).

Las respuestas a estos dilemas no podrán por cierto encontrarse en Smith, quien visualizaba un crecimiento lineal de la producción -igual que los globalistas- y de la división del trabajo. Para Marx no se trata de producir por producir como postulaba Smith, sino de “un sistema de producción cuya característica distintiva es la producción de cosas que están subordinadas a la producción, apropiación y acumulación de plusvalía”. Es decir, “la producción no está ya orientada a satisfacer directamente las necesidades humanas debido a que toma la forma alienada de producción y circulación de mercancías como valores” (Simon Clarke, 1994).

## **PROMOVRIENDO EL LIBRE COMERCIO Y LOS ACUERDOS COMERCIALES**

El presidente de China, Xi Jinping, ganó fama en el Foro de Davos edición 2017, al defender la globalización y el libre comercio. En su opinión, “no sirve para nada culpar a la globalización de los problemas del mundo” y advirtió que “nadie saldrá ganando de una guerra comercial”, en referencia velada a Trump.

---

Para el gobierno chino, los acuerdos de libre comercio constituyen una nueva plataforma para abrirse más al exterior y acelerar las reformas internas. Ello permitiría fortalecer la cooperación económica con otras economías, y convertirse así en un complemento importante al sistema multilateral de comercio. Actualmente, tiene acuerdos con bloques, incluida la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), hasta acuerdos bilaterales con países pequeños como Maldivas. Los tratados comerciales de China ya cubren 21 países. Adicionalmente, se están negociando o estudiando más de una docena de pactos (Bloomberg News, enero de 2018). Recientemente, Uruguay hizo saber su intención de negociar un acuerdo de libre comercio con China.

Muchos acuerdos están vinculados a objetivos más amplios y son negociados por fuera de la OMC – el ‘Regional Comprehensive Economic Partnership’ (RCEP), la potencial creación de un área de libre comercio del Asia Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés) y el lanzamiento de la iniciativa del One Belt, One Road (OBOR) que configura la base de la Gran Eurasia –una mirada que comparten, con diferentes matices, Rusia, los países del Asia Central y Turquía. El proyecto más ambicioso es la “Ruta de la Seda”, compuesta por dos canales simultáneos de comunicación, la ruta terrestre (con Asia, África y Europa) y la ruta marítima, manteniendo el nombre de la histórica ruta de los mercaderes que transportaban la muy renombrada seda china a Europa. Es sobre todo un proyecto de creación de infraestructuras que incluye numerosos países, pero también contempla la integración financiera con la expansión de acuerdos de swaps de monedas sin utilización del dólar. Será llevado adelante por el ‘Asian Infrastructure Investment Bank’ (AIIB) y el ‘Silk Road Fund’ y eventualmente por un mecanismo financiero administrado por la ‘Shanghai Cooperation Organization’.

Cabe destacar que el proyecto presenta una serie de as-

---

pectos que lo diferencian de los tradicionales acuerdos de libre comercio o de integración regional. En primer lugar, la iniciativa se guía por una concepción bastante simple: infraestructura. Incluye hasta ahora a 65 países con una población de 4.400 millones y el 30 % del producto mundial. Segundo, el proyecto no está determinado *ex ante*, sino es un proceso abierto que se definirá con mayor precisión sobre la marcha y en el cual se pueden integrar todos los interesados para darle forma. Asimismo, China explicita el espíritu de la Ruta de la Seda en términos sumamente abiertos y cooperativos, siendo los acuerdos comerciales no son un fin en sí mismo, sino un medio para facilitar un desarrollo “centrado en las personas”.

Sin embargo, no está del todo claro el engranaje de esta iniciativa basada en acuerdos bilaterales entre China y países individuales o grupos de países, y algunos organismos multilaterales. De concretarse, podrían ayudar a fortalecer las ambiciones de Pekín de situarse en el centro de la globalización (Xi Jinping). Ello acentuaría los fuertes cambios geoeconómicos y geopolíticos en curso, el eje dinámico de la economía mundial terminaría trasladándose a Eurasia y el peso de Estados Unidos en el sistema global continuaría reduciéndose. Por lo pronto, con esta red de acuerdos comerciales China ya contaría con socios para protegerse de una eventual guerra comercial con Estados Unidos.

## LOS DESAFÍOS DEL MULTILATERALISMO CHINO

La visión de los dirigentes chinos sobre el multilateralismo no es nueva, ya en el XV Congreso del Partido -celebrado en septiembre de 1997- había respaldado formalmente el pragmatismo de Deng Xiaoping al colocar el multilateralismo “como principio básico y rector en los asuntos internacionales. Más tarde, esta tesis fue elaborada con mayor detalle en el XVI Congreso del Partido en 2002. Desde entonces,

---

China ha pasado gradualmente de tratar el multilateralismo puramente a través de canales bilaterales a convertirlo en la visión predominante en la actualidad. Curiosamente, fueron los mismos funcionarios de los organismos multilaterales -como el Banco Mundial- quienes instaron a China a asumir mayores compromisos en la arena global<sup>60</sup>.

Si bien con el mandato del presidente Hu Jintao (2002-2012) hubo indicios de que el país había empezado a jugar un rol internacional más activo y proactivo, fue recién con Xi Jinping que China se asumió abiertamente como gran potencia emergente sobre la base de su creciente poder económico y militar. “En contraste con la etapa anterior, China hoy no solo ofrece participar activamente en la búsqueda de respuestas a problemas internacionales, sino que propone facilitar y liderar la consecución de soluciones. En varias oportunidades Xi Jinping ha subrayado que el mundo necesita un orden más racional y más justo y que su país está preparado para asumir un rol protagónico para lograrlo” (Alcides Gómez Jiménez, 2016).

Sin embargo, su pensamiento y estilo de prácticas multilaterales continuán en evolución, pero con deficiencias y dificultades alimentadas por el postulado chino que “el cambio es la única realidad permanente de nuestro universo conocido”. Justamente uno de esos cambios, la crisis global de 2008-2009, trastocó significativamente las condiciones internas e internacionales. Por un lado, China se vio obligada a introducir cambios en su patrón de acumulación, acentuando el mercado interno y el desarrollo tecnológico, así como su propia participación regional e internacional. Por otro lado, lanzó el Foro Boao que representó la nueva visión sobre el multilateralismo con especial énfasis en el “desarrollo económico y el enfoque regional”.

---

60 Es conocido el caso de Robert Zoellick, representante de Comercio del gobierno de George Bush (2001-2005) y posteriormente presidente del Banco Mundial, quien criticó a China por ser un actor internacional “reactivo” y pidió que asumiera las responsabilidades internacionales que le correspondían.

Desde el Foro Boao, China ha estado tratando de evolucionar y proyectar su denominado 'paradigma alternativo' en cuanto a las relaciones entre Estados. De hecho, toda una cadena de proyectos económicos -como los ya mencionados- y de seguridad blanda en Asia han pasado a ser el canal operativo dominante de la política exterior china cuyos esfuerzos persiguen dejar atrás no sólo la vieja mentalidad de guerra fría de la seguridad física a través de alianzas militares, sino además el monopolio de las finanzas y el dinero (dólar), ambos centrados en el Estado. Por eso las formulaciones chinas han pasado de tratar la política internacional como un "juego de suma cero" (en términos de lucha de clases) a hablar de "coexistencia" pacífica (gong cun), y luego a "ganar juntos" (gong ying). Ello significa que la cooperación económica internacional -colocando el énfasis en una "comunidad de destino común" (Xi Jinping)- puede ser mutuamente beneficiosa si está ajena a pretensiones de poder y al proteccionismo.

Claro que estos dos últimos "supuestos" están siendo negados cada vez más por los principales actores occidentales. Muestras hay muchas, por ejemplo, la negación estadounidense a ratificar la reforma de los derechos de voto en el FMI y el modo de nombramiento de sus directores (y del Banco Mundial), o la captura del G20 por instituciones como las antes señaladas, o el hundimiento de la OMC debido a las pretensiones occidentales de poder. En definitiva, Occidente ha sido liderado por un "*establishment* estadounidense incapaz de entender los acontecimientos mundiales y contribuir positivamente en ellos" (GEAB 121, 17 de enero de 2018).

En ese mismo sentido, el proteccionismo comercial unilateral ha venido exhibiendo un ascenso sostenido desde que estalló la crisis financiera en 2008, con Estados Unidos jugando un rol protagónico<sup>61</sup>. "Las políticas de América Prime-

ro del presidente Trump han dado lugar a severas críticas de otros líderes gubernamentales del G20. Las acusaciones y contraacusaciones de prácticas de comercio desleal se han convertido en una situación recurrente" (Global Trade Alert Report, 2017: 124). Las últimas medidas arancelarias tomadas por la administración Trump apuntan directamente a China y a sus avances tecnológicos, tratando de impedir que gane el liderazgo tecnológico global<sup>62</sup>.

La irrealidad de los dos supuestos antes señalados ha implicado que "el campo occidental se ha fragmentado, algunos fragmentos incluso se han separado", sumándose el "levantamiento de muros, la implementación de nuevas regulaciones, el control de flujos migratorios, el rearme de los ejércitos", entre otras medidas que cierran las puertas a la globalización (GEAB 121, 17 de enero de 2018).

Estos nuevos desarrollos han provocado que China fortalezca la soberanía del Estado nacional e intensifique las iniciativas de integración económica y financiera a desarrollar-se por fuera de los organismos multilaterales, socavando así las bases del único superpoder sobreviviente del siglo XXI. En definitiva, podría decirse que estamos transitando desde el fin del multilateralismo económico centrado en la OMC/Banco Mundial/FMI a una estructura multipolar que articula dinámicas geoeconómicas y geoestratégicas, en función de una transformación de las relaciones de poder global. El poderío hegemónico que ostentó occidente desde la "paz de Westfalia" está viviendo un declive acelerado y nuevas potencias como China y otros países están ocupando cada vez un mayor espacio en el escenario geopolítico, disputando las teorías, los valores, normas y procedimientos "occidentales" que tradicionalmente permearon el debate de la agenda global.

dicembre de 2009 a 1191 a mediados de 2017 (The 21st Global Trade Alert Report).

62 De aplicarse estas medidas proteccionistas, estarían poniendo fin a una "relación de cooperación" de 40 años entre ambos países que ha sido "mutuamente beneficiosa" según un funcionario chino (Asia Times, 4 April, 2018).

---

## **AMÉRICA LATINA SIN RUMBO EN LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO**

Es imposible comprender la crisis actual del multilateralismo sin tomar en cuenta su relación con el regionalismo. La propia OMC tuvo como objetivo limitar el recurso a los acuerdos regionales y fortalecer los compromisos globales (Art. XXIV de la OMC), dando lugar a una larga y nutrida controversia. La excesiva demora en alcanzar un acuerdo multilateral a través de la Ronda de Doha y la posterior debacle de las negociaciones, habrían terminado favoreciendo los acuerdos regionales. Así, en los últimos años pudieron verificarse un creciente número de notificaciones de Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), pero irónicamente ellos terminaron siendo envueltos por la crisis global del capital. Una vez más América Latina pareciera estar sacando la peor parte, donde son cada vez más escasas las rutas de escape o la recurrencia a mecanismos correctores.

### **LOS ACUERDOS COMERCIALES EN BUSCA DE SU DESTINO**

Desde el 2008 la gran mayoría de los ACR han entrado en crisis: desde la Unión Europea (y el euro) hasta el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o North America Free Trade Agreement<sup>1</sup> (NAFTA), pasando por la diversidad de acuerdos existentes en América Latina y en Asia. La demostración más patente de las contradicciones que sufren los ACR son los intentos de renegociar el NAFTA o reconfigurar el proyecto europeo. Se suman el abandono del TPP y el congelamiento de las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre este país y la Unión Europea (Transatlantic Trade and Investment Partnership-TTIP), ambos formalizados durante el primer año de gobierno de Trump. Esta última decisión, por lo demás, tuvo consecuencias trascendentales para la OMC ya que la dejaron sin plan

---

B, esto es, sin su pretensión de multilateralizar los bloques comerciales bajo su esquema ante el fracaso de la Ronda de Doha. Buscaba la creación de tres nuevos subsistemas comerciales (TPP, TTIP y la Asociación Regional Económica Comprehensiva (RCEP)), pero solo el RCEP liderado por China sobrevivió.

En rigor, es la zona asiática encabezada por China la que comienza a abrirse espacio en lo referente a acuerdos regionales que, tal como fuera expuesto en el capítulo anterior, poseen características que difieren de los tradicionales acuerdos de libre comercio o de integración regional. La propuesta más ambiciosa es la nueva “Ruta de la Seda”, compuesta por dos proyectos simultáneos de comunicación, la ruta terrestre (con Asia, África y Europa) y la ruta marítima, manteniendo el nombre de la histórica ruta de los mercados que transportaban la muy renombrada seda china a Europa.

Es sobre todo un proyecto de creación de infraestructuras que incluye hasta ahora a 65 países con una población de 4,400 millones y el 30 % del producto mundial, pero también contempla la integración financiera con la expansión de acuerdos de swaps de monedas sin utilización del dólar. Será llevado adelante por el ‘Asian Infrastructure Investment Bank’ (AIIB) y el ‘Silk Road Fund’ y eventualmente por otros organismos. Estas propuestas son un claro reflejo del ascendente poderío chino: es la economía de más rápido crecimiento y más estable en las últimas cuatro décadas, representando en la actualidad una porción creciente de la economía global en términos de producción, comercio y finanzas, tal cual fuera argumentado en el capítulo previo.

En contraste, el poderío hegemónico que ostentó occidente desde el término de la segunda guerra mundial -para otros desde la “Paz de Westfalia”- está viviendo un declive progresivo, acelerado por el desarrollo de la crisis global y el agrietamiento del multilateralismo/regionalismo. En efecto, dicha crisis contribuyó a desestabilizar la política neoliberal

---

inaugurada por Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña, cuyas consecuencias económicas y sociales culminaron con el Brexit y la elección de Trump. En el caso del primer país, el TPP no ofreció nada nuevo para mejorar la posición de la población trabajadora, volviéndose políticamente tóxico. Los candidatos con mayor apoyo durante las elecciones presidenciales y las primarias se vieron presionados (Trump y Clinton) o convencidos (Sanders) a declarar su oposición al TPP. La vasta politización de las relaciones sociales terminó poniendo en tela de juicio el contenido de las políticas de integración y sus fundamentos teóricos, así como la separación del Estado y de la sociedad civil que es constitutiva al capitalismo, amenazando la forma liberal (democrática) del propio Estado.

Por su parte, las fuertes tensiones internas del proceso europeo, ahondadas por el congelamiento de las negociaciones del TTIP, revisten un alto carácter simbólico para los demás procesos de integración, especialmente para América Latina, donde en muchos casos fue un modelo de referencia, más allá que ningún país lo aplicó rigurosamente. Pareciera que sus dirigentes políticos -al igual que en Estados Unidos- están más preocupados de multiplicar los procedimientos de defensa comercial o proteccionismo en búsqueda de crear un orden nuevo de multilateralismo / regionalización para reimponer su dominación, agudizando los conflictos sociales.

## **LOS PRINCIPALES DILEMAS DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

Una de las dificultades que enfrentan los bloques de integración regional y acuerdos bilaterales de libre comercio es el repliegue o derribo conceptual de la reformulación de las teorías y todo el aparatage conceptual que sirvieron para sustentar sus bases ideológicas en América Latina. Dado que

---

esta teorización ha sido fundamentalmente eurocéntrica, la responsabilidad de estos fracasos debe buscarse antes que nada en las corrientes europeas o norteamericanas. En este sentido, cualquier intento por explicar los dilemas actuales de la integración latinoamericana – y más concretamente de América del Sur – desde tales enfoques resultaría un contrasentido. Por el contrario, ese intento debe hacerse desde nuestro continente con teorizaciones que tengan como primera referencia su ‘realidad’ y participación en el capitalismo global.

En esta gran tarea pueden aportar otros actores provenientes por fuera del espacio atlántico, en específico China u otros países asiáticos, con la capacidad de proponer una normatividad y reglas que prefiguran una nueva forma de regionalización, o más ampliamente del sistema global. Estas fuerzas ascendentes reconocen la magnitud de los desafíos actuales y se proponen objetivos de “largo plazo” con la convicción y recursos para hacerlos cumplir. Mientras China lanza un plan de modernización e integración industrial denominado “*Made in China 2025*”, en nuestro continente algunos funcionarios proponen como gran novedad la construcción de encadenamientos productivos o clusters regionales en torno a muestras ventajosas comparativas<sup>63</sup>.

Esto último importa además para contrastar seriamente los patrones de acumulación seguidos por los países latinoamericanos y las naciones asiáticas. Así, el “éxito económico” de las segundas ha tenido como base un fuerte protagonismo del Estado y elevados niveles de inversión en la industria. Por el contrario, nuestros gobiernos -independiente de los colores políticos y de los formatos de integración- han “creído” exclusivamente en el dogma que los únicos protagonistas del “desarrollo” son los “mercados” y los acuerdos

---

63 Esta es la propuesta central que hace Osvaldo Rosales, funcionario de Cepal, para América Latina: “El potencial efectivo del mercado regional radica en la posibilidad de construir encadenamientos productivos o clusters subregionales en torno a muestras ventajosas comparativas, estrechando el vínculo entre los recursos naturales y las manufacturas y servicios asociados a la cadena de dichos recursos” (Osvaldo Rosales, 2017).

---

comerciales que han promovido es para “evitar” la regulación estatal.

Este dogma fue fuertemente cuestionado por las fuerzas populares en América Latina en la década de 1980 tras la explosión de la crisis de la deuda externa y la imposición de paquetes neoliberales de ajuste estructural, constituyendo los primeros antecedentes del descontento contra la globalización.

En las nuevas condiciones de crisis del predominio del mercado capitalista y de la propagación de políticas de austeridad, pareciera abrirse el camino para un programa alternativo de transición donde el Estado integre el aprovechamiento conjunto y coordinado de diversas fuerzas productivas estatales y privadas, lo cual supone al mismo tiempo modificar de forma radical sus estructuras exportadoras. Esta estrategia adquiere gran actualidad ante el fin del super-ciclo de los precios de las materias primas, marcado por el cambio estratégico de China hacia un modelo que coloca el acento en el consumo interno, los servicios y la tecnología.

Por lo que el crecimiento de la región, en particular Sudamérica, comienza a depender menos de las exportaciones de soja, metales o hidrocarburos. Para esos fines habría que aprovechar la oportunidad que está ofreciendo China en su estrechamiento de relaciones comerciales con distintas economías latinoamericanas (muchas de ellas exportadoras, sobre todo de recursos naturales sin valor agregado) para “redefinir” estos vínculos y con ello las estructuras exportadoras. Se trata, en verdad, de impulsar una estrategia alternativa de “integración para el desarrollo”.

No es el lugar para desarrollar aquí la agenda de temas en los que un posible acuerdo regional podría abordar posiciones conjuntas para estrategias y políticas públicas más comprometidas con las transformaciones sociales y la igualdad, pero podrían adelantarse algunos como la necesidad de impuestos más progresivos que graven el ingreso y la riqueza de los más ricos, un mayor combate a la evasión

---

tributaria de las empresas, así como diseñar sistemas sociales (salud, pensiones, vivienda y educación), políticas de empleo y flujos migratorios.

En el plano internacional, sigue pendiente el abordaje de temas tan cruciales como la construcción de un sistema monetario internacional; la regulación estricta de los sistemas financieros; el control y la coordinación internacionales para controlar la evasión y luchar contra los paraísos fiscales; la transformación del sistema de comercio internacional y las normas de inversiones globales. Importa asimismo promover el cumplimiento no sólo de los compromisos contenidos en el Acuerdo de París 2015 sobre cambio climático y en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, sino también de mayores estándares para regular los recursos naturales.

Este tipo de integración que proponemos debe ser democrática con un alto nivel de participación ciudadana y de los trabajadores, asegurando así la cohesión interna del proceso integrador. Esto sería el reverso de las estrategias de despolitización de los acuerdos regionales que han extremado los gobiernos conservadores del Cono Sur bajo la apariencia de “eficiencia técnica”, sobre todo después de 2013 cuando la crisis global termina envolviendo a nuestros países. Las negociaciones adquirieren un carácter de “secreto de Estado”, separándola de toda intervención de la “sociedad civil”, renunciando incluso a la rendición de cuentas y a la validación pública de lo acordado. El caso más elocuente de todo esto es el TPP-11, que ha sido cuestionados por su falta total de transparencia y legitimidad pública. La disyuntiva es continuar en la orfandad teórica y política replicando más de lo mismo o avanzamos en un primer momento hacia una “integración para el desarrollo” realmente democrática.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEAMISH, R. (1992). Marx, Method and the Division of Labor. University of Illinois Press. United States of America.
- CLARKE, S. (1994). Marx's Theory of Crisis. Palgrave Macmillan. London.
- DUNN, B. (2009). Global Political Economy. A Marxist Critique. Pluto Press.
- EVENETT, S. AND FRITZ, J. (2017). Awe trumps rules: An update on this year's G20 protectionism, 06 July.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, A. (2016). China: la reconstrucción de una potencia. Ensayos de Economía. N° 49, julio-diciembre. Colombia.
- GRILLER, S. (ED.) (2008). At the Crossroads: The World Trading System and the Doha Round. SpringerWien, NewYork.
- JAMES, D. (2018). Un vistazo a la 11a Conferencia Ministerial de la OMC. En Alai 532, abril.
- JORENSEN, DALE W., GULLOP, F. M., & FRAUMENT, B. M. (1987). Productivity and US Economic Growth. New York.
- JORENSEN, DALE W. (2017). Productivity and Economic Growth in the World Economy. World KLEMS. En internet disponible en <http://www.worldklems.net/conferences.htm>
- RADICE, H. (2015). Global Capitalism. Selected essays. Routledge, London and New York.
- ROSALES, O. (2017). Crisis y debates sobre globalización en Europa y Estados Unidos. Implicaciones para América Latina. CEPAL. Serie Comercio Internacional 129. Santiago de Chile.
- SCASSERRA, S. (2018). El contexto de las actuales negociaciones comerciales internacionales: La disputa geopolítica. En ALAI N° 532, abril.

---

## LOS MOVIMIENTOS POPULARES Y LA INTEGRACIÓN DESDE ABAJO: UN NUEVO CONTEXTO DE LUCHAS, PARTICIPACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS POLÍTICAS

Ariel Navarro

Isaac Rudnik

### INTRODUCCIÓN

Desde principios de siglo en América Latina, irrumpieron gobiernos progresistas que llegaron como consecuencia del largo proceso de resistencia al neoliberalismo que se desarrolló durante la década del noventa. Al decir del ex-presidente ecuatoriano Rafael Correa, esto constituyó un verdadero “cambio de época”. En los últimos tiempos, una combinación de factores desgastó el consenso de los gobiernos progresistas en varios de nuestros países, mientras que en paralelo la derecha recompuso propuestas electorales con posibilidades de ganar. El reciente encarcelamiento del ex-presidente Lula es un dato imposible de soslayar en la caracterización del nuevo escenario en que se desenvuelven nuestros esfuerzos por resistir los cambios regresivos que amenazan liquidar las estructuras construidas en la etapa post neoliberal de principios de este siglo.

### DEFENSIVA POLÍTICA, LUCHAS SOCIALES Y DEBATE POLÍTICO

A lo largo de la última década del siglo XX se desarrollaron dos procesos que fueron dejando profundas huellas en cada uno de nuestros países. Aun cuando siempre avanzaron simultáneamente, durante los primeros años no se cruzaron en puntos de choque importantes, ni mucho menos de encuentro o de diálogo.

---

De un lado las recetas de los organismos financieros y comerciales internacionales se adueñaron de las políticas públicas: endeudamiento indiscriminado, apertura irrestricta de nuestras economías con la secuela de destrucción de los aparatos productivos nacionales, privatizaciones de los servicios públicos y los sistemas jubilatorios, fueron algunas de las orientaciones comunes que llevaron adelante los gobiernos de la región que administraron el proyecto neoliberal. Proyecto que cobró impulso en la región amparado en su instalación hegemónica global consolidada tras la caída del llamado “socialismo real”. La década de los años noventa transcurrió así, en medio de una correspondencia casi perfecta entre los procesos globales y regionales. Cada uno de los planes y propuestas generales tenían su correlato en un procedimiento particular para la región y para cada uno de nuestros países, en donde no tardaban en encontrar ejecutores dispuestos a llevarlos adelante disciplinadamente.

Del otro lado, la reinstalación del capitalismo en la Unión Soviética y los países circundantes, produjo un profundo desconcierto político entre las organizaciones populares de todo el globo, ya que no encontraban explicaciones comunes a la desaparición del mundo hegemonzado por aquel socialismo. Esto trajo debates sin síntesis, divisiones y desorganización, lo cual fue aprovechado por las clases dominantes embanderadas tras el pensamiento único, para avanzar aceleradamente sobre los derechos y conquistas de los trabajadores y los sectores populares, adquiridas tras largas décadas de duras luchas.

Es así que en la primera parte de esta década la globalización neoliberal consolidó algunos logros importantes, y promovió planes de mediano y largo plazo en consonancia con sus objetivos. El 1° de enero de 1994 entra en vigencia plena el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre Estados Unidos, Canadá y México; a fines de ese año se desata la crisis económica mexicana (el Efecto Tequila) que extiende sus consecuencias por todo el mundo. Sin embargo, esta crisis es rápidamente encaminada mediante recetas que lejos de afectar el cauce neoliberal, lo

---

reforzaron: préstamos directos del Tesoro de Estados Unidos para salvar las deudas de los bancos comprometidos por créditos que otorgaron y no podían cobrar, y que multiplicados por fuertes intereses serían pagados por el estado mexicano. En el mismo mes de diciembre en la Cumbre de las Américas que reúne en Miami a 34 Jefes de Estado de América, Estados Unidos lleva la propuesta de extender el Libre Comercio desde Alaska a Tierra del Fuego creando el Área de Libre de Comercio para las Américas (ALCA); el 1° de enero de 1995 nace en Ginebra la Organización Mundial de Comercio (OMC), un ambicioso proyecto que buscaba regular no sólo el comercio mundial, sino también -al igual que el ALCA para el plano regional- aspectos esenciales del funcionamiento de las economías nacionales bajo la hegemonía total de los monopolios multinacionales. Una suerte de integración a la medida de sus intereses.

En los primeros años de esa década los organismos financieros internacionales pusieron en vigencia sucesivos regímenes de “reestructuración” de la deuda pública (Plan Brady y similares) en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Venezuela, estableciendo los mecanismos necesarios para garantizar que los bancos acreedores reembolsen las deudas de esos países, aun en medio de las profundas crisis económicas por las que atravesaban. Mecanismos que además les permitirían controlar y dirigir el curso de sus políticas económicas nacionales, anulando la independencia de estos gobiernos a la hora de tomar decisiones trascendentales.

Sin embargo, en este contexto de generalizada defensiva, desde el inicio de esta etapa post-caída del muro, se produjeron en nuestra región invitaciones a debatir para reagrupar a las fuerzas de izquierda y centroizquierda, y -un poco más tarde- se impulsaron intentos de articulación entre las organizaciones sociales, sindicales, de los pueblos originarios y de otras expresiones, que emergían protagonizando la resistencia en cada uno de nuestros países.

La primera, y una de las de mayor trascendencia política para aquel momento y los años siguientes, fue la convoca-

---

toría realizada desde el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil encabezado por Luiz Inácio Lula da Silva, por entonces su candidato a presidente. Del 1° al 4° de julio de 1990 se reunieron en San Pablo cuarenta y ocho partidos de 13 países de América Latina. Lo que en principio era una reunión sin más pretensiones que ese encuentro, tuvo una continuidad que al día de hoy se mantiene. El II Encuentro se produjo un año más tarde en Ciudad de México organizado por el Partido de la Revolución Democrática de Cuauhtémoc Cárdenas y participaron 68 organizaciones de 22 países de América Latina y el Caribe; el tercero tuvo como anfitrión al Frente Sandinista en Managua en 1992, y el cuarto se hizo en La Habana en 1993 con la participación de 112 organizaciones miembros, 25 observadores de la región y otros 43 de América de Norte y de otros continentes. La activa participación de Cuba en este espacio de encuentros y reencuentros, jugó un papel fundamental, por el enorme valor simbólico de tener allí a una Cuba socialista activa y militante en un contexto de defensiva del socialismo en el mundo, y por los aportes concretos a todos los debates, desde una realidad diferente a la que atravesábamos en los otros países y regiones. De allí en adelante se realizaron 22 encuentros de este Foro -Foro de San Pablo- en diferentes países de la región, estando proyectado el próximo para julio de 2018, nuevamente en La Habana. El 01° de enero de 1994 -el mismo día de la entrada en vigencia del TLCN- surge en el estado de Chiapas, México, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organización político-militar que expresaba las reivindicaciones de la comunidad indígena de esa zona, y rechazaba el régimen neoliberal instaurado en su país. En 1996 se realiza, en la selva de Lacandoná, estado de Chiapas, el Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo, llamado por el EZLN, del que participan representantes de cuarenta países de los cinco continentes. Un año después se realiza un Segundo Encuentro, en España, con la participación protagónica del Movimiento de los Sin Tierra de Brasil.

---

Desde otro costado, la resistencia social se iba desplegando en el Sur y en el Norte del globo, de abajo hacia arriba, transformando pequeñas batallas en grandes contiendas, pugnas sectoriales en conflictos generalizados, sin circunscribirse sólo a los ámbitos nacionales. Se fueron articulando alrededor de ejes comunes: deuda externa, movimiento feminista, pueblos originarios, movimiento campesino, contra la militarización, defensa del ambiente, derechos de los trabajadores a través del movimiento sindical; en fin, se conformó una extendida red de articulación e integración generada para las luchas desde abajo, basada en principios de solidaridad, que intentaba coordinar acciones comunes dentro de la región y también con movimientos sociales de países del norte, tanto de Europa como de Estados Unidos y Canadá. En 1994, al tiempo que se lanza la propuesta del ALCA en el marco de la reunión de presidentes de toda América, se inician los primeros intercambios y contactos entre representantes de organizaciones sociales y personalidades populares para discutir sobre sus alcances y consecuencias.

En enero de 1997 se difundía el borrador del documento que se venía negociando en secreto entre los países de la OCDE, para la instauración Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), que implicaría la consagración de prerrogativas excepcionales para las inversiones de las multinacionales en todo el mundo. Se desataron manifestaciones y denuncias que obligaron a que poco más de un año después, el AMI sea postergado y luego desechado definitivamente. En mayo, en la ciudad brasilera de Belo Horizonte, en el marco de la reunión Ministerial del ALCA, se realizó la III Cumbre Sindical, que suscribe el “Foro de Nuestra América” embrión de la futura Alianza Continental Social Continental, en oposición al ALCA.

Mientras tanto, en Europa transcurrió un proceso de intensas y continuas movilizaciones contra diversas consecuencias provenientes de la instauración del modelo neoliberal. Entre abril y junio se realizaba la Marcha Europea Contra el Paro que culminó con 50 mil manifestantes mar-

---

chando en Ámsterdam para repudiar la desocupación en todo el continente. A fines de ese mismo año se desencadenó la Crisis de los Dragones Asiáticos, países del sudeste asiático que eran mostrados como ejemplo de las posibilidades de crecimiento, bajo las estrictas recetas del neoliberalismo. Sus consecuencias recesivas se extendieron a todo el mundo manteniéndose por varios años.

En abril de 1998, se realizaba en Santiago de Chile la Primera Cumbre de los Pueblos de las Américas, en paralelo a la II Reunión Presidencial destinada a discutir la marcha de las negociaciones del ALCA. Allí se conformaba la Alianza Social Continental. En junio, en París, Francia, se creaba la ATTAC (Asociación por la Tasación de las Transacciones financieras y por la Acción Ciudadana), que abogaba por la instauración de un impuesto a las transacciones financieras. En octubre una confluencia de organizaciones cristianas de todo el mundo promovían el “Jubileo 2000” reclamando la abolición de la deuda externa de los países pobres.

Durante el año 1999 se sucedieron manifestaciones antineoliberales en diversos centros financieros de los países centrales. En noviembre de ese mismo año, la OMC llamó a una reunión en Seattle, Estados Unidos; allí, miles de activistas provenientes de distintos países se autoconvocaron para protestar contra el avance de las negociaciones intergubernamentales que pretendían seguir manteniéndose bajo el más estricto secreto. Las importantes contradicciones que surgieron al interior de las negociaciones entre los países y las regiones más fuertes (Estados Unidos versus Europa versus Japón), y de estos contra los países en desarrollo, a las que se agregaron las protestas callejeras que fueron reprimidas -pero que igual se prolongaron durante varios días-, provocaron la suspensión y el estrepitoso fracaso de la reunión oficial. De allí en adelante, la OMC entró en un pantano de disputas y contradicciones del que al día de hoy no logró salir.

---

Durante la segunda parte de esa década, las estructuras del modelo dominante entraban en crisis en diversas regiones, principalmente en los países en desarrollo, donde los gobernantes buscaban siempre sortear sus efectos más agudos en base a recortar aún más los ingresos de los sectores populares. En paralelo, las movilizaciones opositoras fueron creciendo de menor a mayor extendiéndose y multiplicándose por todo el globo. Las experiencias de articulación para generar acciones comunes desde las organizaciones sociales y sectoriales, que oponían la globalización de la resistencia a la globalización neoliberal, se instalaron definitivamente como una realidad ineludible en el plano político mundial. Y fueron también acompañadas de intensos debates que se realizaban en foros y encuentros temáticos, y en las Contracumbres de los Pueblos, en los que no sólo se intercambiaron ideas respecto a la marcha del modelo neoliberal y sus nefastas consecuencias para nuestros pueblos, sino que ante las políticas en curso por las que se autoconvocaban para resistirlas, se elaboraban colectivamente propuestas alternativas, que se expresaban en declaraciones generales, que contenían precisiones cada vez más elaboradas y desatrolladas.

El estancamiento de los acuerdos en el seno de la OMC, el retraso de las negociaciones para instalar el ALCA en la región, y las constantes y cada vez más profundas crisis del modelo neoliberal que afectaban recurrentemente a nuestros países, fueron poniendo sobre el escenario la necesidad de encontrar modelos alternativos en todos los aspectos. Desde el complicado terreno de la economía a las instituciones políticas, pasando por los derechos humanos, las políticas de género, la nueva conformación de nuestras formaciones sociales, el rol de los pueblos originarios, el uso soberano de los recursos naturales nacionales, o las prioridades de nuestras relaciones internacionales.

El encuentro del Foro Social Mundial (FSM) de Porto Alegre que empezó a reunirse anualmente desde enero de 2001, fue un punto de confluencia y culminación de estas

---

experiencias de articulación. Concebido como oposición al Foro Económico Mundial de Davos, cientos de organizaciones de todo el planeta comenzaron a reunirse anualmente bajo el lema “otro mundo es posible”. La Campaña Continental contra el ALCA, se potenció bajo ese paraguas, y las sucesivas acciones y encuentros que se convocaron para resistir esa iniciativa norteamericana, a las que asistieron muchas organizaciones políticas y sociales de distintos países, se convirtieron en un verdadero laboratorio de debates, de los que emergieron diferentes propuestas alternativas a la integración al servicio de las multinacionales, que a través de esa Área de Libre Comercio querían consolidar los Estados Unidos en Nuestra América. En la segunda edición del FSM realizada un año más tarde, se coordinó la Campaña Internacional contra la invasión a Irak, que impulsó movilizaciones contra la guerra en todo el mundo.

Al inicio de la década de los años noventa, cuando el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil llamó a la primera reunión del Foro de San Pablo su participación fue determinante; una década después, en el comienzo del nuevo siglo las organizaciones sociales brasileras con fuerte influencia del PT, como la Central Única de Trabajadores (CUT) y el Movimiento Sin Tierra (MST), fueron decisivas a la hora de convocar al encuentro del Primer Foro Social Mundial en Porto Alegre; ciudad en la que gobernaba el PT. Aquel PT de comienzos de los noventa era un partido que, encabezado por Lula da Silva, líder del sindicalismo combativo de San Pablo, estaba en el comienzo de una aventura política con destino aún incierto. Ya para el año 2001, el PT era el partido de un líder político que estaba cerca de coronar una larga carrera que lo llevaría a la presidencia de uno de los países más grandes del globo. El PT y Lula habían ido de lo chico a lo grande, de abajo hacia arriba, ocupando cada metro de terreno que el modelo neoliberal abandonaba a medida que se debilitaba.

---

## CAMBIO DE ÉPOCA

A cada crisis del sistema predominante, sus sostenedores y beneficiarios lo superaban mediante una nueva huida hacia delante, trasladando sus efectos más duros hacia los países de la periferia. Desde la crisis mexicana a la recesión de los países del sudeste asiático, pasando por las insalvables dificultades para reembolsar las deudas soberanas. A través de los organismos financieros internacionales –Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y similares– se imponían nuevas y más rígidas condiciones a los gobiernos de la periferia en general y a los de nuestra región en especial, que implicaban más traslado de riqueza hacia las potencias centrales y más empobrecimiento de nuestros pueblos. Esta metodología utilizada sistemáticamente finalmente se agotó cuando su implementación chocó contra el muro de una resistencia que no cedía. El momento decisivo había llegado entre el final del siglo pasado y principios del actual, cuando las luchas sociales sectoriales confluyeron en confrontaciones generales de carácter político, que generaron condiciones para la construcción de consensos mayoritarios de nuevo tipo, permitiendo la instalación de gobiernos progresistas, que en conjunto significaron –al decir de Rafael Correa– un verdadero cambio de época. Época inaugurada en 1999 por Hugo Chávez en Venezuela, continuada por Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Fernando Lugo en Paraguay. La profunda defensiva política post-cada del muro había encontrado en esta región, una grieta por donde emergían alternativas, que no sólo se expresaban desde la resistencia sino que eran capaces de gobernar por varios años, renovando e incluso extendiendo el consenso a amplios sectores de sus sociedades.

Con el trasfondo común de las crisis económicas que se sucedían sin solución de continuidad, estas alternativas nacionales surgieron no siempre de la misma manera. Hubo

---

casos que irrumpieron como corolario de una abrupta implosión del modelo en curso (Argentina y Venezuela); en unos alcanzaron consenso mayoritario como consecuencia de un largo proceso de acumulación política (Brasil y Uruguay); mientras que en otros ese crecimiento político bajo nuevos principios creció más rápido, y estuvo profundamente imbricado en las luchas del país (Bolivia y Ecuador). Tampoco fueron homogéneas las conformaciones de estos nuevos gobiernos; en algunos la participación en ellos de ciertas fracciones cercanas a los bloques que habían ejercido el poder en la etapa anterior, los hicieron más permeables a las continuidades que a las rupturas con las ideas neoliberales; y en otros, la mayor proximidad con los diferentes sectores que abonaron la resistencia (pueblos originarios, mujeres, trabajadores, ecologistas, movimientos sociales y de derechos humanos, etc.), generó un fuerte compromiso con las aspiraciones populares, y gobiernos con perfiles más disruptivos respecto a la etapa anterior.

Las ideas y conceptos que se construyeron al calor de las luchas contra las administraciones neoliberales, fueron primero contrapuestas desde la resistencia, y ya durante la vigencia de los gobiernos progresistas se convirtieron en políticas públicas, o hubo intentos más o menos exitosos para llevarlas a cabo. La integración que se fue extendiendo desde abajo a lo largo de toda la década de resistencia, llegó arriba: varios de sus principios cardinales se agregaron a los discursos y relatos de los nuevos gobiernos, y se fueron incorporando, aun de manera desapareja y contradictoria a sus políticas de estado.

En el periodo que va del 2002 al 2005, los Estados Unidos, bajo la administración de George W. Bush, ejercieron enormes presiones sobre los gobiernos de la región, para ponerle el broche final a la firma definitiva del ALCA. En los países del Mercosur, se hizo una rica experiencia de interacción entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, mediante mesas de diálogo, funcionamiento regular de consejos consultivos, y participación perma-

---

nente en los procesos de negociación de representantes de sindicatos y organizaciones no gubernamentales, como así también miembros de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de cada uno de los países, amén de la incorporación como funcionarios a los propios gobiernos progresistas de actores de las luchas sociales de la etapa anterior. Lula desde Brasil y Chávez desde Venezuela, se convirtieron en las figuras centrales de esta etapa que se identificó como posneoliberal. Fueron acompañados por los nuevos gobiernos de Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Nicaragua, de características muy diferentes entre sí, pero con la identificación común de posneoliberales. En esos países el neoliberalismo se había enseñoreado durante mucho tiempo, no ya por la imposición de dictaduras, sino porque en su momento habían obtenido consenso mayoritario de los pueblos. Consenso que habían perdido a manos de fuerzas políticas encabezadas por estos líderes que alcanzaban trascendencia global. Las luchas generalizadas y extendidas desde los escenarios nacionales fueron decisivas para el fracaso del neoliberalismo. Los liderazgos de estas nuevas fuerzas políticas junto a sus principales dirigentes, fueron determinantes a la hora de desarrollar alternativas, que permitieran buscar transformaciones progresivas en favor de los intereses de los pueblos.

Pasamos a un periodo en el que nuevas administraciones buscaron caminos para promover el desarrollo de nuestros países con una más equitativa distribución de la riqueza, produciéndose hechos que marcaron avances el camino de la reducción de la desigualdad, y la recuperación de la soberanía política y económica. Esto implicaba poner en cuestionamiento, entre otras cosas, el sistema de relaciones internacionales que acentuaba los vínculos desiguales con las potencias del norte, aceptando el modelo que principalmente impulsaba el crecimiento de los sectores productivos que a ellas les interesaban para desarrollar sus propias economías, y/o en los que sus empresas multinacionales podían obtener ganancias extraordinarias apropiándose

---

de nuestros recursos naturales y/o súper explotando a los trabajadores, abierto a la entrada indiscriminada de bienes provenientes de donde las multinacionales los producían con costos más bajos que en nuestros países, reduciendo al mínimo las funciones de los estados y manteniendo las posibilidades del accionar presente y futuro de los gobiernos nacionales. El impulso de esta nueva etapa en la integración fue uno de los pilares principales de la época. En el terreno económico se plantearon objetivos en el ámbito de la producción, en el de la comercialización, en el financiero, en la infraestructura y en la generación de energía. Algunos de los proyectos impulsados fueron el de cadenas regionales de valor, moneda única, el Banco del Sur y el gasoducto del Sur, entre otros. Y en correlación con esto, se crearon nuevas instancias de integración regional llamadas a cumplir diversos roles, tanto en el plano político como el económico. Así nació la UNASUR, cuyo tratado constitutivo fue firmado en mayo de 2008 por doce países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela). A poco más de un año de su creación, la UNASUR intervino cumpliendo un rol fundamental para respaldar al gobierno de Bolivia, en el conflicto secesionista promovido “desde adentro y desde afuera” del país para desestabilizar al presidente Evo Morales. En el año 2010, en una reunión extraordinaria realizada en Buenos Aires, los presidentes respaldaron al gobierno del presidente Rafael Correa, amenazado por un golpe de estado. En 2012 en la cumbre del Mercosur, Paraguay fue suspendido como miembro del bloque, ante la destitución del presidente Fernando Lugo, mediante un golpe parlamentario. Estas situaciones mostraron la necesidad impostergable de fortalecer la integración económica y política regional para defender los procesos que buscaban recuperar soberanía de sus recursos e independencia política en sus decisiones. Siguiendo esta orientación, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), inició su camino en 2010 en una reunión realizada en México, logrando por primera

---

vez en la historia unir en un único organismo internacional a todos los países del sur del Río Bravo sin participación de Estados Unidos.

El Mercosur, nacido a principios de los años noventa bajo la hegemonía neoliberal, fue reformulado y relanzado en sucesivos encuentros con un papel fundamental de Lula y Kirchner. Buscaban trascender el mero rol de Unión Aduanera buscando alcanzar un desarrollo económico más equilibrado y equitativo, protegiendo diversas franjas productivas de la competencia externa, a la vez que intentaban abrir las economías nacionales al interior del Mercado Común regional para generar un Mercado Interno dinámico que permitiera producciones nacionales de escala. La incorporación de Venezuela fue un paso fundamental que debería fortalecer el bloque y traer beneficios mutuos para los cinco socios. En diciembre de 2004, fue creada en la ciudad de La Habana la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), un acuerdo que contaba con la participación de Venezuela y Cuba, que se planteaba como alternativa al ALCA. En los años siguientes se fueron incorporando otros países hasta alcanzar a tener catorce miembros. Esta iniciativa (el ALBA) cambió de nombre al quedar desechado el ALCA; por lo anterior, la palabra Alternativa en la denominación fue sustituida por Alianza. Posteriormente, al incorporarse Bolivia, se le denominó ALBA-TCP (Tratado Comercial de los Pueblos, esta última parte de la sigla).

Todo este proceso fue facilitado por la irrupción de China en el concierto económico mundial como gran demandante de alimentos, y de materias primas en general, lo que elevó precios y multiplicó volúmenes de exportación de esos productos, acrecentando los ingresos externos de los países de la región. Los llamados países emergentes pasaron a ser los de mayor crecimiento relativo de la economía mundial, y los más dinámicos constituyeron su propio polo de poder alternativo agrupándose en el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

---

Este tablero global empezó a cambiar con la llegada de la gran crisis mundial que tuvo sus primeras manifestaciones visibles en 2007, convirtiéndose en una recesión aguda que se extendió al año siguiente, y a la que aun los sostenedores y beneficiarios de la globalización neoliberal, no le encuentran salida sustentable. Afectó principalmente a los países de mayor desarrollo y los del sur de Europa. Islandia, Irlanda, España y Grecia fueron algunos de los más afectados. El crecimiento económico y comercial mundial se ralentizaron, y en un proceso que avanzó sin prisa pero sin pausa, las consecuencias de estos recortes fueron llegando a los países de la región. La constante tendencia alcista de los precios y de los volúmenes de los principales productos exportados desde la zona, se interrumpió, para entrar en una evolución en serrucho o a la baja, según los momentos y los productos. Esto se tradujo en estancamiento o bajo crecimiento económico, con los consecuentes problemas políticos para los gobiernos.

## **FRAGILIDADES**

Las dificultades económicas y políticas del ciclo actual que estamos pasando desnudaron dos tipos de debilidades fundamentales que ahora nos atraviesan.

La primera se refiere a la fragilidad de estructuras productivas que no cambiaron en estos años de abundantes recursos, que le dio continuidad, e incluso profundizó, la dependencia de las exportaciones de productos primarios, lo cual atenta contra la posibilidad de construir un mercado interno nacional y regional dinámico que sea motor sustentable del crecimiento económico con más amplios márgenes de autonomía. Pero esto conlleva otro elemento más grave aún, y es que la pertenencia de los medios que producen las exportaciones no sólo que no fue modificada, sino que en los grandes países, como Brasil y Argentina, en estos años esa apropiación se concentró y extranjerizó aún más,

---

incrementando el poder de sus dueños. Poder con el que nunca dejaron de influir y condicionar el devenir político, y que usaron sin escrúpulos conspirando contra los gobiernos progresistas, principalmente cuando éstos entraron en zona de turbulencias.

La segunda fragilidad se manifestó en el terreno político, especialmente en aquellos casos en los que no se produjeron cambios sustanciales de las estructuras políticas. Aquí es donde aparecieron con más nitidez las debilidades del sistema representativo, que no sólo no promueve la participación, sino que la limita activamente de distintas formas. La no-participación durante la vigencia de los gobiernos populares, deja solos y desguarnecidos de toda protección a sus funcionarios en la gestión de los asuntos de estado, y la soledad en la gestión estatal es la madre de toda corrupción. La corrupción fue primero profusamente promovida por los detentadores del poder económico, y después difundida masivamente por ellos mismos para desprestigiar ante el conjunto de nuestras sociedades a los funcionarios que habían conseguido comprar, desacreditando moralmente al conjunto de los proyectos progresistas.

Al cabo de una década y media, los logros alcanzados (tanto al interior de los procesos nacionales como en el terreno de la integración) si bien fueron importantes, son insuficientes en cada uno de andariveles más importantes de sus gestiones. Si observamos detenidamente como se fueron desarrollando los acontecimientos, principalmente durante la primera década, se puede ver que a medida que fue descendiendo la participación y la movilización de los sectores sociales que habían sido protagonistas desde finales de los 90 hasta los primeros años del siglo XXI, también fue disminuyendo la intensidad de los cambios en sentido progresista.

En el campo específico de la integración, las Cumbres de los Pueblos, articuladoras de las visiones y los reclamos de los movimientos sociales, no dejaron de reunirse durante este período. Sin embargo, en consonancia con el proceso

---

desmovilizador que hubo en sus países, pasaron a desempeñar un rol diferente para el que nacieron. Antes eran expresión de las luchas de resistencia al neoliberalismo, ahora en presencia de gobiernos post-neoliberales, en los que incluso participaban personas que habían sido parte de esos movimientos en la resistencia, en la mayoría de los casos viraron a cumplir un papel de apoyo acrítico (o casi) de estas administraciones, más cuando eran amenazadas (o podían serlo) por conspiraciones de la derecha antidemocrática. Situación similar atravesó el Foro de San Pablo, en el que las varias fuerzas políticas principales participantes gobernaban en sus países, por lo que no acertaron a encontrar un camino que no fuera el del apoyo absoluto e irrestricto a esos gobiernos.

Por ejemplo, en el desarrollo del agro, tan importante para nuestras economías, la presión dominante de los monopolios exportadores, impidieron avances sustanciales para que la articulación entre PYMES, sindicatos y movimientos sociales se transformara en promoción efectiva para un crecimiento coordinado en toda la región de las economías de la agricultura familiar y de las economías regionales. Cuando llegó la época de menores ingresos, las primeras restricciones presupuestarias se descargaron sobre estos sectores. La débil articulación nunca alcanzó a ser una herramienta lo suficientemente fuerte para resistir coordinadamente estos embates regresivos, o para ejercer las presiones indispensables que permitieran profundizar los procesos de integración y avanzar más rápidamente en el camino de la redistribución de la riqueza.

Los momentos de mayores avances tanto para las transformaciones progresistas nacionales como en el campo de las relaciones internacionales en la región, coincidieron con altos procesos de movilización y participación, y cuando éstos declinaron los cambios decayeron.

---

## **RECAMBIOS REGRESIVOS Y RESISTENCIA.**

Una década después del rotundo NO AL ALCA que gobiernos y movimientos políticos y sociales del continente encabezamos en el año 2005 en Mar del Plata, hay un nuevo resurgir de las derechas conservadoras en el continente, que empiezan a imponer un “recambio de época”, de carácter regresivo. La llegada de gobiernos de derecha a Brasil y Argentina en 2015/2016, con programas que impulsan traslado de ingresos desde los sectores populares hacia los más concentrados, mediante una ola de transformaciones que van por el achicamiento de los Estados, junto a reformas laborales y previsionales regresivas, tienen su correlato en acciones que buscan alinear nuevamente la región con los intereses de las corporaciones transnacionales y el poder financiero global, volviendo a poner la mirada principal, en fortalecer sus relaciones exteriores con Estados Unidos y las principales potencias capitalistas, mientras se desarman una a una las estructuras de integración regional trabajosamente construidas en la etapa progresista. El reciente retiro masivo de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, y Paraguay (los países más grandes de América del Sur) de la UNASUR es una expresión de la profundidad del recambio regresivo que los gobiernos de derecha están dispuestos a instalar en los próximos años.

Buscan reimpulsar los tratados de libre comercio, inaurgurando una nueva etapa de disciplinamiento irrestricto con las recetas de los organismos financieros internacionales. Es significativo el intento de firmar el TLC con la Unión Europea desde el Mercosur. Las concesiones de Michel Temer y Mauricio Macri, en temas como la cesión de la soberanía jurídica para la solución de controversias, la flexibilización de las reglas de origen, la apertura a las empresas europeas, la protección a la propiedad intelectual, etc., en un marco en que las negociaciones marchan en el mayor de los secretos, dan cuenta de ello. Si los trabajadores y sectores del empresariado nacional que van a ser afectados directamente

---

si este TLC se hace realidad, ven reducida su participación y posibilidades de ejercer reclamos y denuncias públicas, el proceso queda a merced de los lobbies de los monopolios transnacionales, ya que para ellos los términos de lo que se está negociando no son secretos.

Mientras tanto otros TLCs se están negociando, algunos oficialmente y otros empezaron el camino secreto de los primeros cabildos, bajo las nuevas denominaciones comunes de “Tratado Bilateral de Inversiones” o “Acuerdo de Cooperación en Materia Aduanera”. Acuerdos firmados o en proceso de negociación desde el MERCOSUR con Colombia, y por su lado Argentina avanza con Japón, Australia, Dinamarca, Suecia, Noruega, Tailandia y Canadá.

Sin embargo ese intento de desandar aún más rápidamente el camino emprendido desde principios de siglo encuentra no pocos obstáculos. Por una parte, por los problemas y/o límites que los procesos nacionales -ya sea por dificultades objetivas o por carencias de los gobiernos- encontraron para desplegar estas iniciativas; por la otra, por el reconfiguramiento del escenario político y económico global, por el retroceso relativo de las potencias capitalistas occidentales, particularmente los Estados Unidos y la Unión Europea (en especial desde la crisis del 2008 en adelante), y porque el crecimiento de los llamados “países emergentes” liderados por China, aunque a tasas menores que en los primeros años de este siglo se sostiene estable, por lo que continúan demandando abundantes materias primas y alimentos producidos en nuestra región.

Una de las debilidades económicas estructurales más fuertes que nos dejó el ciclo progresista en países como Brasil y Argentina, se ha convertido en un serio límite para los sectores dominantes a la hora de intentar retornar relaciones comerciales privilegiadas con las potencias capitalistas del norte. La primarización de la producción y de las exportaciones reafirmadas durante el ciclo progresista, mayoritariamente crecieron absorbidas por países emergentes como

---

China. Ni los Estados Unidos (porque sus exportaciones agrícolas compiten con las del Cono Sur), ni la Unión Europea (porque no puede ni eliminar ni disminuir los subsidios a su producción agrícola) están en condiciones de ofrecer un mercado alternativo al de los países asiáticos, lo que obliga a estos gobiernos de derecha a seguir manteniendo estrechas relaciones con ellos. A todo esto hay que agregarle la irrupción de las orientaciones proteccionistas, que por parte de Estados Unidos, se acentuaron fuertemente en la etapa Trump.

El ciclo progresista que llegó a principios de siglo, fue consecuencia de un largo período de luchas y movilizaciones que abarcaron todo el continente, en la que los movimientos sociales, sindicales, de derechos humanos, de mujeres, de los pueblos originarios, de las fuerzas políticas progresistas y de izquierda, alcanzaron altos niveles de unidad, tanto en las ideas como en las acciones. En los tiempos que corren, en que los derechos populares se encuentran amenazados por una fuerte ofensiva neoliberal en toda la región, vuelve a ser indispensable retomar el camino de buscar espacios de confluencia entre los movimientos sociales y políticos que resisten y proponen alternativas, que podrían abarcar tres planos:

- i.- Articulación de debates y acciones comunes. Relanzamiento e impulso de espacios de coordinación de movimientos sociales a escala regional.
- ii.- Promover una agenda coordinada de acciones de denuncia y resistencia ante el impulso de medidas antipopulares de alcance regional (TLCs, reformas laborales similares en varios países, nuevos procesos de endeudamiento, acuerdos con organismos multilaterales de crédito, etc.)
- iii.- Impulsar el protagonismo y la coordinación de movimientos sectoriales a nivel regional con agendas específicas (trabajadores y desocupados, mujeres, deuda externa, jóvenes, etc.)

Pero claramente es en el plano político donde transcu-

---

ren nuestras mayores dificultades. A finales del 2016, aun cuando la oposición no logró desplazar a Nicolás Maduro de la presidencia en Venezuela, con los votos de Brasil, Paraguay y Argentina lograron suspender su participación en el MERCOSUR, profundizando la dispersión y la incertidumbre sobre el futuro de la región.

En Brasil, al golpe institucional que desistió a la presidenta Dilma Rousseff en 2016, ahora le sucede el arbitrio encarcelamiento del ex presidente Lula para impedir que participe en las próximas presidenciales de octubre cuando viene liderando todas las encuestas. La condena y la prisión de Lula da Silva, la imposibilidad hasta el momento de impedir que siga preso desde la movilización popular nacional y continental, se convierte para nosotros y nosotras en el símbolo de un proceso que se inició hace casi tres décadas, cuando Lula y el PT nos llamaron a debatir en San Pablo las consecuencias de la caída del Muro de Berlín y a buscar alternativas a un mundo hegemónico por las ideas neoliberales. Una década después, en 2001, fuimos a la ciudad de Porto Alegre gobernada por el PT, junto a movimientos sociales de todo el mundo convocados por la CUT, el MST y otras organizaciones sociales para articular y coordinar las luchas antineoliberales que se extendían por el mundo y por nuestra región. En enero de 2018, ante el inminente encarcelamiento de Lula, volvimos a Porto Alegre a participar de un seminario internacional en defensa de la democracia en Brasil, y de un acto multitudinario con la participación del propio expresidente como orador central. Pocos días después Lula fue encarcelado en la ciudad de San Pablo, y trasladado a Curitiba, donde hoy se encuentra detenido. El devenir de la situación política brasileña (al igual que en la etapa reciente), pero esta vez con Lula preso, por un lado, y encabezando las encuestas para las próximas elecciones, por el otro, nos aproximará al panorama de luchas, perspectivas y escenarios de articulación en el que los movimientos sociales y populares nos encontraremos durante los próximos años.

---

## **INTEGRACIÓN DESDE ABAJO Y ALTERNATIVA POLÍTICA**

El ritmo y los tiempos de la resistencia contra las regresiones neoliberales, es uno de los elementos que irán influyendo para que el fiel de la balanza se incline definitivamente en una u otra dirección. Pero es indispensable que en paralelo jerarquicemos el debate alrededor de la reconstrucción de alternativas políticas que den cuenta del nuevo contexto que empezamos a transitar. En el camino de reconstruir alternativas políticas que sean expresión a las luchas en curso, no debemos escaparle a ningún debate, ni tampoco dejar de asumir las responsabilidades que nos caben, ya sea por los errores involuntarios o por acciones equivocadas o signadas por la corrupción.

Tanto en las experiencias nacionales como a escala regional, las derechas ganan un consenso que le permite acceder a triunfos electorales, repiqueteando con una propaganda centrada en los fracasos de los gobiernos progresistas, haciendo eje en algunas consignas históricas de la izquierda, como la persistencia de la pobreza, o la corrupción de importantes sectores de las dirigencias. Se conduce con objetivos globales y regionales desde siempre. Cuenta con la conducción y el apoyo de organismos internacionales que elaboran planes y proyectos, y desarrollan sus campañas bajo orientaciones generales que hoy son promovidas por varios de los gobiernos de la región.

Nosotros contamos con la tozuda continuidad de la resistencia de los sectores populares que todos los días ocupan calles y plazas, visibilizando injusticias y reclamamos, instalando los cimientos de una construcción que crecerá y se fortalecerá en la medida que se desarrollen espacios de articulación regional que permitirán volver a coordinar acciones, impulsar campañas, unificar consignas. Articular y coordinar las acciones que venimos llevando adelante en cada uno de nuestros países es el camino ineludible que de-

---

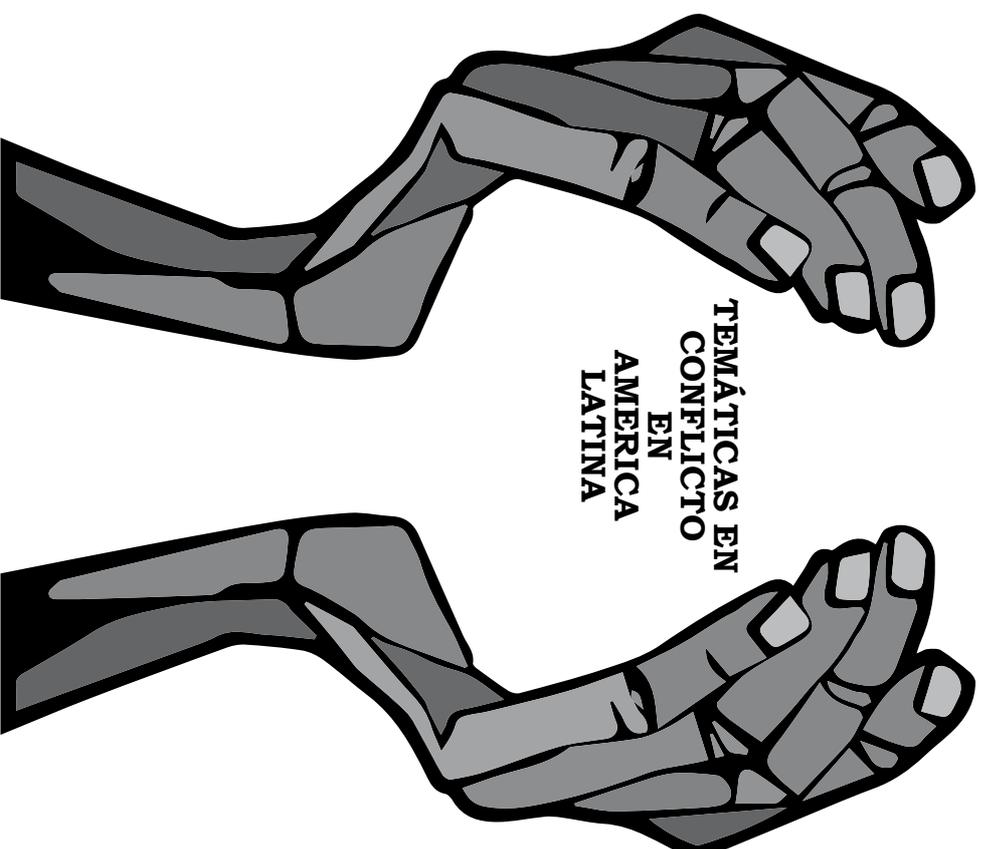
demos retomar. Reconstruir espacios permanentes de confluencia de las fuerzas populares a nivel regional, es una necesidad cada vez más urgente. Reimpulsar la integración desde abajo es un elemento sustancial para enfrentar esta contraofensiva neoliberal acelerando los procesos de resistencia y construcción de alternativas políticas.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BERRON G. (2013). “Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos”. Cuadernos Prolam/USP 12 (23), páginas 42-55.
- BERRON G. (2017). *La Victoria será nuestra*. CETRI-Centre Tricontinental. San Pablo, Brasil.
- KAN J. (COMPLADOR) (2016). *El No al Alca diez años después. La Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- KAN J. (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Buenos Aires, CICCUS-Imago Mundi.
- NUN J. (2015). *El sentido común y la política. Escritos teóricos y prácticos*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- SEOANE J. (2003). *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires. CLACSO.
- SILVA FLORES C. y MARTINS C. E. (COORD.) (2012). *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO / Editorial U. ARCSIS.

**TEMÁTICAS EN  
CONFLICTO  
EN  
AMERICA  
LATINA**



---

## **APROXIMACIONES A LOS FEMINISMOS CONTEMPORÁNEOS EN AMÉRICA LATINA**

**Clara Riveros**

### **INTRODUCCIÓN**

El movimiento feminista no constituye un fenómeno reciente en América Latina. Este lleva transitadas varias etapas que, con rupturas y continuidades, lo condujeron a su estado actual. Si bien en los últimos años observamos una revitalización que ofrece la impresión de que estamos ante un asunto novedoso y original, no podemos olvidar la historia que respalda las reivindicaciones y luchas del presente.

Del mismo modo como sucede con otros movimientos considerados emancipatorios, aunque sin restarle importancia a las peculiaridades que tiene el feminismo, debemos decir que su desarrollo se ve relacionado indisolublemente con el territorio en el que se desenvuelve. En este caso, América Latina posee un recorrido histórico que estructuró de un modo sumamente complejo su ordenación regional. El continente no puede entenderse como un todo uniforme y monolítico, estamos ante un espacio heterogéneo en términos políticos, económicos y culturales.

La región nos ofrece una pluralidad de escenarios nacionales que, si bien presentan rasgos comunes, expresan también las diversas trayectorias que cada país ha tomado, imprimiéndoles ciertas características singulares y diferenciándolos del resto. Esta peculiaridad regional se traduce muchas veces en la contraposición de ciertos intereses a nivel de los países que no encuentran el modo de estructurarse en ideas y prácticas políticas compartidas. Sin embargo, podemos decir que hay una raíz que une a todas las naciones. Nos referimos al ingreso al orden mundial en términos

---

dependientes que trajo consigo la colonización. Este hecho modificó la realidad y estructura de lo que hoy conocemos como Estados latinoamericanos.

Pese a que históricamente los gobiernos se han esforzado por borrar las huellas de este periodo, resulta imposible hacer desaparecer todo rastro de las consecuencias del “ingreso a la Modernidad”. Transcurridos varios siglos del fin del colonialismo, la colonialidad aún sigue vigente. Si el colonialismo refiere a una relación política y económica en la cual la soberanía de un pueblo reside en el poder de otra nación u otro pueblo, es decir, un imperio; la colonialidad es un patrón de poder que emerge como consecuencia del colonialismo moderno pero que no se limita a la relación formal de poder entre dos pueblos o naciones, refiere a cómo el trabajo, el conocimiento, la autoridad y las relaciones intersubjetivas se articulan entre sí, mediante el mercado capitalista mundial y la idea de raza. (Maldonado, 2007:131).

La colonialidad se observa actualmente no solo en quienes externamente pugnan por mantener relaciones en términos opresivos, sino también en un sector importante de las sociedades latinoamericanas (mayormente ciertas elites económicas y políticas) que procuran ligar el destino de la región al rumbo de los países “desarrollados”. Sin embargo, la posibilidad de ser un continente soberano precisa de una mirada hacia los intereses y las características regionales antes que a las necesidades o propuestas externas. Un paso esencial para avanzar en este sentido es poder reconocer la propia historia.

Actualmente, transcurridas casi dos décadas del siglo veintiuno, el continente presenta un escenario complejo. Si hace algunos años la situación podía entenderse como “un giro a la izquierda”, “un ciclo progresista” o, para los más optimistas, “el fin del neoliberalismo”, ahora este proceso ha virado y la hegemonía neoliberal parece reinstalarse con más fuerza que antes.

La coyuntura no resulta favorable a la lucha de los pue-

---

blos: los diversos movimientos sociales y políticos se encuentran ante el desafío de articular nuevos espacios de resistencia que trasciendan las fronteras nacionales y consigan frenar este nuevo embate neoliberal en la región. La tarea no es sencilla, en condiciones desfavorables tienden a primar el letargo o dispersión de la organización. Sin embargo, nos encontramos en una región que ha exhibido históricamente un espacio plural de prácticas, resistencias, luchas, reflexiones y propuestas contrahegemónicas. Es así que en este contexto se presenta una potencia renovada, con la aparición de múltiples voces de sujetas y sujetos que emergen para nutrir nuevas formas de cuestionar la realidad. Es en esta atmósfera donde el feminismo, como teoría, praxis y proyecto ético político, viene pensando nuevas propuestas emancipatorias. Si bien no se presenta un panorama idéntico en toda América Latina, y en cada país el feminismo se despliega de una manera peculiar, vemos entramarse redes a lo largo del continente que profundizan la lucha feminista en un plano que trasciende los límites nacionales.

El presente escrito se propone ofrecer un panorama actual del modo en que se estructuran los feminismos en América Latina. A partir de un acercamiento a las ideas y prácticas comunes que surgen entre los países, pretendemos aproximarnos a los modos de lucha y resistencia que se articulan regionalmente. En este proceso deberemos reconocer que el único modo de acercarnos a su entendimiento es asumiendo la pluralidad y transversalidad que compone al movimiento feminista.

En un primer momento, con el sentido de brindar un marco que facilite la comprensión de los feminismos latinoamericanos, haremos una breve descripción de las ideas y prácticas que consideramos claves para la constitución de un pensamiento situado en la realidad del continente. En este sentido, repasaremos algunas ideas de la teoría feminista, en términos decoloniales, que nos permiten diferenciar a los feminismos latinoamericanos del feminismo occidental hegemónico. Esto nos alejará de una idea esencialista del

---

sujeto mujer y nos permitirá acercarnos a una concepción contextualizada.

Seguidamente, nos adentraremos en las líneas principales que atraviesan al debate de los feminismos latinoamericanos en el presente político y económico del continente. La multiplicidad que se observa en este campo nos obliga a optar por algunos ejes que consideramos que hoy resultan centrales. En primer lugar, nos abocaremos a pensar cómo impacta la fase actual del capitalismo sobre las mujeres e identidades disidentes. A continuación, recuperaremos la importancia del eje cuerpo-territorio ante la renovada ofensiva neoextractivista en la región. Para poder, a partir de esto, reconocer alguna de las respuestas que elaboran los feminismos a los conflictos que le presenta este momento histórico. Vale aclarar que este recorrido se verá atravesado por la necesidad de reafirmar la importancia de pensar feminismos diversos y plurales.

Por último, aportaremos algunas reflexiones sobre la potencia de los feminismos en la región para dejar planteados algunos asuntos que consideramos importantes en pos de avanzar en una articulación regional de este movimiento.

### **IDEAS Y PRÁCTICAS FEMINISTAS SITUADAS EN AMÉRICA LATINA**

Adentrarnos en el estudio de los feminismos latinoamericanos nos requiere evitar una tendencia que resulta muy tentadora: el querer homogeneizar, anulando todo tipo de diferencias, un conjunto de prácticas e ideas que se caracterizan por su pluralidad y diversidad. De lo contrario, forzaremos generalizaciones que, alejándonos de una real comprensión, nos conducirán a una descripción sesgada del asunto. En términos similares a lo que sucede con la integración de los Estados nacionales, la heterogeneidad no excluye per sé el poder avanzar en una articulación a nivel regional. Solo debemos pensar en que esta posibilidad in-

---

cluye contradicciones, diferencias y desacuerdos, al mismo tiempo que, semejanzas, arreglos y puntos de contactos. En este sentido, resulta vital no jerarquizar ciertas ideas o intereses de modo que se generen exclusiones dentro del propio movimiento.

América Latina nos presenta feminismos que se expresan en términos contrahegemónicos y, en muchos casos, anticoloniales. Es por esto que se precisa entenderlos como “saberes situados” en la teoría feminista, opuestos a la generalidad abstracta del sujeto patriarcal. No se trata de una oposición entre lo específico y lo universal, sino que refiere a dos maneras radicalmente diferentes de entender la posibilidad de legitimar los comentarios teóricos. En este caso, el único modo coherente de realizar acotaciones teóricas generales consiste en ser consciente de que estamos localizados en algún lugar específico (Vázquez Laba, 2008).

En este sentido, resulta central recuperar la especificidad de los feminismos latinoamericanos frente al feminismo occidental<sup>64</sup>. Tal como plantea Chandra Mohanty (2008), se trata de desmascarar el universalismo etnocéntrico que surge de ciertos análisis. Según la autora, esto es factible de observar en cualquier discurso que posiciona sus propios sujetos autorales como el referente implícito, es decir, como la unidad de medida por la cual se codifica y representa al Otro cultural.

Según Francesca Gargallo (2009), la originalidad de los feminismos latinoamericanos está representada en su vínculo con la contingencia política y económica del subcontinente, permeando esto las concepciones acerca del papel de las mujeres en la sociedad. En esta región, las ideas y la política se encuentran indeliblemente ligadas, la historia

---

64 Según Chandra Mohanty (2008), si bien el discurso y la práctica política del feminismo occidental no son ni singulares ni homogéneos, es posible rastrear una coherencia de efectos que resultan del supuesto implícito de “occidente” como referente primario en teoría y praxis. Refiere a los efectos similares de varias estrategias textuales utilizadas por escritoras que codifican al Otro como no occidental y, por ende, a sí mismas (implícitamente) como occidentales.

---

del pensamiento feminista latinoamericano se entrama con el quehacer político de sus autoras: mujeres que transitaron de la Revolución mexicana a los nacionalismos, de las dictaduras a las formas de gobierno validadas por elecciones, de las democracias pasivas a la crítica a las jerarquías de la política tradicional.

La inserción colonizada de América Latina en el orden mundial trajo múltiples consecuencias para su desarrollo. Este proceso necesitó del “olvido” o recorte de una porción importante de su historia, esencialmente la que refiere al período previo a la colonización. La vigencia de la colonialidad ha llevado a los movimientos emancipatorios a pensarse escindidos de su realidad. El movimiento feminista no está por fuera de esto. Tal como lo plantea Francesca Gargallo, las mujeres se reconocen en su historia, pero en América Latina esto implica la contradicción de no elaborar la muerte del noventa por ciento de la población originaria al inicio de la occidentalización. Entonces, “la teoría feminista latinoamericana no arranca de los saberes indígenas y muy pocas mestizas se reconocen en su historia, prefiriéndose occidentales que indias, blancas que morenas, genéricamente oprimidas que miembros de una cultura de la resistencia” (Gargallo, 2007: 17).

Actualmente podemos afirmar que estamos inmersos e inmersas en un sistema que puede reconocerse como capitalista, al mismo tiempo que, cisheteropatriarcal. Sin embargo, tal como sucede en otros ámbitos, surge la pregunta en torno a si el cisheteropatriarado ha estado vigente en toda la historia de América Latina o si, por el contrario, refiere a una herencia más de la colonización. Este debate se divide entre quienes creen que en el mundo previo a los Imperios Coloniales no se encontraba operando el patriarado (Lugones, 2008: 99) y quienes, en cambio, sostienen que es posible encontrar en aquellas comunidades jerarquías de género que pueden entenderse como un patriarado de baja intensidad (Segato, 2012)<sup>65</sup>.

---

65 Es importante hacer una aclaración, estas dos posturas no reflejan exclusivamente el debate sobre la

---

Siguiendo a Lugones, la colonización trajo consigo modificaciones que resultan esenciales para entender el alcance de la organización del sexo y el género bajo el colonialismo y al interior del capitalismo. Para la autora el sistema de género está imbricado de manera indisoluble con la colonización: comienza a moldearse en los tiempos de las aventuras coloniales de España y Portugal para, en el avance de estos proyectos, lograr estructurarse consiguiendo su consolidación en la modernidad tardía. La potencia de este sistema reside en que posee un lado visible (claro) y un lado oculto (oscuro). El lado visible es el que se ocupa de la construcción del género y las relaciones que este habilita, constituyendo el propio significado de hombre y mujer en un sentido moderno colonial. El lado oculto refiere a la violencia como modo de exclusión indispensable en el sistema de género, sea por el sexo forzado con los colonizadores blancos, la explotación laboral sin límites o la participación ubicua en rituales, ámbitos de decisión o económicos que reduzcan a mujeres e identidades disidentes a la animalidad.

Es este análisis el que le permite a Lugones plantear la necesidad urgente de una nueva conceptualización que establezca la centralidad de la idea de interseccionalidad. Este concepto refiere a la histórica exclusión (teórico-práctica) de las mujeres no blancas en las luchas que se desarrollaron en nombre de la Mujer. La intersección muestra un vacío que refleja la necesidad de eludir la división en categorías dadas de antemano. Al no percibir al género y la raza de manera entramada, fusionada de modo indisoluble, no podemos ver realmente a las mujeres de color. Al pensar al término mujer como una esencia, este adquiere un sentido racista: se selecciona solo al grupo dominante (las mujeres blancas heterosexuales) y se oculta la deshumanización que la colonialidad de género acarrea.

---

posibilidad de asumir o negar la existencia de un patriarcado en las comunidades previas a la colonización. Sin embargo, al no poder profundizar en la cuestión, optamos por citar a estas autoras en pos de su utilidad para el análisis que se propone el presente texto.

---

Tanto Lugones como Segato (2012), comparten el rechazo hacia el liderazgo del feminismo eurocéntrico. Sin embargo, esta última se diferencia al sostener que la existencia del patriarcado se debe rastrear antes de la implantación del mundo colonial. Asimismo, plantea que las diferencias entre los géneros estaban desarrollándose previamente a la colonización: la organización patriarcal es factible de rastrearse en las sociedades indígenas y afro-americanas, pudiendo ser descrita como un patriarcado de baja intensidad, diferente al que se observa en el mundo occidental. No obstante, el proceso colonizador viene a exacerbar las jerarquías de status, casta y género que los pueblos previos a la colonización ya contenían en su interior, tornándolas más perversas y autoritarias. La introducción del género en la aldea por parte de la colonialidad/modernidad implica una peligrosa modificación: si bien las nomenclaturas permanecen, son reinterpretadas a la luz del nuevo orden moderno. En el mundo pre colonial se observaban más frecuentemente aperturas y tránsitos entre estas posiciones, que se encuentran cerradas y sin fisuras en su equivalente mundo occidental. El género en el mundo aldea constituía una desigualdad jerárquica en la que ambos términos que la componían tenían plenitud ontológica y política, se trataba de una relación de complementariedad. En cambio, en la modernidad esta relación es binaria, se suplementa un término por otro, tornando a uno de estos en “universal” (de representatividad general). Entonces, lo que era jerarquía se transforma en un abismo, convirtiendo al segundo término en resto o residuo.

Es decir, a pesar de las diferencias sustanciales que tienen los planteos teóricos de las autoras, observamos una coincidencia en torno a que ambas diferencian la organización del género que se daba en el mundo aldea de la que encontramos en la modernidad. Esto nos permite entender que no existe un único modo de organizar el género y sus jerarquías. La cuestión es que, tal como sucede en otros campos, el sistema procura imponer la idea de que existe

---

una única manera de entender el género, vedando el resto de las formas posibles.

El feminismo, en sus diferentes expresiones, produce teorías críticas en torno a las relaciones de poder entre los géneros. Estas operan, simultáneamente, en el plano ético (de la denuncia) y en el ámbito práctico (de la transformación social). En base a esto, las corrientes feministas latinoamericanas elaboran reinterpretaciones que permiten analizar la constitución del poder a partir de una perspectiva de subalternidad. Como propuesta epistémica, las feministas de la región produjeron nuevas categorías de análisis que habilitaron al pensamiento situado en la propia realidad: enraizado en las singularidades que presenta la tierra que habitan. Surgen así las corrientes que estrujan al feminismo en torno a las matrices decolonial y poscolonial, observándose un renovado énfasis en los estudios que involucran las fronteras intersectoriales, transversales y multidisciplinares entre el género, la raza, la sexualidad, la clase y la generación.

El movimiento feminista en nuestra región se distingue por reflexionar en base a condiciones específicas de subordinación. El sujeto constitutivo de este colectivo no puede pensarse como una esencia monolítica que pueda definirse de una vez y para siempre. Se trata más bien de un sitio de experiencias diversas y complejas (potencialmente contradictorias) que se definen en base a variables superpuestas: clase, raza, edad, estilo de vida, preferencia sexual, etc. Asumiendo la imposibilidad de pensarlo como un grupo homogéneo, estable en el tiempo y en el espacio, se reconocen situaciones específicas e historias plurales, se articulan múltiples luchas y resistencias.

Si bien al comienzo el movimiento feminista pensaba sus categorías y proyectaba la lucha en base a una idea esencialista de la mujer, donde el ser mujer implicaba tener ciertas características, esto se ha transformado. De acuerdo a Carrasco, el feminismo contemporáneo profundiza la reflexión

---

desde lo concreto, basándose en la específica subordinación de las mujeres latinoamericanas (pobres, negras e indígenas) como una categoría política que articula memorias históricas y siglos de subordinación. Las mujeres no son un grupo homogéneo, por el contrario, emergen testimonios y movimientos de mujeres que parten de la pertenencia de clase, étnica o geográfica. Esto implica el reconocimiento de la complejidad del sujeto colectivo feminista, aportando nuevas visiones, contrarias al simple marco liberal de derechos (Carosio, 2012: 9-12).

Con el correr de los años el debate y las modalidades de acción se ampliaron considerablemente. Los planteos realizados por feministas negras, populares, lésbicas, trabajadoras sexuales, indígenas y jóvenes, ilustran la diversidad del feminismo en América Latina. Estas feministas, buscando quebrar la idea de un movimiento homogéneo, señalan su propia falta de identificación con aquellas que representan públicamente al feminismo latinoamericano. Compartimos con García y Valdivieso (2006), la idea de la dificultad que acarrea la construcción política autónoma del movimiento de mujeres, debido a la diversa realidad que presenta América Latina. No obstante, aunque la cuestión no resulta sencilla, entendemos que se han presentado avances en este sentido sobre los que pretendemos profundizar en el siguiente apartado.

### **ACTUALIDAD DE LOS FEMINISMOS LATINOAMERICANOS: AVANCES Y DESAFÍOS**

En los primeros años del siglo veintiuno se observaron en la región múltiples cambios en cuanto a los gobiernos y sus políticas que permitieron la articulación de novedosos espacios entre los países. Se trataba de proyectos alternativos al paradigma neoliberal que, durante los años ochenta y noventa, se había extendido por el continente, dejando a los países sumidos en profundas crisis. Si bien el escenario

---

no era similar en toda la región, si se observaba que la hegemonía había dejado de ser plenamente neoliberal. Sin embargo, debido a que América Latina constituye un enclave geopolítico, el quiebre del neoliberalismo no es una cuestión que suceda de una vez y para siempre. Al tratarse de un continente en disputa, es una lucha que debe sostenerse de manera incesante. Entonces, cuando parecía que este modelo podía verse por fin debilitado, estamos ante un nuevo ciclo que lo muestra revitalizado.

En este contexto, el feminismo, por su enorme capacidad libertaria, se transforma en una fuerza mucho más poderosa de lo que era. Este movimiento, que viene resistiendo a la opresión del sistema cisheteropatriarcal desde hace siglos, sabe cómo fortalecerse ante situaciones hostiles. Las conquistas que ha obtenido este colectivo se dieron en base a una disputa constante con los Estados y las sociedades: quebrando barreras legales y buscando romper con modos de ser y pensar arraigados profundamente en la humanidad. Tal como lo plantea Carosio, el proceso profundo de transformaciones políticas y sociales en Latinoamérica va de la mano del pensamiento feminista, forjado a través de las luchas sociales y las grandes desigualdades entre hombres y mujeres. Los feminismos en América Latina: “(...) han venido actuando con una peculiar combinación de lucha política, movilización callejera, subversiones culturales, negociación y presión hacia los poderes oficiales, diálogos interculturales, junto con una reflexión permanente sobre los avances y las contradicciones de sus prácticas” (Carosio, 2012, 11-12).

Actualmente nos encontramos ante un modelo político-económico que funciona operando sobre las subjetividades de las personas, aspirando a romper todas las redes de solidaridad o apoyo. Ante esto, el movimiento feminista redobla su apuesta por construir otros modos de vincularnos y entender el mundo. Este colectivo ha participado activamente en la configuración de las sociedades recientes: logrando instalar diversos temas en las agendas políticas, impulsando

---

leyes y políticas públicas, apostando por la transformación del Estado y los sistemas legales. Con críticas dirigidas al modelo de democracia liberal y al sistema capitalista, dialoga con espacios diversos y acompaña diferentes movilizaciones sociales en el continente. Aportando miradas originales hacia las innumerables desigualdades que se observan en la región, se constituye en una valiosa herramienta para el desarrollo de concepciones sobre un nuevo tipo de sociedades, más democráticas e inclusivas.

La agenda de los feminismos latinoamericanos es tan amplia como diversa. Abarca grandes temas, históricos en las luchas feministas, como la sub-representación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones políticas, las múltiples violencias de las que son víctimas, la carencia de derechos sexuales y reproductivos<sup>66</sup> o la desigualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral; al mismo tiempo que, recupera demandas al interior del colectivo que en otros momentos no se reconocían como tales: el derecho a la defensa de los cuerpos-territorios (central en el caso de las mujeres pertenecientes a comunidades indígenas), los derechos de lesbianas, bis o transsexuales, los derechos de las trabajadoras sexuales, entre otros.

Como es imposible desarrollar cada uno de estos puntos, haremos hincapié en algunas cuestiones que creemos centrales en la coyuntura actual, para así poder ofrecer un panorama del desenvolvimiento de este movimiento en el período más reciente.

Al ser antipatriarcal, el feminismo cuestiona profundamente las estructuras económicas, reflexionando sobre el peso de la división sexual del trabajo en el funcionamiento y mantenimiento del sistema económico mundial. Las feministas encuentran el origen de las desventajas de las muje-

---

66 En relación a esto debe destacarse la lucha histórica de las mujeres latinoamericanas a poder decidir sobre su propio cuerpo logrando la reglamentación del derecho al aborto legal, seguro y gratuito. Si bien en algunos países, como Uruguay, se ha logrado avanzar en este sentido, esto no sucede aún en la mayoría del continente.

---

res en el mercado laboral en la debilidad o ausencia de mecanismos sociales que permitan avanzar hacia la redistribución igualitaria de las tareas de cuidado, de modo que el peso de estas labores no recaiga esencialmente sobre ellas. Federici plantea que la acumulación capitalista ha creado las formas de esclavitud más brutales e insidiosas. Insertando en el seno del proletariado profundas divisiones que sirven para intensificar y ocultar la explotación. Es en gran medida gracias a estas divisiones –especialmente la división entre hombres y mujeres– que la acumulación capitalista continúa devastando la vida en todo el planeta (Federici, 2004).

La división sexual del trabajo casi no ha cambiado. Todavía existe una segregación laboral de género vertical que tiene a las mujeres trabajando de la cadena del mando del medio hacia abajo. Simultáneamente, se presenta una segregación laboral horizontal que las ocupa en las labores tradicionales de las mujeres, sosteniendo la división entre lo público (como el trabajo que produce la economía) y lo privado (como la reproducción de la vida). Las relaciones de poder construidas históricamente han configurado al trabajo reproductivo de una manera y al productivo de otra, llevando a una desvalorización de las tareas reproductivas. Si bien ha habido cambios y se está promoviendo que las mujeres jóvenes rompan con el estereotipo para insertarse en profesiones tradicionalmente masculinas (ciencias, tecnologías, ingenierías, matemáticas), estos no llegan a modificar la segregación laboral horizontal. Esto se debe a que no hay una transformación del perfil de género, solo hay un cambio de perfil social: las tareas reproductivas son ahora realizadas por trabajadoras migrantes o de minorías étnicas. Entonces, de continuar así, se perpetúa la desvalorización del trabajo reproductivo en lo público, corriendo el riesgo de que la percepción de género no sea transformadora de las relaciones de género (Montufar, 2018).

Según la Organización Internacional del Trabajo, “las mujeres no solo tienen menos probabilidades que los hom-

---

bres de participar en la fuerza de trabajo, sino que, cuando lo hacen, tienen también más probabilidades de estar desempleadas u ocupadas en empleos que están al margen de la legislación laboral, la normativa en materia de seguridad social y los convenios colectivos” (OIT, 2018: 5).

Las políticas neoliberales desconocen estos desbalances que la “mano invisible del mercado” refuerza. Se profundizan entonces las desigualdades, y las posibilidades de consolidar el proyecto de sociedades más justas e igualitarias se vuelven más lejanas. Las feministas cuestionan las consecuencias que tiene la profundización del neoliberalismo en la región sobre la vida de las mujeres, trans, travestis, lesbianas, migrantes, desplazadas, refugiadas, afrodescendientes, indígenas, trabajadoras sexuales y de la economía popular. En este sentido, los días 8 de marzo del 2017 y 2018 se han llevado adelante dos paros internacionales de mujeres. Estos acontecimientos han sabido recuperar una herramienta que se ha ligado históricamente a las organizaciones sindicales (compuestas mayoritariamente y jerárquicamente por hombres) como un dispositivo de lucha que permita visibilizar la centralidad de las mujeres en la reproducción del capital. Impulsados desde América Latina, estos paros han tenido una gran visibilidad en el continente, llegando a extenderse internacionalmente.

El proceso actual que recorre las economías de América Latina es conocido como una ofensiva neoextractivista que profundiza la acumulación por desposesión y cristaliza la necesidad de argumentaciones que se sitúen geopolíticamente. En nuestro continente, el capitalismo cisheteropatriarcal y colonial se ha impuesto violentamente a través de genocidios, guerras, invasiones y golpes de estado. Los cuerpos de las mujeres han sido un blanco principal de estas políticas. Entonces, ellas han entendido que las disputas deben establecerse mediante la defensa de los cuerpos/territorios a partir del cuidado y la resistencia, y no mediante la violencia. El cuerpo, como espacio privado y territorial, es el lugar donde la mujer se empodera: un sitio de toma de

---

decisiones por excelencia. Este ocupa un espacio ambiental determinado, donde el ejercicio de la autonomía se torna en una condición ontológica. Una soberana es tal en tanto pueda operar sobre su cuerpo-territorio. Sin embargo, esta concepción entra en tensión con la triple violencia (sexista, clasista y racial) que se ejerce constantemente sobre él (Laba, Lescano y Orellano, 2013).

Siguiendo a Segato, la extrema violencia utiliza los cuerpos de las mujeres como una parte de la apropiación de los territorios, indicándolos como algo que puede ser sacrificado en aras del control territorial. Esta cuestión se observa constantemente en América Latina. Históricamente el cuerpo de las mujeres indígenas fue tomado como una extensión de los territorios a colonizar. En la actualidad, el mandato de la “dueñidad” se expresa también en la violencia que se ejerce sobre los cuerpos de todas las mujeres e identidades disidentes a través de los femicidios (femicidios)<sup>67</sup> (Segato, 2008).

Por lo tanto, resulta central recuperar aquí la idea de interseccionalidad propuesta por Lugones. Este concepto, pensado como un modo de articulación entre la raza, el sexo y la clase, nos permite comprender que solo se puede proponer un modelo alternativo al cisheteropatriarcal concibiéndolo en términos más amplios que una cuestión que atañe exclusivamente al género. Es esto lo que habilitará una multiplicidad de feminismos que se conciben fuera de los parámetros de la blanquitud y la heterosexualidad, articulando una diversidad de identidades, razas y clases.

Durante varias décadas mujeres e identidades disidentes reclamaron ser reconocidas como una parte esencial del movimiento feminista. A pesar de esto, no fueron escuchadas y muchas tomaron la decisión de alejarse de un feminismo que consideraban eurocéntrico, blanco y hegemónico. Esto

---

67 El femicidio o feminicidio (según el país es el modo en que se nombra) es un crimen ligado al dominio de género, caracterizado tanto por la suprenada masculina como por la opresión, discriminación, explotación y, fundamentalmente, exclusión de niñas y mujeres.

---

produjo divisiones irreconciliables al interior del colectivo. Lejos se está de que esto sea una cuestión ya resuelta. No obstante, podemos decir que se han logrado algunos avances en este sentido. Tanto a nivel regional como en algunos de los países se ha iniciado un camino que reconoce la necesidad de pluralidad y transversalidad que requieren los feminismos de la región.

En Argentina el agravamiento del conflicto por el territorio mapuche en Neuquén revitalizó la necesidad de reflexionar sobre las condiciones de los pueblos originarios en este país, haciendo especial hincapié en el rol de las mujeres y su potencial dentro de estas comunidades. El 23 de septiembre del año 2017 (en el marco de la desaparición de Santiago Maldonado, un joven que acompañaba la lucha de las y los mapuches en estas tierras), el colectivo “Ni una menos”, apostando a construir una perspectiva feminista sobre todas las desigualdades, trasladó su asamblea al Bolson<sup>68</sup>. En el mismo sentido, en abril de este año se desarrollaron el Parlamento de Mujeres Originarias de las 36 Naciones y el Parlamento Plurinacional de Mujeres, en la búsqueda de avanzar hacia una articulación nacional de las mujeres integrantes de las comunidades indígenas.

En México, el próximo día 01 de julio se realizan las elecciones presidenciales. Estas elecciones se destacan por la participación de María de Jesús Patricia Martínez, conocida popularmente como Marichuy. El Congreso Nacional Indígena y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) eligieron a Marichuy como candidata presidencial independiente para el 2018. Por primera vez en la historia de México una mujer indígena, nahua, es aspirante a la presidencia.

En Bolivia, el feminismo comunitario nace como una propuesta de descolonización del movimiento feminista que

---

68 En la nota del diario Página 12 “Círculo de poder” (publicada el 29 de septiembre de 2017) se puede leer una crónica de lo sucedido que refleja la importancia de esta Asamblea. Quien la escribe es Marta Dillon, fundadora e integrante del colectivo “Ni una menos” en Argentina. Disponible de modo online en el siguiente vínculo: <https://www.pagina12.com.ar/65743-circulo-de-poder>

---

permite dejar de pensarlo solo a partir de parámetros y categorías eurocéntricas. Las feministas comunitarias entienden que es necesaria una mirada integral del patriarcado en todas sus opresiones, recuperando la memoria de los pueblos originarios. Esta corriente nace en Bolivia, pero se extiende a varios pueblos del continente (como Argentina, Chile, Bolivia y México).

En noviembre del año 2017, tuvo lugar el “XIV Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe” [EFLAC]<sup>69</sup>. En esta oportunidad el EFLAC tuvo como consigna el lema “diversas, pero no dispersas”, resaltando la necesidad de incluir a la pluralidad que congregan los feminismos latinoamericanos, incluyendo a lesbianas, trans, indígenas, negras, trabajadoras sexuales. En diciembre del mismo año se desarrolló la tercera edición del encuentro Ella (en Cali, Colombia) que congregó a miles de mujeres de América Latina y el Caribe, otorgándole un sentido especial al encuentro: no solo por el innegable levantamiento global feminista, sino también por la intención de construir un feminismo colectivo que incluya a la diversidad de mujeres latinas.

Solo mencionamos algunos hechos que nos permiten ilustrar como las mujeres comienzan a ocupar más espacios y entrelazar las luchas de sus pueblos con sus reivindicaciones como género. Se entretienen reclamos históricos que reinventan y expanden a los feminismos, permitiendo así enfrentar al racismo, la ofensiva empresarial, eclesiástica y judicial, que busca colonizar los cuerpos y territorios como espacios de conquista. Se reconoce la necesidad de una transversalidad: un protagonismo comunitario que se expresa en los conflictos por las tierras, por una vida digna, contra el despojo de los proyectos extractivistas, contra la criminalización y judicialización de las resistencias y contra el feminicidio indígena.

---

69 Este encuentro se viene realizando desde el año 1981 ininterrumpidamente y, de acuerdo a lo invitado por Valdivieso y García (2006), constituye uno de los factores principales de contribución al fortalecimiento del movimiento de mujeres, el movimiento feminista y, particularmente, el movimiento ampliado de mujeres en América Latina.

---

Históricamente el movimiento feminista ha sostenido una mirada crítica del sistema social y económico hegemónico denunciando la desigualdad, la injusticia y la explotación. Resulta ahora central el recupero de esta mirada para poder entramar experiencias y prácticas que permitan fortalecer la lucha de los movimientos sociales ante esta nueva ofensiva neoliberal en Latinoamérica. El camino está en marcha.

## **REFLEXIONES FINALES**

Los feminismos latinoamericanos deben entenderse en términos de movimientos sociales, al mismo tiempo que, como pensamientos críticos. Es en esta ligazón, entre la teoría y la praxis, donde reside su riqueza. A partir de la articulación entre ambas dimensiones conforman espacios de resistencia que se oponen a los estándares dominantes, constituyendo un gran aporte al complejo proceso de deconstruir y enfrentar saberes y poderes hegemónicos.

La naturalización de la discriminación, explotación y opresión de mujeres e identidades disidentes se observa en todos los ámbitos de la existencia, inclusive en los movimientos que se reconocen como emancipadores. A lo largo de la historia las mujeres han sido habladas y pensadas por los hombres, sin tener la posibilidad de hacerse oír y actuar con libertad. Vale recuperar aquí unas palabras de la querida Julieta Kirkwood:

“(…) así como la historia de la conquista de América la hemos tenido que conocer a través de la pluma de los conquistadores y rarisimamente por el testimonio de sus habitantes originarios, así también, toda la historia referida a las mujeres la hemos debido conocer por la pluma y por la vara de los varones” (Kirkwood, 1987: 25-26).

Se necesita entonces ahora alumbrar las experiencias de las mujeres, haciendo visibles sus aportes y sus formas de transitar el mundo, como un modo de contribuir a la eman-

cipación. Es esencial que el pensamiento feminista pueda dejar en evidencia las múltiples facetas que presenta la do- minación. Esto permitirá articular diversas formas de lucha y resistencia. Nada escapa a la teoría y praxis feminista, este movimiento emerge moviendo los espacios más íntimos de la vida, cuestionando el accionar cotidiano. El feminismo pone en jaque al sistema en su totalidad: transforma nues- tro lenguaje, nos propone nuevos modos de amarnos y de pensarnos, nos permite crear formas novedosas de habitar el mundo y transitar nuestra existencia.

Actualmente nos encontramos ante un continente que se encuentra movilizad y resiste, con diversos movimien- tos sociales que tienen fuerza e inventan novedosos modos de lucha. Latinoamérica presenta mucha capacidad creati- va, proponiendo nuevas respuestas, resistencias y modelos alternativos. Las feministas latinoamericanas constituyen hoy la punta de lanza de esta disputa contra el capital fi- nanciero internacional, ellas conocen a fondo el asunto de luchar contra un sistema que parece no dejar grietas posi- bles por donde comenzar a resquebrajarse. La lucha contra el sistema no debe ser solo global sino también feminista: en el debate sobre las alternativas populares, los aportes del ecofeminismo, del feminismo comunitario, de la econo- mía feminista y del buen vivir son centrales para avanzar en proyectos que construyan entre los pueblos y las personas, nuevas formas de relaciones solidarias, antipatriarcales y antirracistas.

El feminismo arremete contra todos los sistemas de orga- nización contruidos en base a jerarquías, luchando contra múltiples opresiones, propone un mundo donde todas las existencias y los cuerpos cuenten. Los feminismos latinoa- mericanos están conformados por diversos caudales que, en su fluir hermanado, permiten que el agua corra con más fuerza. Necesitamos que todos los cuerpos y territorios con- fluyan en una actuación colectiva que permita concretar el cantico que se escucha hoy en marchas y encuentros: Amé- rica Latina va a ser toda feminista.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAROSIO, A (2012). Presentación. En Valdivieso, M. (Ed.), *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe* (Páginas 9-19). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- CAROSIO, A. (2017). "Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina". Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- FEDERICI, S. (2004). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid, España: Traficantes de sueños.
- GARCÍA, C. y VALDIVIESO, M. (2005). Una aproximación al movimiento de mujeres en América Latina. De los grupos de autoconciencia a las redes nacionales y transnacionales. *OSAL, Observatorio Social de América Latina*. VI (18) (Páginas 41-56). En internet disponible en [http:// bibliotecavirtual.clacso.org.ar/osal/osal18/AC18GarciaValdivieso.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/osal/osal18/AC18GarciaValdivieso.pdf)
- GARGALLO, F. (2007). Feminismo latinoamericano. *Revista venezolana de estudios de la mujer*. 12 (28) (Páginas 11-34). En internet disponible en [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_ven/article/view/2179](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_ven/article/view/2179)
- GARGALLO, F. (2009). *Ideas feministas latinoamericanas*. Ciudad de México, México: Universidad de la ciudad de México.
- KIRKWOOD, J. (1987). *Tejiendo rebeldías*. Santiago de Chile, Chile: CEM, LA MORADA.
- LUGONES, MARÍA. (2008) Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, 9, pp. 73-101. En internet disponible en [http://www. redalyc.org/pdf/396/39600906.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/396/39600906.pdf)
- MALDONADO TORRES, N. (2007). "Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto". En Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá*

- del *capitalismo global* (Páginas 127-167). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- MOHANTY, CHANDRA. (2008). Bajo los ojos de Occidente: feminismo académico y discursos coloniales. En: Suárez Navaz, L. y Hernández, R. (Eds.) *Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes* (Páginas 112-162). España, Madrid: Cátedra.
- MONTUFAR, V. [ABCCLARNING]. (9 de abril de 2018) Clase Verónica Montufar. En internet disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=2YIU--ba2D0&t=601s>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2018). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: avance global sobre las tendencias del empleo femenino*. En internet disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ddgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms\\_619603.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ddgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_619603.pdf)
- PAREDES, J. (2010). "Hilando fino desde el feminismo comunitario". La Paz, Bolivia: Comunidad Mujeres Creando.
- SEGATO, R. (2008). "La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez: territorio, soberanía y crímenes de segundo estado". *Debate Feminista*, 37 (Páginas 78-102).
- SEGATO, R. (2012). "Género e colonialidad: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário estratégico descolonial". *E-cadernos CES* [Online], 18 (Páginas 106-131). DOI: 10.4000/ececs.1533
- VASQUEZ LABA, V. (2008). "Las contribuciones del feminismo poscolonial a los estudios de género: interseccionalidad, racismo y mujeres subalternas". *Revista del Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello*, 1. En internet disponible en [http://www.perfiles.cult.cu/article.php?article\\_id=267](http://www.perfiles.cult.cu/article.php?article_id=267)
- BIDASECA, K. (2011). "Mujeres blancas buscando salvar a mujeres color café: desigualdad, colonialismo jurídico y feminismo postcolonial". *Andamios. Revista de Investigación Social*, 8 (17) (Páginas 61-89).

En internet disponible en <http://nigs.ufsc.br/files/2012/09/628213370041.pdf>

- CURRIE, O. (2007). Crítica poscolonial desde las prácticas políticas del feminismo antirracista. *Nómadas* [en línea], 26 (Páginas 92-101). En internet disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105115241010> ISSN 0121-7550
- LUGONES, M. (2012). Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y presiones múltiples. En: Montes, P. (ed.), *Pensando los feminismos en Bolivia* (Páginas 129-141). La Paz, Bolivia: Conexión Fondo de Emancipaciones.
- MANSILLA SERRANO, A. (2015). *América Latina en disputa*. Caracas, Venezuela: Fundación editorial el perro y la rana, Centro Simón Bolívar.
- QUIVANO, A. (2014). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- SEGATO R. (2014). La perspectiva de la Colonialidad del Poder y el giro descolonial. En Coraggio, J. (Ed.), *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: hacia un diálogo norte-sur* (pp.175-190). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- VALDIVIESO, M. (Ed.) (2016). *Movimientos de mujeres y lucha feminista en América Latina y el Caribe*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- VALDIVIESO, M. (Ed.) (2012). *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

---

## LATINOAMÉRICA: ENTRE LA INTEGRACIÓN DEL CAPITAL Y LA DESINTEGRACIÓN DEL TRABAJO

Marisa Duarte

### PRESENTACIÓN

La región asiste a un proceso de ruptura de las iniciativas que tendían a consolidar un bloque político, económico y social cuyo objetivo era generar una confluencia de intereses capaz de interpelar la estructura del comercio y la economía internacional de la mano de innovaciones institucionales como UNASUR, Banco del Sur o el fortalecimiento del MERCOSUR, entre otras. En el año 2009, en que cae Manuel Zelaya en Honduras, se iniciaron diversos procesos que intentan contra dicha estrategia y refuerzan el poder en el centro del capitalismo y, puntualmente, en su núcleo financiero. Ello implica la consolidación de estructuras nacionales de poder que facilitan la eliminación de todo tipo de regulaciones de las economías de la región mientras se admite el proteccionismo de los países centrales.

Este proceso se da de la mano de fracciones internas del capital en cada país que funciona como correas de transmisión de los intereses del capital global. Mientras tanto, los sectores trabajadores se ven sujetos a diversas estrategias de fragmentación, aislamiento, deterioro de las estructuras de representación sindical y política (a nivel nacional y regional), empobrecimiento y exclusión. Basada en este diagnóstico, nos proponemos analizar las principales claves del desarrollo del capital, así como los efectos que tiene este tipo de crecimiento sobre los sectores trabajadores y los desafíos planteados a los procesos de integración regional.

---

### CONTEXTO

El auge del proceso de globalización ha generado, en particular para los países latinoamericanos, condiciones para la desindustrialización, extranjerización, concentración y deterioro de las matrices productivas por el ahondamiento de una especialización primaria exportadora inestable en función de la dependencia de la evolución de los precios internacionales de las *commodities*: todo lo cual ha acentuado desigualdades económicas y sociales. Las inequidades se plasman en las estructuras locales, nacionales y regionales incapaces de actuar frente a la expansión financiera del capital.

Por su parte, la composición de los sectores trabajadores y su institucionalización estuvo fuertemente vinculada al papel que los Estados asignaron a estos sectores. En función de ello, el corporativismo se destaca por la centralidad del actor estatal y su capacidad para coordinar-cooptar organizaciones de la producción, tanto del capital como de los trabajadores (Montes Cató y Dobrusin, 1916).

Hasta los años noventa, se podía dividir el sindicalismo latinoamericano en dos modelos; uno de tipo corporativo (donde se encontraban México, Brasil, Argentina y Venezuela), y otro más autónomo del Estado que incluía a Chile, Bolivia, en parte Perú y Uruguay (Zapata, 1993).

Luego de las crisis de fines de los años noventa, se produjeron transformaciones en los modos de acumulación que llevaron a cambios en el papel del Estado, cambios en la composición de los actores económicos (del capital y del trabajo) y en las relaciones entre los ellos.

Luego de la etapa neodesarrollista y con la vuelta de Estados conservadores a la región cabe esperar un nuevo esquema de relación con los sindicatos en función de la presencia directa de empresarios en los gobiernos. Este hecho se da bajo una fuerte extranjerización y transnacionalización de

las economías latinoamericanas, lo que dificulta el accionar de los sindicatos en la disputa por el excedente.

Parece evidente que el Estado recuperó en la mayoría de los países un papel de mediador simpático con el poder, antipático con los trabajadores, y, por tanto, tendiente a profundizar las desigualdades sociales. El apartado siguiente caracteriza sintéticamente el proceso de expansión del capital en la región.

## EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL CAPITAL

La etapa de expansión actual del capital en los países latinoamericanos se da a través del crecimiento de un conjunto de empresas cuyos intereses tienen alcance global; fuertemente ligado al sector primario y a las finanzas.

La creciente primarización de las economías de la región reconoce como uno de los agentes dinamizadores a la empresa Monsanto - Bayer que controla los avances tecnológicos en el desarrollo, producción, comercialización y patentamiento de semillas; y con ello, la agricultura de buena parte de los países del cono sur. Luego, los grandes acopiadores y comercializadores de granos controlan la mayor parte del comercio de cereales y granos y tienen capacidad de fijar precios internacionales a: COFCO (de origen chino), Archer Daniels Midland (ADM), Bunge Ceval, Cargill y Louis Dreyfus.

En el sector energético, unas pocas empresas monopolizan la explotación, producción y comercialización de gas y petróleo, fijando precios y condiciones no sólo al mercado sino también a las matrices energéticas nacionales. Entre las firmas más significativas se encuentran Shell, Axion, Pan American Energy, Petrobras, Gas Natural Fenosa y Camuzzi.

La minería se despliega en infinidad de proyectos de explotación a lo largo de todo el continente de la mano de las

empresas Barrick Gold, Goldcorp, Vale, Anglo American, BHP Billiton y Anglo American.

En cuanto a la concentración en las empresas de comunicaciones se recurre al ranking realizado por el Instituto de Medios de Comunicación y Política de Comunicaciones, con sede en Berlín, de la facturación de las 50 empresas de comunicación más importantes del mundo<sup>70</sup>. El estudio, "no solo registra los ingresos monetarios por producción y distribución de contenidos, sino también los que provienen de la venta de derechos y licencias y aquellos correspondientes a otras áreas en que se han diversificado las empresas de comunicación". En dicho listado puede verse el siguiente ordenamiento -del cual se muestran sólo las que tienen presencia en la región- con la cifra facturada (en millones de euros):

- Comcast (Estados Unidos): 48.684
- Google Inc. (Estados Unidos): 45.046;
- The Walt Disney, Company: (Estados Unidos): 33.914;
- News Corporation (Estados Unidos): 27.539;
- DirectTV (Estados Unidos): 23.909;
- Time Warner Inc. (Estados Unidos): 22.434;
- Viacom Inc./CBS Corporation (Estados Unidos): 21.894;
- Sony Entertainment (Japón): 17.830;
- BBC (Gran Bretaña): 6.008;
- Globo Comunicação e Participações SA (Brasil): 5.020;
- Cablevision Systems Corporation (Estados Unidos): 4.692;

<sup>70</sup> Publicado por la Asociación de Entidades Periodísticas de la Argentina (ADEPA), <https://www.periodismo.com/2014/07/24/las-empresas-de-comunicacion-mas-poderosas-del-mundo/>

- 
- Grupo Televisa (México): 4.350;
  - Grupo PRISA (España): 2.709.

Todas las empresas de este rubro tienen una operatoria global con fuerte presencia en América Latina. El agravante de este sector es que la mayoría funcionan como constructoras de ideología, teniendo gran capacidad para entronar, destronar y moldear gobiernos.

La industria automotriz, protegida mediante aranceles, devoluciones - reducciones - exenciones impositivas está concentrada en América latina en Volkswagen, Toyota, Ford, General Motors, Fiat Automóviles y Nissan. Si a ellas se suma una decena de firmas se concentran la producción mundial de automóviles. Cabe remarcar que no existen empresas automotrices que no sean globales.

Por último, el sector financiero, identificado en unos pocos bancos (Santander Río, HSBC, Deutsche Bank, City Corp, etc.) no sólo concentra gran parte de los depósitos sino que, además es el principal instrumento a través del cual se viabiliza la movilidad de los capitales. En efecto orientan la condición de colocadores de títulos de deuda en el mercado internacional, operan la compra y venta de divisas, gestionan buena parte del comercio exterior y, hacen posible la exteriorización de capitales. Esta dinámica está anclada en una estructura que cuenta con guardidas fiscales, bancos globales, corporaciones multinacionales y estudios contables o consultoras que concretan la operatoria.

La posibilidad de financiarización irrestricto de las economías -facilitado por una etapa de liquidez internacional- en conjunción con un gran espacio offshore de acumulación, limita progresivamente la capacidad de las economías de desarrollar la inversión productiva y, por tanto, condiciona la generación de empleo y la distribución del ingreso. En ese marco, se deteriora la representación corporativa de los trabajadores.

---

## EL PROCESO DE ATOMIZACIÓN SOCIAL

El aumento de la concentración económica y técnica del capital lleva como contrapartida la utilización menor mano de obra y deterioro de las condiciones de contractuales y laborales de los ocupados. El resultado es no sólo el aumento de los niveles de desempleo, sino un proceso de heterogeneidad al interior de los sectores trabajadores con el efecto desestructurante de las instancias de representación corporativa.

En efecto, en países que alcanzaron un cierto grado de industrialización, la secuencia de serias crisis económicas, períodos neoliberales, etapas de reconstrucciones incompletas y vuelta a la etapa conservadora; se tiene como resultado la degradación de la clase trabajadora en una serie de estratos, cada uno de los cuáles intenta conservar ciertos derechos a la vez que se distancia de aquellos que no consiguen sostener la estrategia defensiva y caen en largos períodos de desempleo abierto.

Diversas variables interfirieron en la capacidad de los trabajadores de sostener o avanzar en la consolidación de sus derechos: el sector de actividad; el grado de desarrollo tecnológico; el tamaño de la empresa; el grado de urbanización/ruralización; el tipo de contrato; el grado de calificación; la antigüedad en el puesto; el tipo de sindicalización, entre otras.

Los trabajadores formales, con relaciones contractuales sin tiempo de finalización, ocupados en grandes empresas, en sectores de tecnología media o alta, con representación sindical, mantienen ciertas condiciones laborales, contractuales y salariales mejores que el resto de los trabajadores. En el otro extremo se encuentran los trabajadores precarios, ocupados en pequeñas y medianas empresas, con escaso desarrollo tecnológico, sin representación sindical real. En estos casos se observa la presencia de un rasgo que se instaló con las políticas de reestructuración neoliberal -ma-

---

yortariamente implementadas en la región en la década del noventa luego del Consenso de Washington - que es la existencia de trabajadores pobres. En efecto, no basta con tener empleo para no ser pobre en los países latinoamericanos.

No obstante, la heterogeneidad se da también al interior de las empresas, donde pueden observarse mecanismos de reducción salarial vía recorte de condiciones contractuales o laborales de ciertos estratos de trabajadores. En muchas empresas se encuentra el núcleo de trabajadores con condiciones privilegiadas, así como aquellos “fuera de convenio”, “pasantes” o “trabajadores a prueba” que no cuentan con las protecciones del empleo formal.

Dentro del desempleo se encuentran trabajadores que esporádicamente ingresan al mercado de trabajo como personas que atraviesan períodos largos de desempleo y, en muchos casos, abandonan la búsqueda pasando a engrosar las franjas de inactivos por desaliento en la búsqueda de trabajo.

También se encuentran segmentos de la población que se ven acotados a la prestación social de los Estados, sin expectativas de insertarse en el mercado de trabajo pero que presionan sobre el mercado de trabajo tendiendo a la degradación del salario.

Lo que se deriva de la situación planteada es que ha ocurrido un proceso de globalización del capital, con los viejos mecanismos de explotación pero también con nuevos mecanismos cada vez más difusos y, a su vez, más efectivos. Ello impacta en el tipo de representación, las estrategias a seguir y los desafíos a encarar por parte de las entidades sindicales.

## **LAS CENTRALES SINDICALES EN LA REGIÓN**

Uno de los objetivos perseguidos por el capital desde la crisis de mediados de los años setenta fue conseguir una

---

clase obrera sin representación sindical, con escasa capacidad de presión y nulo poder de movilización social. Buena parte de los gobiernos neoliberales tuvieron -y algunos lo consiguieron- ese objetivo. Margaret Thatcher fue la pionera en Gran Bretaña en pensar que “era preferible pagar un subsidio a cada trabajador y que se quedara en su casa” bajo el supuesto de que un sujeto subsidiado no protesta y un obrero ocupado sí. Con ese precepto llevó adelante una serie de reformas que concluyeron en el debilitamiento de la clase obrera inglesa -luego de quebrar una serie de importantes huelgas que se iniciaron en el sector minero a principios de los años ochenta- con el consecuente ejemplo para el resto del mundo (Hyman, R., 1989, Ingram *et.all.*, 1991).

En nuestra región, las reformas fueron impulsadas fuertemente luego del Consenso de Washington de la década del noventa pero se vieron acotadas en los años dos mil y comienzan ahora una nueva avanzada continental.

La vuelta a una etapa conservadora en la región implica diversos instrumentos para conseguir limitar el accionar de las centrales de trabajadores y sus sindicatos. A los fines de un texto sintético, sólo haremos referencia a las centrales obreras que operan en América latina, ya que el abordaje de las organizaciones sindicales obliga a un tratamiento más extenso.

La representación sindical bajo las condiciones capitalistas actuales se ve afectada por dos procesos. Por un lado, aquellas centrales sindicales que cuentan con recursos, capacidad de movilización y larga trayectoria se vuelven extremadamente conservadoras para evitar que su base social pierda derechos, aislándose del resto de los trabajadores. Esta etapa se contrapone al ciclo distributivo que tuvo vigencia en los primeros años dos mil que permitió el fortalecimiento de las centrales. Por otro lado, vastos sectores de las clases trabajadoras pierden la posibilidad de referenciarse en organizaciones corporativas (ya sea porque quedan excluidos del mercado de trabajo o porque negocian su retiro

---

de las organizaciones sindicales a fin de mantener el puesto de trabajo).

En efecto, la existencia de centrales obreras fuertes como en Bolivia la Central Obrera Boliviana (COB) y la organización de Cocaleros en el Movimiento al Socialismo (MAS) cuentan con gran capacidad de movilización, negociación, pero también –en especial la última– de respaldo al gobierno y las políticas de Evo Morales frente al empresariado de derecha. Sin embargo, sólo el 51 por ciento de la población ocupada boliviana es asalariada; el 49 por ciento restante lo hace en condiciones de cuentapropismo, lo que limita el alcance de la sindicalización, aunque no la fuerza y profundidad con la que actúa en momentos clave.

En Brasil la Central Única de Trabajadores (CUT) representa al 21 por ciento de los trabajadores, Força Sindical engloba al 15 por ciento y la Unión General de los Trabajadores (UGT) al 12 por ciento; lo que da un total de 48 por ciento de representados sobre los 88 millones de ocupados del país (IBGE, 2017). Es importante resaltar que una parte importante del sindicalismo brasileño se enmarca en el Partido de los Trabajadores (PT), lo que le da participación parlamentaria a representantes sindicales; lo mismo ocurre en Bolivia con la incursión de cocaleros, indígenas y campesinos en el Movimiento al Socialismo.

En la Argentina la Confederación General del Trabajo es la principal central, si bien se encuentra sujeta a una crisis de representación significativa, lo que ha dado lugar a tres líneas internas; que comparten la representación sindical confederal junto a la Central de Trabajadores de la Argentina (que a su vez tiene dos corrientes). En conjunto, la afiliación alcanza al 40 por ciento de los trabajadores ocupados; vinculados a algo más de 3.070 sindicatos (1.572 de ellos cuenta con personería jurídica), el resto sólo tiene reconocimiento gremial (MTEySS, 2017). En el caso argentino, no se ha evidenciado una gran correspondencia entre centrales sindicales y partidos políticos de la clase obrera; lo que

---

puede estar asociado a grandes sectores de clase media que contribuyen a una mayor heterogeneidad de los sectores trabajadores.

En Ecuador la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitaria de Trabajadores (CEDOCUT) concentran la representación de la mayoría de la clase trabajadora ecuatoriana.

En México existen cuatro centrales obreras, la CTM (Confederación de Trabajadores de México), Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que representan a alrededor de 1.700.000 trabajadores, sobre una población total de 52 millones de ocupados (INEGI, 2018).

En Venezuela la principal central es la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) –opositora al chavismo– que representa a los trabajadores junto a la otras centrales de carácter oficialista como la Confederación General de Trabajadores (CGT) y la Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV) ligada al Partido Comunista Venezolano.

El hecho de que durante la década pasada se instauraran gobiernos distribucionistas dio lugar a procesos de politización del sindicalismo junto a rupturas de las lógicas corporativas (por derecha y/o por izquierda) de los mismos. Así, en cada país se vivieron rupturas que tenían que ver con el posicionamiento político e ideológico de las organizaciones sindicales frente a gobiernos que más o menos satisfactoriamente respaldaban la lucha sindical. Este hecho fue utilizado por las coaliciones de derecha que contaron con sectores del sindicalismo que contribuyeron a los triunfos electorales en ciertos casos (como en la Argentina con el apoyo de una parte de la CGT a la candidatura de M. Macri) o bien debilitaron la fuerza de la oposición a dichos gobiernos (como en Ecuador o Brasil).

---

La globalización que caracteriza la etapa actual del sistema capitalista y su fuerte impronta financiera debilita las organizaciones sindicales de alcance nacional; si bien este carácter ha ido de la mano de fuertes intentos por generar estructuras de representación de trabajadores a nivel regional e internacional. La internacionalización de las actividades productivas, el desarrollo de redes de producción y distribución, la tercerización de actividades y el control de los núcleos de la producción en los países centrales produce efectos generalizados en el empleo, la organización del trabajo, el ejercicio de los derechos sindicales que da lugar a una práctica sindical que excede la territorialidad del Estado nación.

En este momento existen dos grandes federaciones sindicales mundiales: la Confederación Sindical Internacional (CSI) -que es producto de la fusión en 2006 de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT)- y la Federación Sindical Mundial (FSM).

En la región, la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) es la expresión sindical regional más importante del continente americano, que está integrada a la CSI. Fue fundada el 27 de marzo de 2008 en la Ciudad de Panamá, afilia a 48 organizaciones nacionales de 21 países, que representan a 50 millones de trabajadores (as).

Las organizaciones a nivel regional tienen diversas áreas de interés, tales como desarrollo sustentable; trabajo decente y libertad sindical; organización sindical y autorreforma; y paz, democracia y derechos humanos (CSA, 2018).

En tanto que la Federación Sindical Mundial agrupa a los sindicatos según sector de actividad en Uniones Internacionales de Sindicatos (UIS) de agricultura, alimentación, comercio y textiles; empleados públicos; energía, metalurgia, química y combustibles; trabajadores del transporte; y construcción, forestales y materiales de construcción.

---

Además, existen instancias de coordinación en el seno de la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE) -donde opera el Comité Asesor Sindical que integra a organizaciones sindicales de los treinta países miembros plenos-, y en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) donde opera la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) tendiente a fortalecer el diálogo social en cada región.

En el Mercosur se ha creado el Foro Consultivo Económico-Social integrado por sindicatos, organizaciones empresarias y algunas organizaciones no gubernamentales de los países miembros.

Estas estructuras de representación conforman los denominados sindicatos globales e instancias regionales que procuran establecer pautas generales para preservar condiciones mínimas de contratación, si bien se limitan a acuerdos marco firmados por empresas multinacionales. Como puede observarse el nivel global y regional de representación de los intereses trabajadores aún se encuentra en la etapa de conformación, limitándose a impulsar acuerdos entre las entidades multilaterales y las empresas multinacionales. Los trabajadores incorporados a pequeñas empresas no sólo no tienen (o tienen escasa) representación sindical dentro de cada país; sino que tampoco son destinatarios de las estrategias de protección a nivel regional o internacional.

Desplazadas del poder las alianzas defensivas que mantenían el proceso de expansión del capitalismo, asumieron alianzas que expresan casi en exclusiva los intereses del empresariado. Frente a ello, comienza a vislumbrarse un proceso de construcción política y de respuesta social a las políticas conservadoras. Sin embargo, no es posible recrear las dinámicas desarrollistas o neodesarrollistas en función del avance que la financiarización tuvo sobre las actividades industriales y manufactureras.

En este sentido, es necesario que los trabajadores ocupen el centro de la escena en la disputa frente a las coalicio-

---

nes de derecha. El nuevo papel implica la alianza con todos los estratos de trabajadores (ocupados y desocupados), con fuerte raigambre en los espacios de trabajo (con o sin ingresos), que tenga como interlocutores a todos los eslabones de las cadenas de valor. En este punto, es central reforzar las instancias regionales e internacionales de representación social de las clases trabajadoras.

### **HACIA UNA NUEVA INTEGRACIÓN**

La integración regional de principios del presente siglo estuvo muy marcada por las iniciativas estatales en pro de la integración así como en la limitación o regulación del capital especulativo. En efecto, en varios países se llevaron adelante políticas económicas tendientes a enfatizar el carácter productivo de las inversiones (extranjeras y domésticas), el sesgo hacia la producción industrial y el impulso a una distribución más equitativa del ingreso.

La etapa actual exige volver a plantearse los permanentes temas que modelan las estructuras sociales y políticas de nuestros países. Refiero a los viejos problemas del desarrollo en la periferia pobre en el marco de la etapa de financiación del capital a nivel global. Esto es, volver a preguntarse quién produce, qué producir, para quién, cómo, de qué manera.

De la mano de estas preguntas, es imprescindible volver a pensar cómo se componen las clases sociales (del capital y del trabajo) hoy en los diversos países de la región. Es evidente que ni la burguesía ni la clase trabajadora responden a las nociones conceptuales con las que fueron pensadas hasta ahora; por lo que debemos indagar qué representaciones, estrategias políticas y objetivos tiene cada uno de los sujetos sociales en pugna. En este punto, cobra especial importancia el replanteo del papel de las organizaciones sindicales en la región para evitar la persistencia de las históricas vulnerabilidades de los derechos laborales y sociales.

---

Para ello, es necesaria una mayor coordinación de las acciones sindicales, sus agendas y procesos de lucha.

Se trata de hacer inteligible qué idea del desarrollo tienen los grandes actores sociales del presente; lo que conlleva la posibilidad de que no exista en el presente una idea consistente sobre qué es el desarrollo, menos aún el desarrollo nacional que implica una noción de la región con su espacio en la distribución internacional del trabajo.

De resultas de elucidar quiénes son los sujetos históricos capaces de encarar un régimen de acumulación distinto, es necesario avanzar sobre ejes programáticos que condicionen a los próximos gobiernos. En efecto, urge que los actores se expidan acerca del contenido de la política tributaria, industrial, financiera, sobre la regulación del comercio y el control de cambios, sobre la política adecuada a las economías regionales; todo ello enmarcado en la región y la economía a nivel global.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DE GORI, E., VOLLENWEIDER, C., GÓMEZ, A. Y ESTER, B. (2017): “Latinoamérica, sindicalismo amenazado”, CELAG/Resumen Latinoamericano, 10 de abril de 2017.
- HYMAN, R. (1989) “Strikes”. Macmillan Academic and Professional Ltd. London.
- INGRAM, P.; MERCALF, D., WADSWORTH, J. (1991): “Strike incidence and duration in British manufacturing industry in the 1980s”. Documento de trabajo N° 88, *Center for economic performance, London School of Economics*.
- MONTES CATÓ, J.; DOBRUSIN, B. (2016): El sindicalismo Latinoamericano ante una nueva encrucijada. De la centralidad del Estado al de las empresas multinacionales”, Trabajo y Sociedad, N° 27, Santiago del Estero.

## OTRAS FUENTES CONSULTADAS

- CSA. ESTRUCTURA DE LA CSA. En internet disponible en <http://csa-csi.org/NormalMultitem.asp?pageid=74>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA - INEGI. (2017): “Ocupación y empleo”, tercer trimestre de 2017, México. En internet disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=254333&t=1>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADISTICA – IBGE (2017). “Encuesta de población activa” tercer trimestre 2017.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - MTySS (2017). Dirección de agrupaciones sindicales, buscador de entidades. En internet disponible en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/sindicatos>

---

## REFORMAS DE PENSIONES EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

**Sergio Carpenter**

### INTRODUCCIÓN

En noviembre de 1968, el economista chileno Aníbal Pinto participó de un encuentro convocado por la OT cuyo título fue “Integración Regional y Seguridad Social”. Allí expuso una ponencia que llamó “Condiciones Sociales e Integración Regional” (Pinto 1968), en donde destacó que los programas de pensiones y de asignaciones familiares representan una transferencia de un grupo social a otro y que por ende esos recursos deben considerarse parte del “coste real”, es decir, como un componente más del coste salarial. Relativiza también los efectos económicos que los mecanismos redistribuidores de ingresos puedan potencialmente generar y señala que la disparidad en los salarios y los costos de la seguridad social en los países latinoamericanos está asociada esencialmente a las diferencias en las productividades observadas entre ellos. Observa, además, que las remuneraciones directas e indirectas no representan un componente principal en las estructuras de costos en las empresas que operan en América Latina, y que:

Los demás componentes del precio, principalmente cargas de capital y utilidades (...) representan una proporción del precio muy superior a la de los Estados Unidos. Ello se debe a otras circunstancias, a saber, la carestía del capital, su precio, el tipo de interés y las cargas de depreciación y los altos beneficios, ya sean de origen monopolístico en el sentido tradicional, o derivados de la marcada protección de los mercados internos.

Resaltamos dos de sus conclusiones:

- i. Que el proceso de integración regional en América

---

Latina no debería encontrar obstáculos en los desniveles del coste real existentes en los años 60:

ii. Y que esa integración no debería causar efectos re-levantes en materia de nivel de empleo e ingresos de los trabajadores.

Cincuenta años más tarde, observamos que la seguridad social se ha fortalecido en términos generales, la participación de los asalariados cubiertos y el gasto en seguridad social en proporción del Producto Interno Bruto (PIB) se duplicó, aumentando también la esperanza de vida y la participación de los adultos mayores en el total de la población. En fin, un afianzamiento del Estado Social construido para dar protección a aquellos que quedan fuera de la protección que brinda la siempre arisca propiedad. Aquellos no cubiertos por el Estado liberal, que en el concepto de John Locke vino a “proteger la vida, la libertad y la propiedad”. Ese Estado Social, esa propiedad social alternativa, se construyó sobre protecciones fuertes al trabajo y dio lugar a la transformación de la “modernidad restringida” del siglo XIX y comienzos del siglo XX a la “modernidad organizada” (Castel, 2001) afianzada luego de la segunda guerra mundial.

Sin pretender ni remotamente contrastar las observaciones y tesis de Aníbal Pinto, su visión aguda nos da pie para hacer un breve recorrido sobre tres importantes sistemas pensionales de Sudamérica, en momentos en que la seguridad social está como en la bitácora de la región. En Brasil, las organizaciones de los trabajadores, distintos movimientos sociales y políticos, se oponen a la reforma que el gobierno de Michel Temer impulsó en diciembre de 2016, una pieza promotora de la desigualdad. En Chile, millones de ciudadanos en las calles pujan por una reforma que distri-buya el fruto del trabajo más equitativamente, más igualmente. El presidente Sebastián Piñera a poco de asumir su mandato ha indicado que durante 2018 impulsará una reforma al sistema de pensiones. En Argentina, el gobierno de Mauricio Macri impulsó una serie de medidas previsionales en sus dos primeros años de gobierno que describen una

---

“ultra actividad” en la materia y que ha dado lugar también a amplias movilizaciones de la ciudadanía en defensa de sus derechos.

## **BRASIL**

El sistema previsional brasileño tiene 3 componentes fundamentales. Uno, el régimen general (RGPS) que paga mensualidades a cerca de 28 millones de personas e incluye un subsistema para trabajadores rurales (más de 9,3 millones de beneficiados). Dos, el régimen de funcionarios estatales (RPPS) que cuenta con 2,6 millones de beneficiarios. Y tres, un régimen complementario al cual pueden adherir afiliados al RGPS y RPPS que acumula fondos de pensiones administrados por más de 300 entidades privadas y públicas (Ministerio da Fazenda – Brasil, 2015). En Brasil hay unos 65 millones de trabajadores con protección previsional y unos 25 millones sin amparo, desprotegidos.

El Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC 287) impulsado por el gobierno de Michel Temer promueve un fuerte endurecimiento de las condiciones de adquisición de los beneficios previsionales, entre ellas (ANFIP y DIEESE, 2017):

- a. El aumento de la edad de retiro a 65 años para ambos sexos, su elevación sistemática con el aumento de la expectativa de vida y el alargamiento del tiempo de contribución, pasándolo de 15 a 25 años.
- b. La disminución del valor de la jubilación, de las pensiones por fallecimiento y de la jubilación por invalidez. En este último caso, además, se promueve el endurecimiento de las condiciones de acceso al beneficio.
- c. Reglas únicas para hombres y mujeres: equiparación de retiro y tiempo de contribución.
- d. Reglas únicas para trabajadores urbanos y rurales: aumenta edad de retiro para trabajadores rurales y le exige una contribución individual, fuertes limitantes al acceso a la prestación.

- e. Eliminación del acceso a la Justicia estadual, quedando vigente sólo el acceso a la Justicia federal, lo que limitará el acceso a la justicia de vastos sectores sociales.
- f. Desvinculación del piso del salario mínimo para las prestaciones asistenciales, las “BPC”.

Impresiona la arremetida contra los más débiles. La desvinculación del salario mínimo a la cuantía de las prestaciones rurales y asistenciales, atenta contra ese pilar de la reducción sustantiva de la pobreza en Brasil. En 2014, el 9% de los mayores de 64 años ganaban menos de medio salario mínimo. Sin los beneficios de la previsión social, ese indicador subiría a cerca del 60%. Una reforma drástica que reduce la cobertura y el valor de las prestaciones. La Constitución de 1988 logró formalizar un Estado Social que ahora se pretende desarticular. La consecuencia inevitable, más y más desigualdad.

## CHILE

Chile mantiene un régimen de capitalización individual con administración privada de fondos de pensiones. La cobertura previsional alcanza el 85% de los mayores de 65 años, alta en relación a América Latina. Diversas investigaciones han mostrado el marcado fenómeno de intermitencia en los aportes de los trabajadores chilenos al sistema. Extensos periodos de inactividad, informalidad y desempleo para unos; otros con actividad pero sin registro de pago de aportes por parte de los empleadores (una deuda que según estimaciones suma 1,6% PIB); profundizan la debilidad en la densidad de las cotizaciones ya castigada por la estrechez de los salarios. Todo ello tiene -y tuvo- una particular consecuencia: lo reducido del haber jubilatorio y la necesidad de una cobertura “auxiliada” por fuera de lo contributivo. El 24,2% de las pensiones corresponden al Pilar Básico Solidario (PBS) que otorga una prestación promedio de u\$s141. Pero no sólo eso, en la práctica, se da un aumento en la

edad de retiro a 69 en hombres y a 65 en mujeres, entre 4 y 5 años adicionales a los establecidos en la Ley previsional. La cobertura activa – trabajadores con aportes al sistema previsional - alcanza el 69%, que también expresa la escasa registración de los trabajadores por cuenta propia (7% del total).

¿Qué tan “intensa” es esa cobertura? o ¿cuál es el grado de “suficiencia” de las prestaciones pagadas? Recurrimos al indicador que muestra el beneficio o haber promedio en relación al salario mínimo: en Chile dicho guarismo alcanza sólo el 77%, si se contabilizan los beneficios del Pilar Básico Solidario. Medida en dólares corrientes, la prestación media en Chile alcanza los USD 296.

La gestión del régimen de capitalización individual está en manos de la industria financiera que se apropia directamente de un 1% PIB entre comisiones a las AFP, remuneraciones, gastos y utilidades de las Compañías de Seguro de Vida y comisiones a fondos mutuos internacionales. Luego de 36 años de operación, las AFP pagan pensiones mensuales a 1.257.563 beneficiarios (Superintendencia de Pensiones, 2018), que suman 1,9% PIB. Es decir, el costo de su gestión es de cerca de 1 peso por cada 2 pesos que llegan a las manos de los jubilados. Ello contrasta notoriamente con los costos de gestión del sistema público de reparto: en Chile, por cada peso de costo el Estado paga 20 pesos a los pensionados del antiguo régimen y de las prestaciones públicas creadas por la reforma de 2008. Además, la industria financiera decide el destino de los recursos previsionales a los grupos económicos que operan en Chile. Una facultad que le da una posición jerárquica entre las distintas fracciones del capital. Tres compañías de seguro estadounidenses (MetLife, Prudential y Financial) controlan el 73% de los fondos de pensiones chilenos, unos u\$s161.000 millones<sup>71</sup>. También deciden las inversiones que se mantienen en el exterior, cerca del 40% del fondo de pensiones. Así, los traba-

71 Ver <http://www.fundacionsol.cl/2017/06/corralito-legal-quien-gana-cuando-las-afp-se-hacen-ricas/>

---

jadores chilenos “ayudan” a la acumulación de capital fuera de sus fronteras.

A meses de cumplir su segundo mandato presidencial, Michelle Bachelet dio a conocer la reforma previsional que luego impulsó en el parlamento. Se trataba fundamentalmente de la creación de una contribución patronal de 5% del salario; fondos que serán gestionados por el Estado, con doble destino: un 3% a una cuenta personal de capitalización individual y un 2% para un Seguro de Ahorro Colectivo que “será administrado por un fuerte contenido redistributivo”<sup>72</sup>. El proyecto de reforma también propuso una novedad en estos aspectos: las AFP “dejarán de tener la exclusividad para nombrar directores en las empresas en las que invierten los fondos de pensión, porque también tendrán un rol los propios afiliados a través de su Comisión de Usuarios”; y “se crearán mecanismos e incentivos para que el cobro de las comisiones esté relacionado con los beneficios reportados a los afiliados: no es posible que cuando a una administrador le vaya mal, el único que asuma el costo sea el afiliado”<sup>73</sup>. Estas definiciones sumadas a que los nuevos recursos no irían a la cuenta personal del aportante en la AFP sino a una entidad estatal, generaron el rechazo unánime de la industria financiera y de las organizaciones empresariales.

Sin embargo, en enero de 2018, el tratamiento de la propuesta en la Cámara de Diputados sufrió un duro traspie: se aprobó “en general” pero quedaron sin sancionar los aspectos medulares de la misma, es decir, nació vacía de contenido. Ya asumido Sebastián Piñera como nuevo presidente de Chile promete sancionar en 2018 una reforma del sistema de pensiones que sea fruto del “consenso de todos los sectores”, un concepto que sugiere la consolidación del sistema de capitalización y de su núcleo principalísimo, las

---

72 Ver <http://www.elmostrador.cl/noticias/2017/04/12/reforma-previsional-bachelet-introduce-principio-de-lo-colectivo-en-reforma-mas-grande-al-sistema-de-afp-desde-que-se-impuso-en-dictadura/>

73 Ver <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=51799>

---

AFP. Por otra parte, las masivas manifestaciones en contra de estas compañías muestran el fuerte descontento social con el sistema de pensiones y enseñan la cara dolorosa de un régimen que ofrece pensiones del 30 al 35% del salario. La Coordinadora de trabajadores “No + AFP” propone un sistema de reparto, tripartito, público y solidario para revertir la inseguridad previsional a que es sometida la población chilena.

## ARGENTINA

En la última década, la Argentina cambió el rumbo de lo previsional. Re-estatizó su sistema en 2008, terminando con 15 años de un arreglo mixto que incluía centralmente un régimen de capitalización individual. La Ley 26.425 trocó el derecho jubilatorio respaldado en “derechos de propiedad” sobre los fondos administrados por las AFJP por el derecho jubilatorio respaldado por el Estado. Concomitantemente a ello se impulsó una política de “inclusión previsional” que entre los años 2005 y 2016 incorporó a la jubilación a más de 3 millones de personas (52% del total de beneficiarios), trabajadores que no lograban reunir las condiciones de exigibilidad de los beneficios. Se implementó a través de un proceso de moratoria previsional, una “ficción contributiva” destinada a otorgar la cobertura que el sistema contributivo no entrega: entre 1994 y 2003 ésta cayó de 77% a 69% de los adultos mayores. Así, la moratoria impulsó una cobertura al 97%. Una intervención que tiene también profundos efectos sociales, al bregar en contra de la estigmatización “para los pobres hay un plan y para los no pobres una jubilación” (Dvoskin, 2016). En definitiva, una política pública efectiva para sortear la reproducción de los problemas del mercado laboral argentino en el sistema previsional, que a la fecha observa alrededor de un tercio del empleo asalariado sin registración, sin cobertura social.

A partir de marzo de 2009 empezó a regir la Ley 26.417

que reglamentó la movilidad jubilatoria, definida entre un mix de un índice salarial y las variaciones en la recaudación tributaria del sistema de seguridad social. Esa movilidad significó la recuperación sustancial del poder de compra jubilatorio, pues entre los años 2008 y 2015, dicho mix superó con creces los índices inflacionarios. Así, mayor cobertura y mayor “intensidad” de la cobertura derivaron en mayor gasto previsional: sube de 4,8% a 7,4% PIB en dicho periodo. La financiación de ese significativo incremento corrió por cuenta de dos factores: uno, la vuelta de los aportes personales de los trabajadores a las arcas del Estado (estimado en 0,8% PIB); y dos, la evolución macroeconómica, que significó crecimiento de la actividad económica y reducción de la informalidad laboral que, conjuntamente, derivaron en un aumento en la recaudación de las contribuciones y de los impuestos que financian a la Seguridad Social. Este crecimiento en la recaudación, a su vez, generó aumentos en la movilidad jubilatoria y por ende en el gasto previsional. Hacia 2014, y con la extensión de la moratoria previsional de la Ley 26.970, con la extensión de las Prestaciones No Contributivas (PNC) y de las Asignaciones Familiares, la Seguridad Social empieza a observar un déficit que en 2015 alcanzó el 0,75% PIB.

El aumento del gasto previsional promovió una reducción de los niveles de desigualdad. Entre 2003 y 2013, el ingreso per cápita familiar creció cerca del 59% en términos reales y la desigualdad, medida por su coeficiente de variación, se redujo en un 66% (Castrosin y Venturini Grosso (2016)). En ese periodo “se ha acentuado el efecto redistributivo” de la fuente previsional del ingreso de la mano de las políticas de extensión de la cobertura. Por ejemplo, entre 1994 y 2003, la población del quintil más pobre en edad de retiro bajó su cobertura previsional del 60% al 40%, mientras que entre 2003 y 2010, dicha cobertura creció al 80% (Rotman, Fajnzilber y Herrera, 2010). Un contraste entre dos épocas: una de políticas previsionales excluyentes versus otra de políticas previsionales inclusivas.

Ya en el año 2016 el gobierno de Mauricio Macri promulgó la Ley 27.260 que instituyó un “blanqueo” impositivo<sup>74</sup>, con buen resultado para el gobierno, pues se “exteriorizaron” activos por cerca de u\$s 16.800 millones de propiedad de unas 200.000 personas (el 0,5% de la población). Los fondos recaudados por ese blanqueo, que se estimaron en más de 9.200 millones de dólares<sup>75</sup>, tienen destino al pago del llamado “Programa de Reparación Histórica de Jubilados y Pensionados”, una medida que pretende saldar una deuda por haberes parcialmente desactualizados, que generaron una frondosa litigiosidad previsional. Hacia diciembre de 2017, el costo de este programa alcanzaría 0,5% PIB, pagos que serían mayores en 2018 y años subsiguientes.

Dicha Ley también crea la Prestación Universal para el Adulto Mayor, destinada a aquellas personas que no logran reunir los 30 años de servicios con aportes del sistema contributivo. Una suerte de reemplazo del citado mecanismo de las moratorias previsionales, pero con diferencias no menores: la prestación es del 80% de la jubilación mínima, no genera “pensión derivada” (por muerte del jubilado (aj)) y sube la edad del acceso de la mujer a 65 años.

El artículo 12 de la citada Ley crea además el “Consejo de Sustentabilidad Previsional” que tiene la función de elaborar un Proyecto de Ley de un nuevo régimen previsional “universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto”. A ella se suma la creación de otra, la “Comisión para la elaboración de un anteproyecto de Código de la Seguridad Social”<sup>76</sup>. A fines de diciembre de 2017, luego de las elecciones parlamentarias, otro paquete de medidas previsionales vio la luz: un cambio en la llamada movilidad previsional -reajuste periódico de los haberes- que pasó a calcularse a partir de la evolución de la inflación (70%) y de un índice salarial de los trabajadores registrados (30%). El cambio

74 La ley, además de las medidas previsionales y de blanqueo impositivo, incluye también cambios tributarios con marcado sentido regresivo.

75 La Nación 03/01/2017.

76 Ver Res. Nº E 188/2017 MTEySS.

---

eliminó de la movilidad un índice de recaudación tributaria al sistema de seguridad social y redujo la participación del índice salarial. En los casi 10 años de funcionamiento otorgó recursos al sistema y a los beneficiarios por encima de la inflación. También cambió la cantidad de reajustes por año, pasó de 2 a 4, con la particularidad de que se promovió la pérdida de un trimestre de reajuste. El debate parlamentario se dio en un contexto de fuertes movilizaciones sociales en contra de la medida, reprimidas severamente por las fuerzas de seguridad. El gobierno nacional quedó expuesto como pocas veces en sus dos años de gestión, dando lugar a cierta erosión de su capital político.

En paralelo al cambio en la movilidad previsional, que para 2018 reduciría el gasto en la seguridad social (previsional, pensiones no contributivas y asignaciones familiares) en un 0,7% PIB, el gobierno nacional promovió una reforma tributaria con el objetivo de reducir la presión impositiva<sup>77</sup>. Entre las medidas aprobadas, que fueron consensuadas con los estados provinciales, la seguridad social resultó afectada por una reducción de las contribuciones patronales aplicada gradualmente con pleno efecto para el año 2022, que según estimaciones propias alcanzaría un 1,1% PIB.

### **DEBATES PREVISIONALES**

El debate sobre las reformas previsionales venideras tiene puntos en común en los tres países mencionados. En Brasil y Argentina la preocupación oficial es asegurar la baja del gasto previsional. Ambos países aplican políticas de ajuste macroeconómico y de aumento del endeudamiento público. En Brasil, el pago de intereses de la deuda en 2015 fue mayor al presupuesto previsional. En Argentina, el pago de esos intereses en ese año significó un 8% del Gasto de la Administración Nacional, mientras que al año siguiente (2016) trepan a cerca del 15%. El impulso de políticas ma-

---

croeconómicas acrecentadoras del endeudamiento termina aumentando el monto de intereses a pagar y disputando el espacio fiscal al gasto social.

### **LA CUESTIÓN MACROECONÓMICA.**

El principal motivo de las propuestas a la baja del gasto previsional estatal es de orden macroeconómico. El tamaño de dicho gasto, la magnitud de los recursos necesarios para financiarlo y su impacto en el déficit fiscal, es procesado desde la visión económica convencional llamando a la cirugía del sistema. La reducción del gasto y del déficit fiscal es una política central en los esquemas interpretativos neoliberales, en el entendimiento de que dichas variables provocan la disminución del ahorro privado. Como en esta visión el ahorro resulta la variable dinámica que posibilita y determina la inversión, y por ende el crecimiento económico y la acumulación de capital, la magnitud de los sistemas previsionales estatales resultaría una piedra en el camino del crecimiento. En el extremo, y cuando la correlación de fuerzas políticas lo habilita, se propone la reforma estructural hacia un sistema de capitalización individual con administración privada de la gestión previsional. Ello permite que la industria financiera -como se observa en Chile- genere un espacio de valorización que le era ajeno potenciando la extracción, apropiación y gestión de sucesivos recursos provenientes de la nómina salarial. Una “innovación financiera” (Correa, 2010) que además y principalmente posiciona en un lugar de privilegio a la industria financiera entre las fracciones del capital que ejercen su dominancia en las economías nacionales.

Sin embargo, dicha visión no ha podido ser confirmada en la práctica. En 1994, el Banco Mundial debió reconocer que numerosas investigaciones empíricas “no han podido demostrar de manera concluyente [la caída del ahorro] una vez que se establecieron los sistemas de reparto” (Cesaratto,

---

77 Ver leyes 27.430 y 27.432.

2004). Es más, es la heterodoxia económica quien brinda una explicación consistente con la evolución macroeconómica de los “treinta gloriosos” del capitalismo, años luego de la segunda guerra mundial que observaran altas tasas de crecimiento del PIB. En primer lugar, no es que el ahorro impulsó la inversión sino todo lo contrario, es la inversión-impulsada por factores autónomos- la que se encarga de generar el ahorro al conseguir incrementos en el nivel del producto. El motor del crecimiento depende de los componentes autónomos de la demanda agregada, “no del nivel actual o esperado de ingreso real generado por las firmas” (ver Cesaratto, 2004). Entre esos componentes autónomos se cuenta el consumo autónomo, el gasto público y las exportaciones; y por ende se incluyen las transferencias implícitas en un sistema reparto.

En 1944, Beveridge explicitó que el programa público de pensiones impulsaba el pleno empleo y que favorecía el consumo privado. Luego se mostró que las transferencias desde los trabajadores activos y empleadores a los beneficiarios aumentaban la demanda agregada, pues los primeros tienen una propensión a consumir menor que los jubilados y pensionados. Así, la progresividad en el sistema tributario tiene efectos positivos en el producto real. En palabras de Beveridge “una política de socialización de la demanda” y de tributación progresiva, intenta atacar directamente la debilidad central de la economía de mercado, su “falta para generar un estado estable de la demanda efectiva” (Cesaratto, 2004).

La acumulación de fondos de pensiones tiene también un abordaje crítico-teórico, más allá de las consecuencias en la distribución del poder político que supone el comando de la industria financiera de tamaños recursos previsionales. Siguiendo a Wray (1992), dicha acumulación de fondos pensionales produce una carga sobre la generación presente al reducir la demanda efectiva. Ello también afecta a las generaciones futuras, por cuanto la insuficiencia de la demanda termina contrayendo la inversión y la capacidad de expandir

el producto, del cual saldrán los recursos para garantizar el consumo de los jubilados y pensionados. Con un incremento débil de la estructura productiva, la capacidad de compra de los ahorros previsionales no se preserva. Entonces, la única manera de transferir consumo presente al futuro es “haciendo agujeros, llenarlos con bienes producidos en el presente, taparlos, y consumirlos en el futuro”. Creer que comprando activos financieros se asegura capacidad de compra futura es una derivación de lo que puede ocurrir a nivel de los individuos pero que no es cierto para la economía en su conjunto. En este último caso, lo único que verifica es la capacidad de transferir consumo futuro al presente a través de la creación de dinero (Wray, 1992).

En la práctica, muchos países mantienen fondos de pensiones con el argumento de que se respaldan las obligaciones futuras con los adultos mayores y se preservará su capacidad de compra futura de bienes. Lo que seguro ocurrió fue un proceso de inflación de los mercados de capitales, locus a donde derivan -entre otros- los recursos previsionales (Toporoswski, 2002).

## LA CUESTIÓN DEMOGRÁFICA

El proceso de envejecimiento poblacional ha sido y es otro de los más frecuentes argumentos justificadores de las propuestas de reformas a la baja del gasto fiscal en seguridad social. El FMI, la OCDE y el Banco Mundial, en el orden internacional; el establishment económico en Brasil, Argentina y Chile esgrimen al unisono la preocupación por el impacto financiero que provocaría dicho proceso en la sostenibilidad del sistema previsional.

Por ejemplo, el FMI observó la necesidad de reformar el sistema previsional argentino, mencionando, entre otras medidas el aumento en la edad jubilatoria<sup>78</sup>. La OCDE tam-

<sup>78</sup> Ver IMF Country Report 16/346 (2016) y 17/409 (2017).

---

bién opinó sobre el tema<sup>79</sup>, en idéntico sentido: “el gasto de pensiones es alto y el envejecimiento demográfico amenaza la sostenibilidad del sistema de pensiones”, proponiendo para ello igualar la edad de retiro entre hombres y mujeres.

La tasa global de fecundidad en la Argentina era hacia 1990 de 3 hijos por mujer y se reducirá a 2 en torno a 2030 (Grushka, 2014). La esperanza de vida al nacer era de 72 años en 1990 y se proyecta aproximadamente a 79 años en 2030. Los cambios en la fecundidad y la mortalidad poblacional provocan alteraciones en la estructura por edades de la población. Esto último determina, a su vez, que la evolución del Índice de Dependencia Total (<15 y >=65 años sobre >=15 y <65) entre 1990 y 2030 sea a la baja, estabilizándose en torno a 2012 en el orden del 54%. A partir de 2035 la expectativa es que dicho indicador se acreciente año tras año para llegar al 2100 en torno al 80%. Entre 2005 y 2035 se describe una tendencia denominada “Ventana de Oportunidad Demográfica” o a veces como “Bono demográfico”. Ello está asociado a que la estructura por edades reconoce el impacto de un periodo de alta fecundidad. Luego 2035 se proyecta el incremento “vitalicio” del índice de dependencia. Dicho Bono Demográfico le daría “un respiro” a los estados financieros del sistema previsional en la actualidad, que debería ser aprovechado “preparando” la seguridad social del futuro.

La cuestión demográfica es un desafío para las sociedades. Visto en perspectiva, éstas han resuelto en la práctica los impactos de los cambios vertiginosos de su demografía. En el primer año de gobierno del radical Hipólito Yrigoyen (1917) el Estado argentino tuvo un gasto en seguridad social de no más de la 30va del presupuesto actualmente vigente. El aumento sustantivo del gasto en seguridad social es expresión de la construcción de un Estado Social que vino a

---

dar certidumbre a la población allí donde no la había. ¿Qué la hizo posible? Ganancias de productividad y redistribución del ingreso.

Si las ganancias de productividad se incorporan en el detrótero de los salarios reales y estos en la trayectoria de los beneficios previsionales, la financiación del envejecimiento requerirá de otros esfuerzos redistributivos. En una era de primacía de las políticas de liberalización financiera, de competencia impositiva, de dificultades para elevar la carga tributaria al capital financiero, en donde se despliega una política deliberada justamente para crearle problemas al “Estado de Bienestar” (Cesaratto, 2005), la dificultad parece insalvable.

Sin embargo, la solución parece estar en la propia naturaleza del sistema. Como la seguridad social es en primer lugar fruto de un proceso político, no sería la demografía la que jaquea sus finanzas sino la propia política.

---

79 Ver <http://www.oecd.org/counties/argentina/Argentina-2017-OECD-economic-survey-overview-ESP.pdf> y Clarín [27/07/17](https://www.clarin.com/economia/duro-informe-ode-argentina-gastajubilaciones-corruccion-afecta-inversion_0_rkqI_LwZ.html). [https://www.clarin.com/economia/duro-informe-ode-argentina-gastajubilaciones-corruccion-afecta-inversion\\_0\\_rkqI\\_LwZ.html](https://www.clarin.com/economia/duro-informe-ode-argentina-gastajubilaciones-corruccion-afecta-inversion_0_rkqI_LwZ.html)

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANFIP y DIEESE (2017). *Previdencia: Reformar para excluir?* En internet disponible en [https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros\\_23\\_02\\_2017\\_12\\_06\\_28.pdf](https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_23_02_2017_12_06_28.pdf)
- CASTEL, R. (2001). *La inseguridad Social*. Buenos Aires, Argentina: Manantial
- CASROSIN, M.P. y VENTURI GROSSO, L. (2016). Descomposición del Gini por fuentes de ingreso: Evidencia empírica para la Argentina 2003-2013. La Plata, Argentina: CEDLAS. En internet disponible en <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/doc-cedlas197-pdf/>
- CORREA, E. (2010). *Crisis de la privatización de los fondos pension: Especulación Financiera y Desamparo Social*. México DF, México: Centro de Estudios sobre Desarrollo España México. En internet disponible en <http://www.cedem.org/eugeniacorrea/pdf/eugeniacorrea01.pdf>
- CESARATTO, S. (2005). *Pension reform and economic theory*. Edward Elgar, London, UK.
- CESARATTO, S. (2004). *The capital critique in pension. Saving, investment and growth in the debate on pension reform*. En internet disponible en <http://growth-distribution.ec.unipi.it/fullt/cesaratto.doc>
- DVOSKIN N. (2016). *La reforma previsional del maerismo en clave histórica: el retorno a la estigmatización*. En internet disponible en <http://revistaepocas.com.ar/>
- GRUSHKA, C. (2014). *Panorama demográfico en Argentina*. En Banco Mundial (2014). *Los años no vienen solos*. Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA – BRASIL (2015). *Anuario Estatístico da Previdência Social 2015*. Brasília, Brasil: Ministério da Fazenda – Brasil. En internet disponible en <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>
- PINTO, A. (1968). *Condiciones Sociales e Integración Regional*. México: El Trimestre Económico. En internet disponible en [http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6826/1/DOCT2064841\\_ARTICULO\\_4.PDF](http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6826/1/DOCT2064841_ARTICULO_4.PDF)
- ROFMAN, R., FAJNZLIBER, E. y HERRERA, G. (2010). “Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile”. En *Revista de la CEPAL* N° 101.
- Superintendencia de Pensiones (2018). Ficha estadística previsional - Marzo 2018. Santiago de Chile. En internet disponible en <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-10121.html>
- TOPOROWSKI, J. (2002). *The end of finance. The theory of capital market inflation, financial derivatives and pension fund capitalism*. Routledge Frontiers of Political Economy.
- WRAY, R. (1992). *Can the social security trust fund contribute to savings?* Journal of Post Keynesian Economics. Vol. 13, N° 2 (Winter, 1990/1991), pp.155-170.

---

# **AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE LA INTE- GRACION EN LA LUCHA POR LA TIERRA, EDUCACION Y EMANCIPACION HUMANA**

**Judite Stronzake**

## **INTRODUCCION**

El campesinado organizado en movimientos populares se enfrenta directamente al agronegocio globalizado, alianza entre el antiguo latifundio y el capital financiero. Ese antagonismo se agudiza en la fase neoliberal del capitalismo, puesto que ocurre una expansión geográfica y mercadológica del capital, con el intento de mercantilizar incluso milenares bienes comunes, como el agua, las semillas y el aire. La lucha de clases adquiere nuevos matices, que exigen de los movimientos campesinos nuevas estrategias educativas para el campo y del campo.

El agronegocio tiene muchas formas, y unos de ellos es donde se hace más visible en el cotidiano el impacto de la internacionalización del sistema capitalista es la producción de alimentos. El modelo de producción, distribución y consumo de alimentos, que ha logrado hegemonizarse a escala global en los últimos años, es el modelo agroindustrial o agronegocio, el cual está compuesto por un entramado no solamente industrial, sino también financiero, político, jurídico, comunicativo, educativo, cultural, etc. Se trata de una matriz compleja que garantiza la reproducción y hegemonía del sistema capitalista en la agricultura.

Esta matriz es al que nos referimos cuando empleamos el concepto de Agronegocio, éste a través de diferentes y complejos mecanismos y estrategias pretende imponerse a nivel global como único modelo viable para “alimentar” al mundo en pro de la “seguridad alimentaria” ocultando sus desastrosas consecuencias (pérdida de biodiversidad, con-

taminación, privatización y expolio de los bienes comunes de la naturaleza, salud humana, pérdida de conocimiento ancestral y diversidad cultural campesina y popular, total dependencia de las transnacionales para alimentarnos, etc.) y generando las condiciones objetivas y subjetivas para que ningún otro modelo agrario sea posible ni viable. Estamos ante un modelo agrario que sobrepasa el mundo agrario, impacta en diferentes dimensiones de la vida de la población a nivel internacional, que adiquila la soberanía de los pueblos sobre sus territorios y que además pone en riesgo la reproducción de la vida en el planeta.

La agricultura campesina se basa en una relación armónica con la naturaleza, respetando la biodiversidad, sus ciclos y equilibrio, relación que se construye de forma diferenciada territorial, social y culturalmente. La agricultura campesina resiste y lucha contra el agronegocio a través del modelo agroecológico y busca la soberanía alimentaria y energética, tratando de recuperar los saberes ancestrales y combinarlos con los nuevos saberes, académicos o no, generando a través de esa síntesis, un modelo agrario capaz de producir alimentos saludables para toda la humanidad, culturalmente adaptados y en armonía con el medio ambiente. La agroecología es una construcción política, internacionalista, social, popular, científica, estratégica y de clase, una de las estrategias de lucha contra el avance del capitalismo en el campo.

La lógica internacionalizada del sistema capitalista en su actual fase neoliberal, y la disputa existente entre estos dos modelos a nivel global, exige a los movimientos populares campesinos en todo el mundo, una gran capacidad para hacer diagnósticos críticos de la realidad y trazar estrategias de resistencia y agendas de lucha, es decir, dotadas de un fuerte carácter internacionalista, anticapitalista, anticolonial, antimperalista, anti-patriarcal y por la soberanía de los pueblos para avanzar en la transformación de la sociedad en sentido emancipador. En los últimos 20 años, las organizaciones campesinas han demostrado tener esa claridad,

construyendo una articulación de movimientos campesinos llamada La Vía Campesina (en adelante, LVC)<sup>80</sup>.

Algunas características de la agenda política de LVC señaladas en una de sus publicaciones (LVC, 2009) reflejan esta capacidad ya que: se basa en análisis críticos y autocríticos de la cuestión agraria a nivel internacional que permiten definir una agenda clara y consistente; las propuestas que componen su agenda política son alternativas que confrontan la agenda hegemónica de forma cada vez más amplia, es decir no exclusivamente a nivel agrario; a través de su agenda se detectan y señalan antagonistas (agentes y centros de decisión que guían el proceso neoliberal: transnacionales, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, Grupo de los veinte (G20), sistema financiero y sistema judicial al servicio de los mandatos neoliberales); a través de su agenda también se desvela que las asimetrías existentes en el mundo agrario se dan por la interconexión de diferentes sistemas de opresión (patriarcalo, capitalismo, imperialismo, colonialidad, antropocentrismo, etc.); y, por último, las propuestas que componen la agenda política de LVC contribuyen a la articulación de

80 Desde su surgimiento en 1993 en Mons, Bélgica, LVC no ha dejado de crecer, en base a una estrategia constante de articulación de movimientos, en la celebración de sus 20 años de vida, durante la VI Conferencia Internacional (junio 2013) en Yakarta, Indonesia, ratificó a 33 nuevas organizaciones, alcanzando un total de 183 organizaciones miembros en el mundo. Tal y como expresa el Llamamiento de Yakarta "Nosotros, La Vía Campesina, venimos a extender nuestro llamado urgente a tejer hilo a hilo la unidad a nivel global entre organizaciones del campo y la ciudad para participar activa, propositiva y decididamente en la construcción de una nueva sociedad, basada en la soberanía alimentaria, la justicia y la igualdad". Actualmente es la mayor articulación de movimientos populares del mundo, comprende en torno a 183 organizaciones locales y nacionales en 70 países de África, Asia, Europa y América. Representando alrededor de 200 millones de campesinos y campesinas. Se declara como movimiento autónomo, pluralista y multicultural, sin ninguna afiliación política, económica o de cualquier otro tipo. Hoy en día, es uno de los principales actores políticos en los debates alimentarios y agrícolas, siendo escuchada por instituciones como la FAO y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Información disponible en: <http://viacampesina.org/> Para conocer con mayor profundidad el proceso histórico de construcción de LVC recomendamos la lectura de Borrás (2004) y Rosset y Martínez-Torres (2010).

luchas, dotando a la agenda legitimidad social, integralidad y por tanto, potencialidad emancipadora.

De igual manera, se viene construyendo la Articulación de Movimientos Populares hacia el ALBA (en adelante, ALBA)<sup>81</sup>, proceso que articula movimientos populares urbanos y campesinos a nivel latinoamericano. Tanto LVC como el ALBA asumen como estrategias políticas prioritarias, la construcción de una red de procesos de educación política y agroecológica a nivel internacional que en los últimos años se ha concretado en una red de escuelas e Institutos Agroecológicos Latinoamericanos (IALAs) que buscan responder a las necesidades formativas de los movimientos populares articulados en LVC y el ALBA Movimiento.

### **SEMBRANDO UNA RED DE EDUCACIÓN DEL CAMPO EN AMÉRICA LATINA**

La importancia histórica de estas experiencias de educación y agroecología protagonizadas e impulsadas por movimientos populares de América Latina y el Caribe radica fundamentalmente en que estas experiencias de formación son colectivas y articuladas a nivel internacional; sin embargo, cada movimiento social y organización mantienen la autonomía, en la construcción de sus procesos y en la definición de sus metodologías educación popular y agroecológica. Destacamos que las diversas estrategias desarrolladas por

81 "La Articulación de Movimientos Sociales hacia el ALBA es una propuesta de integración continental antineoliberalista, anti-neoliberal y anti-patriarcal, impulsada por movimientos de base social organizada y con capacidad de movilización popular, que luchan por la igualdad, la libertad y una auténtica emancipación de la región (latinoamericana)". Este proceso de articulación de luchas está en marcha desde mediados de los 90, del 16 al 20 de mayo de 2013 se celebró en Brasil en la Escuela Nacional Florestan Fernandes (ENFF) su asamblea fundacional, reuniendo a más de 200 delegados y delegadas de 22 países de América Latina y Caribe para avanzar en su articulación orgánica y establecer un plan de acción a desarrollar en todo el continente, en base a los siguientes ejes: la lucha contra la militarización y la criminalización de la protesta social; la batalla contra las transnacionales y procesos de privatización; la defensa de los derechos de la madre tierra y del buen vivir y la solidaridad internacional. Información extraída de <http://www.albamovimientos.org>.

---

cada una de estas experiencias para enfrentar los desafíos que las contradicciones del capital transnacional en cada territorio, a pesar de ser autónomas no son opuestas, sino complementarias.

La educación de la conciencia política, social y agroecológica es entendida como una necesidad estratégica, y por lo tanto un elemento central y prioritario de la agenda de LVC y el ALBA Movimiento para hacer frente al modelo del agronegocio. En la búsqueda y construcción de estrategias colectivas para dar respuesta a tal necesidad, ocupa un lugar especial la construcción de escuelas, contruidos de forma auto-organizada por y para los movimientos populares y organizaciones de LVC y el ALBA Movimiento, pero también ocupa un lugar destacado la estrategia de años anteriores establecer relación con algunos gobiernos en toda América Latina y el Caribe, desde la perspectiva de incidencia en la formulación de políticas públicas nacionales, orientándolas a garantizar el acceso a la educación de calidad para los jóvenes. En este sentido, tal y como explica Andrea Batista (2014:27-28):

Los procesos de formación de LVC, realizados en especial en Latinoamérica, se pueden considerar a dos niveles. En primer lugar, poniendo esfuerzos en la formación de base, con talleres, campañas, y el método “campesino a campesino” buscando llegar al máximo número de campesinas y campesinos. Y, en segundo lugar, se desarrolla una estrategia de construcción de Escuelas e Institutos de agroecología con cursos técnicos, ingenierías y postgrados, siempre apuntando los elementos estratégicos de la soberanía alimentaria y la agroecología [...] gracias a acuerdos entre los movimientos sociales y universidades o institutos de los sistemas públicos.

Uno de los precedentes históricos que inspira esa construcción se sitúa en los años 70, cuando Cuba, recibe a militantes de diferentes movimientos populares para inter-

---

cambio de prácticas y conocimientos en diferentes ámbitos profesionales (agrario, salud, educativo, etc.). En el ámbito agrario, tal y como señala Batista (2014) ocupa un lugar destacado el método de trabajo de base “Campesino a Campesino”, el cual tras surgir y ser practicado durante la década de 1960 en Guatemala, México, Honduras y Nicaragua, promoviendo la crítica a la revolución verde, es retomado en 1997 por la Asociación Nacional de Pequeños Agricultores (ANAP) de Cuba, proyectando el “Movimiento Agroecológico Campesino a Campesino”.

En el año 2005, el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra de Brasil inaugura la Escuela Nacional Florestan Fernandes (ENFP) en Guararema (São Paulo), como fruto de la solidaridad internacional y del trabajo voluntario de familias sin tierra del Movimiento.

### **LA ESCUELA NACIONAL FLORESTAN FERNANDES**

Antes de ser instalada en la región metropolitana de São Paulo - Guararema, la Escuela Nacional se encontraba en el estado de Santa Catarina- Cacador, antiguo seminario de la Iglesia Católica, y más tarde pasó a ser también itinerante. El local fue cedido por la iglesia católica entre los 1988 al 2000 para el MST realizar sus eventos y cursos de formación de la juventud Sin Tierra.

El nombre de la Escuela Nacional fue escogido para homenajes al sociólogo brasileño Florestan Fernandes, la carta de MST en 23 de enero de 2005:

El homenaje al maestro y sociólogo Florestan Fernandes es resultado de la admiración y reconocimiento del MST por su trayectoria de vida incansable y coherente con la lucha de los trabajadores y trabajadoras. Crítico severo del capitalismo, el defendió la libertad, la democracia y una sociedad más justa y fraterna. Después de diez años de su muerte, su lega-

do y sus ideas orientan nuestras acciones. Florestan acreditaba que el mayor número de personas debería tener acceso al conocimiento, lo que camina paralelamente a nuestra preocupación de que la lucha por la tierra debe continuar hasta el día en que cada familia de trabajadores conquiste su emancipación. En ese sentido, para el MST, la lucha por la Reforma Agraria y por el sueño de la justicia social va más allá de la conquista de la tierra. La lucha de los Sin Tierra es por un proyecto popular para el Brasil, basado en la dignidad, soberanía y solidaridad entre todos y todas. (MST, 2005: 1).

La construcción de la ENFF se decidió en el VIII Encuentro Nacional do MST realizado en Salvador - BA, en enero de 1996. En ese encuentro participaron 180 delegados de 20 Estados. Desde los inicios, la campaña tuvo el sentido de “fortalecer la dimensión colectiva del MST”, por lo que los cursos serían planificados para ser “de formación masiva, por donde todos poseen el derecho y/o deber de participar, intensificando la necesidad histórica del estudio para el fortalecimiento de la organización social” (Silva, 2005: 174)

Los recursos para la construcción de la escuela fueron recaudados a través de la venta del libro “Tierra”, con textos de José Saramago, músicas de Chico Buarque y fotos de Sebastião Salgado, contribuciones de Organizaciones No Gubernamentales (ENFF, 2005: 2).

Esa estructura fue construida con el trabajo voluntario más de mil campesinos y campesinas Sin Tierra de todo Brasil, organizados en 25 brigadas del trabajo voluntario y estudio permanente (PPP/ENFF, 2013: 1). Como dice Manoel de Souza, Sin Tierra que participó en la construcción:

En la escuela, trabaje voluntariamente para construir algo que será de las personas y; ellas van poder utilizar y dar continuidad al trabajo que realizamos acá. Yo aprendí no solamente a trabajar en la construcción, aprendí construir con tierra, haciendo el análisis solo adecuado para la construcción de los

ladrillos. Aprendí a leer proyectos, a través de los cursos que fueron ministrados en la obra. Así, aprendo en la teoría y en la práctica (Souza y Pizetta, 2007: 32).

La Escuela Nacional Florestan Fernandes fue inaugurada en los días 20 al 23 de enero de 2005, para marcar la semana fue realizado Seminario Latinoamericano de Formación Política, con el objetivo de abordar las diversas experiencias, teorías y retos de la formación política<sup>82</sup>. El seminario reunió 500 líderes y líderes de Brasil, América Latina, Caribe, Europa, Asia, África y Palestina. El día 23 de enero la fiesta de conmemoración inaugural, tuvo la participación de 04 mil amigos y amigas.

Entre las actividades pedagógicas que la escuela desarrolla, existen diversas actividades para los niños y niñas como la “ciranda” infantil Saci Pereré con la finalidad de la educación infantil de los hijos e hijas de los (as) estudiantes<sup>83</sup>. La *Ciranda* fue inaugurada en el día 04 de noviembre de 2006. Las actividades infantiles objetiva:

“...trabajar dimensiones del ser infantil Sin Tierra, como sujeto de derechos, con valores, imaginación, fantasías y personalidad en formación. Busca contribuir con el desarrollo de 0 a 6 años, de modo integral, incentivando el hábito de la lectura, el desarrollo psicomotor y el gusto por las artes, dibujo, teatro...” (ENFF, 2013: 2).

Los objetivos de la ENFF están explicitados en su Proyecto Pedagógico, cual demarca la estrategia de educación formal. La Escuela no se resume a la construcción física en

82 La infraestructura de la escuela nacional son tres salas de clases (hasta 200 personas), un auditorio y dos anfiteatros, cuatro predios residenciales con capacidad para 50 hospedajes, total de 200 estudiantes alojados y ambientes de estudios con biblioteca de 100 mil libros, un telecentro, dos salas de cine, un auditorio y comedor para 250 personas. Más información disponible en <http://amigoenff.org.br/>

83 La experiencia de la Ciranda Infantil viene de la necesidad del a participación de las mujeres Sin Tierra en los cursos, seminarios, congresos y encuentros, bien como discutir la infancia en las áreas de reforma agraria.

Guararema, el trabajo que el Movimiento desarrolla también incluí la articulación del programa nacional para la emancipación humana en todos los territorios conquistados o en los campamientos;

ENFF surge con el propósito de pensar, programar, planear, organizar y desarrollar la educación política. Prioriza el estudio científico y reflexiona la práctica política y organizativa, más allá, de contribuir con la elaboración de tácticas y estrategias de acción en diferentes áreas. La Escuela es abierta e bus acciones que integre otros movimientos sociales y populares, rurales e urbanos de Brasil y también de América Latina y Caribe. Otra característica importante es que no se restringe a su espacio geográfico, la estructura física en Guararema. La ENFF no es el edificio, es conjunto de acciones políticas y formativas/pedagógicas, de lo conjunto de actividades organizadas y realizadas por Movimiento, independientemente de lugar y momento. Estas actividades pueden ser en parecerías, convenios con otros centros de educación y formación, tanto de Brasil o de otros países (ENFF, 2009: 3).

La estrategia internacionalista, la ENFF hace parte de una red de escuelas volteadas para la educación y promoción del pensamiento crítico: desde 2005 los movimientos rurales impulsan la educación cuyo criterio selección de estudiantes es su origen social, con especificidad en diversidad organizacional, regional, cultural y de región. Esa red de escuelas del campo aporta en teoría política y social latino-americana y agroecología también incluyen cursos de nivel superior, cursos formales, informales, y talleres técnicos. Algunas de estas escuelas que comportan las iniciativas fueran denominadas - Instituto Latino-americano de Agroecología. Esta iniciativa atesta la responsabilidad que los movimientos populares de diversos países ven asumiendo a través de las iniciativas de La Vía Campesina.

Se observa que los movimientos rurales producen di-

versos programas de educación, que consideran apenas la educación formal como elementos fundamentales de emancipación humana, mas también que están formando sus intelectuales orgánicos, técnicos, agrónomos, veterinarios, administradores, profesores, médicos, artistas y abogados con el objetivo de avanzar cada vez más en democratización del Estado y de garantizar acceso a políticas públicas para vivir en campo con mas dignidad y conciencia de la realidad. Anualmente la participación se encuentra alrededor de 20 países, que torna las propuestas encuentro de identidades y experiencias de luchas, resistencias y organización popular<sup>84</sup>.

En este contexto, aparecen los procesos de formación política y las escuelas denominadas Institutos Agroecológicos Latinoamericanos (IALAs) a partir de los acuerdos establecidos entre LVC y el MST, durante el V Foro Social Mundial celebrado en Porto Alegre (Brasil). Así, en enero de 2005, en el municipio de Tapes, Río Grande del Sur, Brasil, en un asentamiento del MST, el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, encabezado por el presidente Hugo Chávez, y el gobierno del Estado de Paraná (Brasil), conducido por Roberto Requião, se comprometen a crear la Escuela IALA Paulo Freire en Barinas, Venezuela, y la Escuela Latinoamericana de Agroecología en Lapa - Paraná.

En el mes de agosto de 2005, fue inaugurada la Escuela Latinoamericana de Agroecología en Paraná. Durante el año 2006, se creó el IALA Paulo Freire, en Venezuela. Tras la puesta en marcha de estas dos experiencias pioneras y con el compromiso en el área de la educación superior de posibilitar a los campesinos (as) el acceso a ese grado de enseñanza y a la formación agroecológica. Otras iniciativas comienzan a tomar forma, logrando que en el segundo semestre de 2008 se decide impulsar la construcción de más IALAs en

84 Uruguay, Argentina, Paraguay, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Haití, República Dominicana, Cuba, México, Estados Unidos, Canadá; Invitados África y Palestina.

---

América del Sur, considerando abarcar en Paraguay, el IALA Guarani; en Brasil, Parauapebas, Estado de Pará, la Escuela IALA Amazonia; en Argentina, la Universidad Multidisciplinaria Campesina e Indígena de la Vía Campesina y en el ámbito del ALBA de los Movimientos Populares, la Escuela José Carlos Mariátegui. Por su parte, en Chile existen experiencias de formación política lideradas por organizaciones de mujeres campesinas y organizaciones de estudiantes; mientras que, en Colombia, se cuenta con la experiencia de Escuela Campesina María Cano.

En Centroamérica y el Caribe, en Nicaragua la Escuela Francisco Morazán; en El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional con su escuela; en Cuba, el Centro Nacional de Capacitación Niceto Pérez. En Haití, las organizaciones campesinas, mantienen en su agenda la necesidad de formación en agroecología y tratan de darle respuesta.

### **APRENDIZAJES QUE SE DESPRENDEN**

La red de escuelas no es una lista, sino un proceso que toma forma de red de experiencias de formación política y agroecológica, y que por tanto son parte de una estrategia colectiva y articulada integrada, que se enmarca en los lineamientos y procesos de LVCs<sup>85</sup> y el ALBA. Articular espacios educativos diversos desde la perspectiva de construir procesos con líneas comunes, obliga a asumir que algunos desafíos siempre van a estar en pie, haciéndose necesario pensar continuamente estrategias y vías para su supera-

---

85 En el llamamiento de Yakarta de la VI Conferencia de la Vía Campesina Egipto Brunetto - 9 al 13 de junio de 2013 se ratifica que "nuestras principales herramientas son la formación, la educación y la comunicación. Estamos fomentando el intercambio de conocimientos acumulados hasta el presente con metodologías y contenidos de formación cultural, política e ideológica y técnica; multiplicando nuestras escuelas y experiencias de educación de nuestras bases" Disponible en <http://www.via-campesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/6-yakarta-2013/declaracion-y-mociones/1768-llamamiento-de-yakarta>

---

ción. Los aprendizajes y desafíos en este proceso son múltiples y continuos y los límites que los separan son difusos. Uno de los aprendizajes que se desprenden de experiencias formativas articuladas internacionalmente, es la importancia en seguir considerando la educación de la juventud como una prioridad, puesto ser una herramienta clave y efectiva en el proceso de generación de conciencia crítica y en el proceso de construcción, integración y fortalecimiento de los movimientos campesinos y urbanos que luchan por la transformación social en sentido emancipador.

Uno de los desafíos para seguir avanzando en la construcción de este proceso, es conseguir que en cada país se construyan escuelas del campo e infraestructuras necesarias para poder poner en marcha programas de integración de América Latina y Caribe. Otro de los desafíos destacados tiene que ver con el fortalecimiento de la red de educadores e intelectuales populares que colaboran con este tipo de experiencias para poder garantizar el trabajo, así como, el fortalecimiento editoras de izquierda para facilitar el acceso a libros, películas y música, de calidad a precios accesibles.

Estos espacios de formación, son de gran utilidad para la construcción de la unidad en la diversidad latinoamericana y caribeña entre organizaciones campesinas, indígenas, y urbanas, convirtiéndose así en un instrumento de encuentro y de articulación de luchas de la clase trabajadora a nivel internacional, pero también son espacios donde se trabaja el respeto a la diversidad. El internacionalismo es un principio político pedagógico que atraviesa todas estas experiencias de educación, a través del intercambio y participación de la militancia como estudiantes, educadores y coordinadores de diferentes países, promoviendo el intercambio de aspectos políticos, culturales, organizativos y experiencias agroecológicas.

Otro de los aprendizajes colectivos que se desprende del cultivo de esta red, es la necesidad de unir la educación y agroecología en las escuelas del campo. Debido a que la

---

formación agraria ofrecida por la mayoría de instituciones educativas formales (universidades, institutos agrarios, etc) responde a los intereses del modelo agroindustrial, algunas de las propuestas que conforman esta red de experiencias, se conectan a través de convenios con los sistemas educativos formales, con el objetivo de disputar estos espacios para ofrecer una formación que integre y ponga en diálogo lo técnico, lo político y lo educativo para poder desarrollar y profundizar la matriz formativa agroecológica, cuestión que supone un gran desafío a la hora de preservar la autonomía política de estas escuelas.

El objetivo de estas experiencias es cualificar y avanzar en la educación política y técnica dentro de una concepción agroecológica que ponga énfasis en los conocimientos sistematizados basados en los saberes tradicionales de los pueblos originarios y campesinos, recuperando e incorporando valores y principios culturales y ecológicos en las prácticas de la agricultura para combatir la expansión del modelo del agronegocio.

La construcción de la matriz agroecológica no puede dissociarse de una lectura permanente de las relaciones sociales asumiendo el horizonte la eliminación de todas las formas de opresión, discriminación, inequidad, desigualdad y violencia que sustentan el modelo del agronegocio. Desde este entendimiento, la matriz agroecológica en cada una de sus tres dimensiones articuladas: la técnico-productiva, la sociocultural y la económica, señala y plantea la necesaria transformación de las relaciones patriarcales, por ello los procesos de formación en agroecología y soberanía alimentaria resultarían incompletos sin contemplar e integrar la formación en equidad de género. De esta forma, cada una de estas experiencias significa, una herramienta de resistencia ideológica y lucha contra el agronegocio, pero también una herramienta fundamental para la lucha por la soberanía alimentaria en cada país.

La experiencia de la formación política, de la escolariza-

---

ción de jóvenes y adultos campesinos/campesinas, es a la vez la formación de esos agentes sociales como clase trabajadora. Ello se debe al hecho de que la lucha por la educación que responde a las necesidades del campesinado es parte de la lucha de clases, y, de acuerdo con E. P. Thompson (2004), la clase social se forma en la lucha de clases. Esa experiencia de lucha lleva al redescubrimiento de la persona más allá de las relaciones económicas, al redescubrimiento de la persona total, sugiriendo el “hombre económico”, como el mismo Thompson ha sugerido (2014).

Se están constituyendo las escuelas campesinas orientadas desde su diversidad por principios pedagógicos comunes, con valores socialistas y prácticas de respeto mutuo entre las organizaciones, creando un nuevo currículo que mantenga la unidad entre la práctica y la teoría y elaborando un método de organización escolar que implica un gran ejercicio de construcción colectiva de la propia escuela y de los cursos a través de la organicidad, como ejercicio pedagógico para la construcción de poder popular y la formación de sujetos de procesos con capacidades emancipadoras.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATISTA, ANDREA FRANCINE (2014). "EXPERIENCIAS DE FORMACION LA Vía CAMPESINA SUDAMÉRICA" EN REVISTA SOBERANÍA ALIMENTARIA BIODIVERSIDAD Y CULTURA, Nº 16. FEBRERO. PAGINAS 27 Y 28 (CONSULTADO EL 10 DE MARZO DE 2014). EN INTERNET DISPONIBLE EN [HTTP://REVISTASOBERANIALIMENTARIA.WORDPRESS.COM/NUMEROS-PUBLICADOS/](http://REVISTASOBERANIALIMENTARIA.WORDPRESS.COM/NUMEROS-PUBLICADOS/)
- BORRAS, SATURNINO M. (2004). LA Vía CAMPESINA: UN MOVIMIENTO EN MOVIMIENTO. TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI), AMSTERDAM (CONSULTADO EL 10 DE MARZO DE 2014). EN INTERNET DISPONIBLE EN [HTTP://R1.UFRJU.BR/GEAC/PORTAL/WP-CONTENT/UPLOADS/2012/11/BORRAS-LA-VIA-CAMPESINA-ESPANHOL.PDF](http://R1.UFRJU.BR/GEAC/PORTAL/WP-CONTENT/UPLOADS/2012/11/BORRAS-LA-VIA-CAMPESINA-ESPANHOL.PDF)
- FLORESTAN FERNANDES, ESCOLA NACIONAL (2008). CADERNO DE FORMAÇÃO NÚMERO 1.
- LA VÍA CAMPESINA (2009). DOCUMENTOS POLÍTICOS DE LA Vía CAMPESINA (CONSULTADOS EL 10 DE MARZO DE 2014). EN INTERNET DISPONIBLE EN [HTTP://WWW.VIACAMPESINA.ORG/DOWNLOADS/PDF/POLICYDOCUMENTS/POLICYDOCUMENTS-SP-FINAL.PDF](http://WWW.VIACAMPESINA.ORG/DOWNLOADS/PDF/POLICYDOCUMENTS/POLICYDOCUMENTS-SP-FINAL.PDF)
- PIZETTA, ANA JUSTO (2009). A CONSTRUÇÃO DA ESCOLA NACIONAL FLORESTAN FERNANDES.
- ROSSETT, PETER Y MARTÍNEZ-TORRES, MARÍA ELENA (2010). "LA VÍA CAMPESINA: THE BIRTH AND EVOLUTION OF A TRANSNATIONAL SOCIAL MOVEMENT". IN THE JOURNAL OF PEASANT STUDIES, 37, ISSUE 1, 149-175 (CONSULTADO EL 10 DE MARZO 2014). EN INTERNET DISPONIBLE EN [HTTP://WWW.TANDFONLINE.COM/DOI/PDF/10.1080/03066150903498804](http://WWW.TANDFONLINE.COM/DOI/PDF/10.1080/03066150903498804)
- THOMPSON, E. P. (2004). A FORMAÇÃO DA CLASSE OPERÁRIA INGLESA. TRAD. DENISE BOTTMAN, PAZ E TERRA.
- THOMPSON, E. P. (2014). ENTREVISTA A M. MERRILL, IN: REVISTA HISTÓRIA & PERSPECTIVAS, NÚMERO ESPECIAL, ENERO - JUNIO, DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA, UFU.

---

## ACERCA DE LOS AUTORES

- ARIEL NAVARRRO. Investigador en Relaciones Internacionales SOMOS Argentina. Miembro del Grupo de Trabajo "Integración y Unidad Latinoamericana" de CLACSO.
- ARIEL NOYOLA RODRÍGUEZ. Economista, Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. Integrante del Centro de Investigación sobre la Globalización, Global Research, con sede en Canadá. Miembro del Grupo de Trabajo "Integración y Unidad Latinoamericana" de CLACSO.
- CLARA RIVERO. Licenciada en Ciencias Políticas, Universidad de Buenos Aires. Investigadora en temas de género en América Latina.
- CLAUDIO LARA CORTÉS. Economista, Postgraduado en Políticas de Desarrollo y Planificación Social y Magister en Ciencias Económicas, Universidad de Gales, Magister en Economía Política, Universidad de Middlessex. Miembro de los Grupos de Trabajo "Integración y Unidad Latinoamericana" y "Economía Mundial" de CLACSO.
- CONSUELO SILVA FLORES. Economista - Ingeniero Comercial, Universidad ARCIS y Magister en Economía, ELAP. Coordinadora Grupo de Trabajo "Integración y Unidad Latinoamericana" de CLACSO. Miembro Directiva Sociedad de Economía Política Latinoamericana - SEPLA.
- FABIO LUIS BARBOSA DOS SANTOS. Doctor en Historia Económica, Universidad de Sao Paulo. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de Sao Paulo. Miembro del Grupo de Trabajo "Integración y Unidad Latinoamericana" de CLACSO.
- ISAAC RUDNIK. Investigador del Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana, ISEPCI – Argentina. Miembro del Grupo de Trabajo "Integración y Unidad Latinoamericana" de CLACSO.

---

JORGE MARCHINI. Profesor Titular de Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) de Argentina. Miembro del Grupo de Trabajo “Integración y Unidad Latinoamericana” de CLACSO. Vicepresidente de la Fundación para la Integración Latinoamericana (FILA).

JUDITH STRONZAKE. Maestría en Ciencias de la Integración en América Latina, Universidad de Sao Paulo. Investigadora del Grupo Modos de Producción y Antagonismos Sociales, Universidad Nacional de Brasilia y del Observatorio Interdisciplinar de la Universidad de Sao Paulo. Miembro del Grupo de Trabajo “Integración y Unidad Latinoamericana” de CLACSO.

JULIAN KAN. Doctor en Historia, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigador del Centro de Investigaciones en Historia Económica, Social y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Económicas – UBA; del Centro de Investigaciones sobre Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea - Universidad Nacional de Quilmes y de la Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Filosofía y Letras - UBA.

MARISA DUARTE. Presidenta del Instituto Argentino de Desarrollo Económico - IADE. Directora de la Revista Realidad Económica. Docente de la Universidad de Buenos Aires.

RAMIRO BERTONI. Economista. Integrante del Instituto Argentino de Desarrollo Económico, IADE y Docente de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Nacional de Moreno.

SERGIO CARPENTER. Economista e Investigador del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico - IADE. Miembro del Grupo de Trabajo “Integración y Unidad Latinoamericana” de CLACSO.

