

# márgenes

revista de  
economía política

AÑO II - N° 2 - AGOSTO 2016 ISSN: 2362-1931

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INDUSTRIA - UNGS

Dossier

## La geopolítica latinoamericana: presente y futuro

### Escriben

Carolina Jiménez Martín

Enrique Elorza

Daniela Perrotta y

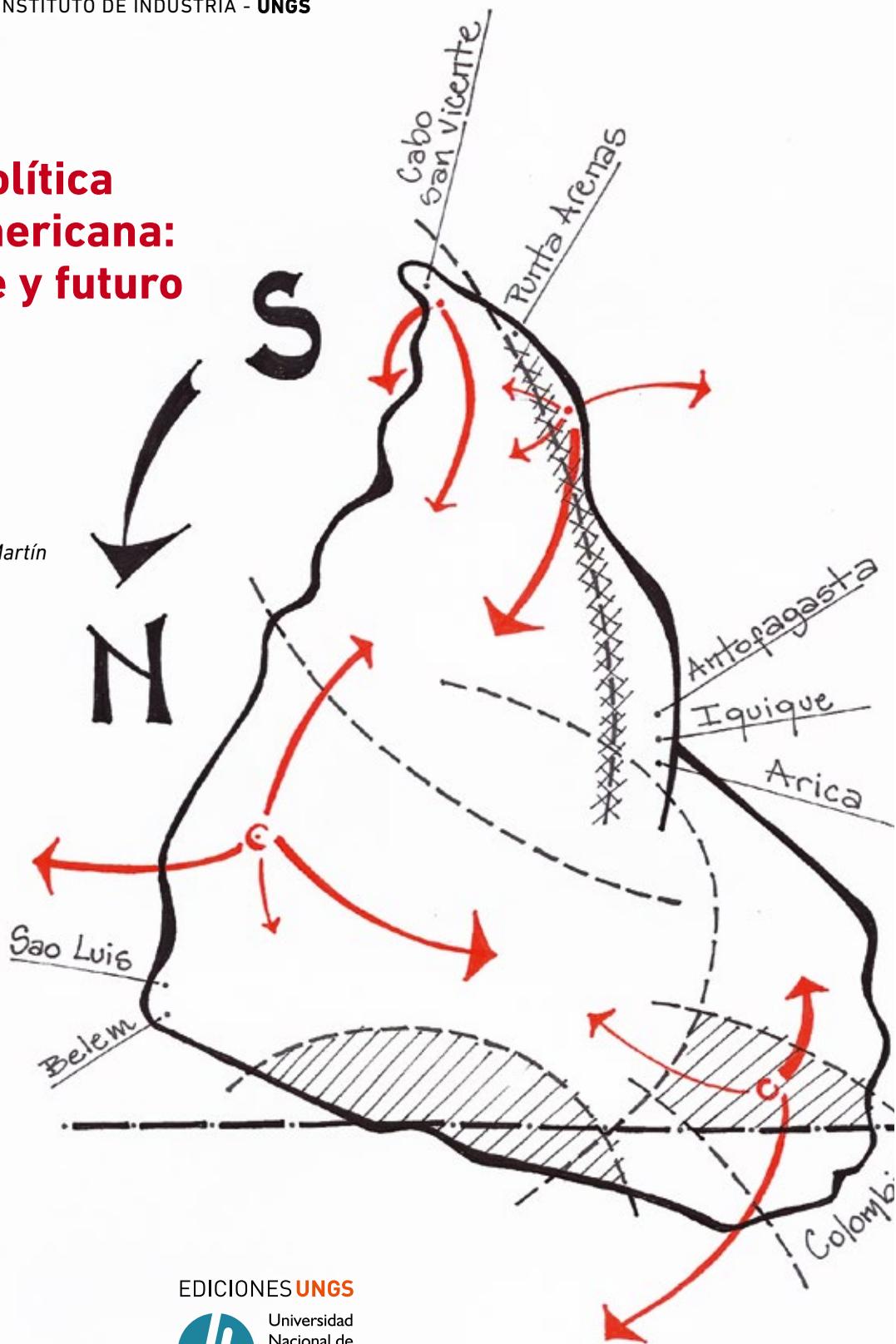
Emanuel Porcelli

Margarita Olivera

Alejandro Nadal

Silvio Guaita

Andrés Barreda



EDICIONES UNGS



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



# márgenes

revista de  
economía política

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INDUSTRIA - **UNGS**

Nº 2 - Agosto 2016

## La geopolítica latinoamericana: presente y futuro

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

### Director

Dr. Germán Diego Pinazo

### Comité académico

Dr. Julio Gambina  
Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas

Dr. Claudio Katz  
CONICET-FFyL UBA

Dr. Juan Montes Cató  
CONICET-CEIL-UBA

Dr. Alejandro Nadal  
CEE- El Colegio de México

Dr. Jaime Osorio  
Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco

Dr. Alfredo Saad-Filho  
SOAS - University of London

Dr. John Saxe Fernández  
CEIICH - Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Oscar Ugarteche  
IIE - Universidad Nacional Autónoma de México

### Comité editorial

Lic. Octavio Lerena

Mg. Cecilia Allami

Dr. Alan Cibils

Dr. Marcelo Delfini

Dr. Juan Fal

Lic. Arnaldo Ludueña

Dr. Germán Pinazo

Lic. Andrés Espinosa (Ediciones UNGS)  
Asistencia técnica editorial

### Equipo de colaboradores

Daniela Triador  
Estudiante de Economía Política

Nicole Toftum  
Estudiante de Economía Política

Roberto Bufelli  
Estudiante de Economía Política

Nicolás Dinerstein  
Estudiante de Economía Política

Julián Cavallero  
Estudiante de Economía Política

---

## EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX), Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507 - ediciones@ungs.edu.ar - www.ungs.edu.ar/ediciones

ISSN 2362-1931

Diseño gráfico de la revista: Daniel Vidable - Ediciones UNGS

Corrección: Edit Marinozzi

Ilustración de tapa: Guadalupe Pinazo

Diseño de tapa: Franco Perticaró - Ediciones UNGS

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

# Índice

Editorial .....5

## Dossier

Justicias territoriales y horizontes anticapitalistas para Nuestra América.  
Una aproximación desde las negociaciones de paz en Colombia .....9

*Carolina Jiménez Martín*

Transiciones en Nuestramérica  
(prácticas de desarrollo en tensión, el poder hegemónico en acción) .....29

*Enrique Elorza*

Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa.....51

*Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli*

Argentina y la vuelta de los Tratados de Libre Comercio .....87

*Margarita Olivera*

Precios de materias primas y especulación financiera.....105

*Alejandro Nadal*

La importancia geopolítica de Eurasia durante la Pax Americana .....121

*Silvio Guaita*

¿Crisis, transición o clímax del libre comercio? Incertidumbre, confusión y luchas  
populares crecientes en un tiempo de caprichos históricos .....139

*Andrés Barreda*

## Reseñas

Kan, Julián (2015): *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos  
frente al Mercosur y el ALCA*, Ediciones CICCUS-Imago Mundi, Buenos Aires .....161

*Pablo Míguez*



# EDITORIAL

## Frente a un quiebre histórico

La geopolítica latinoamericana está sufriendo grandes cambios que, de consumarse, provocarán daños irreversibles sobre la estructura productiva y el tejido social de la región. Al frente militar y la puja por el cambio tecnológico con el objetivo de instaurar la modificación de la petroquímica por la “verdequímica”, los Estados Unidos presionan desde hace unos años a diferentes países de la región para la firma de los “tratados de libre comercio”, ya sea la Alianza Pacífico como Acuerdo Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés). Acuerdos que vienen a reeditar el proyecto de control de Estados Unidos sobre la región.

Ha sido en este marco que Unasur y Mercosur posibilitaron un freno al proyecto geopolítico estadounidense. Sin embargo, los nuevos vientos que corren tensionan estos dos grandes bloques y representan un quiebre en la disputa de poder en la región, no solo en su interior, sino en lo que hace al entramado de relaciones y pelea por la hegemonía con los países centrales; en particular, entre Estados Unidos, China y Rusia.

Sin duda que esa disputa de poder es parte central del futuro argentino, fundamentalmente en la actualidad, cuando el gobierno macrista propone un giro que significará un cambio a la hora de pensar la estructura productiva y el tejido social, en tanto no existe posibilidad alguna de competencia entre estructuras productivas tan disímiles como pueden ser las asiáticas con la de nuestro país. Lo que comienza a debatirse en la actualidad, como tantas otras veces, es si pensamos un país industrial o agropecuario.

Intentar responder cuál es el destino argentino en ese entramado y qué relación convendría plantear con los países centrales resulta de vital importancia para pensar una estrategia económica y política en la región, interrogantes que esperamos podamos contribuir a responder con este nuevo número de *Márgenes*.

Juan Fal  
Comité Editorial



Dossier

# **La geopolítica latinoamericana: presente y futuro**



# Justicias territoriales y horizontes anticapitalistas para Nuestra América. Una aproximación desde las negociaciones de paz en Colombia

*Carolina Jiménez Martín<sup>1</sup>*

## Resumen

El debate sobre el fin del ciclo de los gobiernos progresistas y la avanzada de la derecha en la región ha cobrado fuerza en diversos escenarios académicos y políticos de Nuestra América. La discusión ha dejado entrever posiciones encontradas frente a los alcances transformadores que tuvieron estos procesos, así como la capacidad para impulsar una verdadera revolución democrática. El artículo se aproxima a esta discusión desde la perspectiva de la geografía crítica. Propone una serie de elementos que problematizan las desigualdades e injusticias territoriales, así como la consolidación de órdenes territoriales de la guerra, que caracterizan las geografías del neoliberalismo. También, se interroga por las dificultades que han tenido los procesos de resistencia (gobiernos y movimientos socioterritoriales) para caminar en la construcción de una justicia espacial. A partir de estas entradas, plantea una discusión sobre el lugar protagónico que tiene la organización del espacio en la construcción de un orden social anticapitalista.

## Presentación

El debate sobre el fin del ciclo de los gobiernos progresistas y la avanzada de la derecha en la región ha cobrado fuerza en diversos escenarios académicos y políticos de Nuestra América. La discusión ha dejado entrever posiciones encontradas frente a los alcances transformadores que tuvieron estos procesos, así como su capacidad para impulsar una verdadera revolución democrática. De igual manera, ha abierto interrogantes importantes

---

<sup>1</sup> Docente e investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

acerca de las dificultades que enfrenta un proceso de cambio político con horizontes anticapitalistas, el lugar del Estado en estos procesos, la necesaria participación protagónica del poder popular y la articulación de las luchas con alcance regional, entre otras cuestiones.

Los balances referidos a los desenlaces del proceso político latinoamericano en los últimos 15 años deben elaborarse. Deben permitir identificar y valorar las certezas, pero, asimismo, corregir los desaciertos. Este ejercicio es un soporte sobre el cual construir una nueva izquierda política, social y cultural capaz de dinamizar la construcción de un proyecto contrahegemónico en la región. Por tanto, más que leer el actual momento político como una fase de cierre del giro a la izquierda, debe ser valorado como la configuración de un nuevo contexto para la lucha social y popular, la cual debe profundizar las transformaciones iniciadas y acentuar la crisis capitalista. Y es justamente atendiendo a este horizonte que presentamos en este texto algunos elementos para la discusión.

El artículo propone una serie de ideas que problematizan las desigualdades e injusticias territoriales, así como la consolidación de órdenes territoriales de la guerra, que caracterizan las geografías del neoliberalismo. También, se interroga por las dificultades que han tenido los procesos de resistencia (gobiernos y movimientos socioterritoriales) para caminar en la construcción de una justicia espacial. A partir de estas entradas, plantea una discusión sobre el lugar protagónico que tiene la organización del espacio en la construcción de un orden social anticapitalista. La propuesta de trabajo se apoya en algunos procesos vividos en la región, en especial en los recientes acontecimientos ocurridos en Colombia, en el marco de las negociaciones de paz del conflicto armado.

## Neoliberalismos, neodesarrollismos y socialismos en el siglo XXI

Iniciado el siglo XXI, diferentes voces académicas y sociales plantearon que se asistía en América Latina a la definición de un nuevo tiempo político. Tiempo caracterizado por la crisis del neoliberalismo y el ascenso de un ciclo de movilización social y popular que abría escenarios para la emancipación social. La expresión de este nuevo momento encontró en el triunfo de los denominados “gobiernos de izquierda” una de sus mayores fortalezas. Transcurridos quince años de esta experiencia, el balance resulta en un calidoscopio complejo.

Los debates recientes problematizan los alcances transformadores del denominado “giro a la izquierda” y plantean que se asiste al cierre del ciclo progresista y al agotamiento, aunque con ritmos y alcances diferenciados, de la capacidad hegemónica de estos gobiernos para liderar propuestas de transformación social. Así como lo describe Claudio Katz (2016):

El ciclo progresista surgió de rebeliones populares que modificaron las relaciones de fuerza en Sudamérica. Hubo mejoras sociales, conquistas democráticas, y frenos a la agresión imperial. Pero se acentuó el extractivismo exportador y la balcanización comercial. Los convenios de cada país con China ilustran fracturas en la integración

que han facilitado el resurgimiento de los tratados de libre comercio. El progresismo quedó afectado por ensayos neo-desarrollistas fallidos, que no lograron canalizar las rentas agro-exportadoras hacia actividades productivas. El gasto social permitió distender la protesta, pero el descontento se extendió bajo los gobiernos de centroizquierda. La derecha logró la presidencia de Argentina por las inconsistencias del kirchnerismo, se fortaleció en Brasil por la mutación conservadora del PT y despunta en Ecuador por las falacias del discurso oficialista. [...] Venezuela batalla contra la intención estadounidense de retomar el control de su petróleo. Un contragolpe chavista requiere poder comunal para erradicar el desfalco de divisas que enriquece a la burocracia. Se define la radicalización o la involución del proceso bolivariano. La caracterización del ciclo progresista como un período pos-liberal omite las continuidades con la fase previa e ignora los conflictos con el movimiento popular. Pero la preeminencia del extractivismo no uniforma a los gobiernos, ni convierte a las administraciones de centro-izquierda en regímenes represivos.<sup>2</sup>

En efecto, el denominado “giro a la izquierda” en la región fue la expresión de un nuevo momento de la lucha social, comunitaria, étnica y popular por construir una nueva forma de organización de la vida y por detener los embates de la estrategia imperialista en la región. Sin embargo, el eclipsamiento que sufrió en algunos casos el proyecto progresista bajo el manto capitalista, junto con las dificultades internas para radicalizar los programas, se constituyeron en frenos a estos horizontes de sentido emancipatorios que animaron las luchas en Nuestra América iniciando el siglo XXI.

Diversas aproximaciones y caracterizaciones se han hecho de estos procesos, entre otras se destacan:

- Algunas lecturas han criticado el carácter neoextractivista que acompaña a los llamados “gobiernos progresistas”.<sup>3</sup> Para estos análisis, el potencial transformador que encarnaban los proyectos de izquierda habría quedado eclipsado por la afirmación de un modelo sostenido en la explotación de la naturaleza y la consolidación de lógicas y prácticas extractivistas, reproduciendo las clásicas geografías de la acumulación que se soportan sobre la explotación indiscriminada de la naturaleza. Así, los avances en reducción de la pobreza y una mayor participación del Estado serían valorados como insuficientes para generar alternativas reales al capitalismo neoliberal. Este tipo de enfoques ha dinamizado ciertos debates sobre el Buen Vivir y el Vivir Bien en la región.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> En: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=208177>

<sup>3</sup> Entre los trabajos que se inscriben en esta lectura se destacan los elaborados por el Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo: Alberto Acosta (2015), Eduardo Gudynas (2013), Maristella Svampa (2015), entre otros.

<sup>4</sup> El trabajo de Raúl Prada es bastante ilustrativo de esta cuestión. Entre otros, se puede consultar: Prada (2014), *Horizontes de la descolonización. Ensayo histórico político sobre la transición*.

- Otras lecturas, muy próximas a los proyectos políticos en el poder, plantean que estos han permitido recuperar las capacidades políticas y económicas del Estado en beneficio de las comunidades. En este sentido, procesos como el boliviano abren la puerta para salir del neoliberalismo y simbolizan el quiebre de un imaginario y un horizonte de posibilidades restringido a la subalternidad de los sectores populares.<sup>5</sup>
- Existen enfoques que problematizan la orientación asumida por algunos de los gobiernos progresistas en la región, en cuanto reproducen formas de dominación imperantes. Para estos enfoques, los procesos neodesarrollistas que se viven en países del Cono Sur como Brasil, Argentina y Uruguay, han propuesto correcciones a la doctrina del liberalismo económico, sin abrir posibilidades para negar los postulados ultraliberales sobre el Estado y del ultraindividualismo sociopolítico.<sup>6</sup> Esto es, reconocen que el mercado propicia el desarrollo, y en consecuencia, el Estado debe proveer un marco institucional que lo sostenga. De este modo, han generado las condiciones para la estabilización del capitalismo en crisis y han contenido los avances de la izquierda en la región.
- Planteamientos cercanos al anterior problematizan la incapacidad de ciertos procesos latinoamericanos para radicalizar sus políticas antineoliberales. No obstante, reconocen que propuestas como la boliviana, la venezolana y la ecuatoriana,<sup>7</sup> han logrado romper esquemas neocoloniales y de dependencia política que acompañaron a la región en las décadas anteriores, denotando la potencialidad disruptiva que encarnan.

Entre las críticas compartidas por estas dos últimas interpretaciones, se destacan las siguientes:

Hay una valoración del *neodesarrollismo* como dispositivo privilegiado por las clases dominantes para encontrar salidas a la crisis del capitalismo contemporáneo. Así, más que una alternativa al capitalismo neoliberal, debe valorarse como un proyecto económico-político de clase (capitalista) que permite algunas adaptaciones del capitalismo a las demandas y dinámicas sociales. Esta expresión es clara en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, pero imprecisa si se quiere englobar en ella a Bolivia, Ecuador y Venezuela. En estos países, aunque con dificultades, se ha avanzado en la definición de unos ordenamientos constitucionales que abren caminos alternativos al neoliberalismo, y por supuesto, al capitalismo.

Existen unas líneas de continuidad del neodesarrollismo frente al neoliberalismo. Las políticas y programas de gobierno de los Kirchner, Lula-Rousseff, Mujica-Tabaré Vázquez, generan condiciones favorables para soportar los procesos de acumulación de los

<sup>5</sup> Álvaro García (2015) tiene un trabajo sistemático en el que intenta dar soporte a esta interpretación.

<sup>6</sup> Aquí se destacan los textos del Grupo de trabajo de CLACSO “Crisis de la economía mundial capitalista”, entre otros, Julio Gambina (2015), Marcelo Carcanholo (2014) y Antonio Elías (2015). También es ilustrativo el trabajo de Beatriz Stolowicz (2013).

<sup>7</sup> El trabajo de Claudio Katz (2016) contribuye bastante en esta discusión.

capitales nacionales y transnacionales. Entre otras, se destacan: la intervención estatal para garantizar altas tasas de ganancias, la ofensiva contra el trabajo a través de legislación que sigue sosteniendo la flexibilización laboral, el mantenimiento acotado del déficit fiscal, y el reconocimiento del papel protagónico de las inversiones extranjeras para impulsar el crecimiento económico y las restricciones al gasto social.

Un tercer elemento que camina en esta dirección hace referencia a que la política social impulsada por algunos de estos gobiernos puede ser caracterizada como “neosistencialista”, por la razón de que no riñe con los preceptos de estabilización de la política fiscal, propios del ideario neoliberal. Las características más problemáticas de este tipo de políticas son: no amenazan la distribución de la riqueza, no transforman la estructura de vulnerabilidad de las familias favorecidas por las políticas, no rompen las bases estructurales de la pobreza. Pese a que favorecen un ligero aumento de las rentas de un grupo importante de familias, tienen un impacto redistributivo marginal. En síntesis, aunque detienen la magnitud de la pobreza, no la resuelven.

Y finalmente, se problematiza el carácter rentista y de apropiación intensiva y extensiva que hacen de los territorios rurales. Todos los gobiernos del denominado “giro a la izquierda” en la región profundizaron los procesos de mercantilización de la naturaleza. Soportaron los ingresos estatales en las *commodities*, afianzando su dependencia de los mercados externos y debilitando el impulso de desarrollos productivos al interior de sus economías nacionales. Esta situación explica la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas frente a la caída del precio y de la demanda de materias primas en la economía mundial. Mención especial merece el comportamiento chino en los últimos años.

Ahora bien, es necesario establecer las distinciones entre los gobiernos neodesarrollistas y aquellos que han intentado articularse en torno a los proyectos del socialismo del siglo XXI. Compartimos que pese a las limitaciones que estos tienen, han impulsado una serie de transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que favorecen transitar hacia un orden antineoliberal y anticapitalista. Por tanto, una derrota de estas propuestas sería una pérdida para la lucha social de Nuestra América.

... si se evaluara comparativamente la velocidad de estos procesos políticos no hay duda de que los mecanismos, secuencias y episodios que sintetizan los ss XXI en general se caracterizan por haber sido excepcionalmente versátiles en su profundidad y rapidez, especialmente, “al principio”. No por casualidad se les ha otorgado el mote de “radicales”. Esta observación que surge de estos fenómenos es lo que permite concluir que si los procesos de este tipo no se siguen profundizando y radicalizando con relativa celeridad y resolución pueden tender a disolverse y, aquí sí, correr el riesgo de regresiones y degeneraciones, las cuales, evidentemente, atentarían contra los horizontes democráticos (política, económica, social, etcétera) que ellos mismos originalmente han enarbolado (Puello-Socarrás, 2016).

Pese a la diversidad de miradas existentes frente a los límites y las posibilidades que han abierto estos gobiernos en la región, estas nos permiten identificar una serie de núcleos

problemáticos que son necesarios abordar en una discusión sobre las transformaciones que se requieren dar en Nuestra América. Entre otros, se destacan:

- Un proyecto alternativo para la región no puede asumir un carácter exclusivamente antineoliberal; este debe tener un horizonte anticapitalista. Las experiencias neo-desarrollistas en la región generaron las condiciones de estabilización y adaptación de un capitalismo en crisis.
- Un proyecto anticapitalista debe tener como eje central de su disputa resolver la contradicción sociedad/naturaleza sobre la que se ha edificado este sistema de dominación y explotación. Esto es, abrir escenarios para pasar de un sistema antropocéntrico a uno biocéntrico; lo que permitirá, por una parte, generar equilibrios socioambientales que harán posible la reproducción de la vida, y por la otra, resolver el carácter dependiente de las economías latinoamericanas.
- Un proyecto contrahegemónico requiere de la unidad y convergencia de las luchas sociales y populares. Los procesos sociales fragmentados dificultan avanzar hacia este propósito. Las luchas en Nuestra América deben pensarse con una lógica regional y no estrictamente nacional.

Las trayectorias políticas de la última década en la región dejan entrever que, entre otras cuestiones, estas deben ser abordadas por los movimientos sociales y populares, y con pensamiento crítico para construir caminos hacia una nueva organización social en Nuestra América.

Una entrada para avanzar en este tipo de cuestiones la ofrece el análisis espacial, porque la construcción de una nueva forma de organización de la vida requiere de unos profundos rediseños en el ordenamiento territorial, pues, tal como lo propone Edward Soja:

... las geografías en las que vivimos pueden tener en nuestras vidas tanto efectos positivos como negativos. No son solo un fondo muerto o un nivel físico neutro del drama humano, sino que están llenas de fuerzas materiales e imaginarias que afectan acontecimientos y experiencias, fuerzas que pueden hacernos daño o ayudarnos en casi todo lo que hacemos, individual y colectivamente. Esta es una parte vital de la nueva conciencia espacial, que permite que nos demos cuenta de que las geografías en las que vivimos pueden intensificar y sostener nuestra explotación como trabajadores, pueden apoyar formas opresoras de dominación cultural y política basadas en el género, la raza y la nacionalidad, y agravar toda forma de discriminación e injusticia. Sin este reconocimiento, el espacio es poco más que una complicación de fondo (Soja, 2010: 51-52).

Y es justamente en esta dirección que se ha construido el siguiente apartado.

## Nuestra América: geografías del poder y disputas por la justicia territorial

El control y la definición del ordenamiento territorial de aquellos espacios geopolítica y geoeconómicamente estratégicos, se constituye en un pilar fundamental para garantizar la reproducción de un sistema capitalista en crisis. Para el caso de Nuestra América, podemos decir que la reestructuración que acompaña la nueva fase imperialista ha impulsado una profunda transformación de los territorios. Los sistemas de objetos (fijos) y de acciones (flujos) que definían las organizaciones territoriales bajo la anterior división territorial del trabajo han mudado significativamente. Los cambios en los usos del suelo, la escasa posibilidad que tienen los actores locales para la gestión de sus territorios, el desequilibrio socioambiental, los elevados niveles de extranjerización de la tierra, entre otros elementos, son la expresión de esta nueva geografía de la acumulación.

El patrón de acumulación exportador de especialización productiva que se ha afianzado en la región en la última década ha diseñado un nuevo ordenamiento territorial, que ha radicalizado las desigualdades espaciales y configurado unas nuevas geografías del poder.

En los escenarios urbanos asistimos a unos procesos de reestructuración que profundizan las segregaciones espaciales y generan gentrificación de los territorios. Los centros de las ciudades, otrora lugar de morada de los sectores populares, pasan a privilegiar usos del suelo vinculados con servicios, comercio especializado y sector inmobiliario de alta gama; los procesos de renovación urbana de los centros históricos de Bogotá y Quito y la situación de la vivienda en Buenos Aires, ejemplifican esta cuestión.<sup>8</sup> Estos procesos acentúan las desigualdades socioespaciales, generan unos profundos impactos ambientales en los territorios y aceleran la privatización y el despojo de los bienes comunes que los ciudadanos habían conquistado a través de sus luchas sociales. De ahí, la importancia reciente de los movimientos urbanos que reclaman el *derecho a la ciudad*, a vivirla y organizarla democráticamente. Al respecto, David Harvey señala:

El derecho a la ciudad actualmente existente, tal como está ahora constituido, es demasiado estrecho y está, en la mayoría de los casos, en manos de una pequeña elite política y económica con capacidad para configurar la ciudad según sus propias necesidades particulares y sus deseos más íntimos [...]. Si Park estaba en lo cierto, la cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede separarse del tipo de personas

<sup>8</sup> El pasado 9 de marzo, Pablo Gentili escribió un artículo de prensa titulado “Morir en la mierda” para hacer referencia a la dramática muerte de un niño de 13 años. “Pero Gastón Arispe Huaman murió porque vivía en Rodrigo Bueno, un sector de Puerto Madero cercado por un muro, en uno de los barrio más ricos de la Ciudad de Buenos Aires. Un barrio opulento en una ciudad donde el lujo convive inmutable con la miseria. Un barrio donde los pobres aún cagan en pozos, ante la indiferencia de quienes viven a su lado, ahí nomás, pegaditos, pero a siglos de distancia [...]. Porque Buenos Aires se acaba donde empiezan las villas. [...] La ciudad no dispone, o cuando dispone no cumple, las leyes que reglamentan la urbanización de los barrios más humildes, las “villas miserias”, espacios siempre sujetos a la codicia y a la especulación inmobiliaria de empresas que sueñan construir sobre sus ruinas la decadencia de unas élites más ciegas que los pozos donde a veces mueren los niños que cometen la imprudencia de jugar”. En: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2016/03/morir-en-la-mierda.html>

que queremos ser, el tipo de relaciones sociales que pretendemos, las relaciones con la naturaleza que apreciamos, el estilo de vida que deseamos y los valores estéticos que respetamos. El derecho a la ciudad es, por tanto, mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinvención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización (Harvey, 2013: 47, 20).

De igual manera, en los espacios rurales se desarrolla un intensivo proceso de agroindustrialización y de despliegue de megaproyectos minero-energéticos, que impulsan una transformación radical tanto en los circuitos de la producción –al determinar cambios en quién, qué y cómo se produce–, como en el tipo de relacionamientos y de encadenamientos sociales que orientan la administración política de los territorios. Así lo reflejan el cambio del pluripaisaje del pequeño productor hacia los monocultivos de los agroindustriales en varias provincias de la Argentina; la significativa pérdida de biodiversidad y la contaminación de las fuentes hídricas por la explotación minera a gran escala en Perú; el desvío de los ríos para la construcción de hidroeléctricas con los impactos ambientales, alimentarios y culturales que esto tiene, como sucede en Chile, Colombia y Brasil.

Estas geografías rurales acentúan los niveles de concentración y extranjerización de la propiedad. Un estudio realizado en 2012 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) muestra el incremento constante de estos dos fenómenos respecto a la década de los sesenta.<sup>9</sup>

De partida, hay que afirmar que los niveles de concentración y extranjerización de la tierra y de los recursos que se observa en la actualidad, ha aumentado en forma notable con respecto a la realidad que se observaba en la década de los años 60 del siglo pasado, cuando se justificaba la necesidad de realizar reformas agrarias en forma generalizada en la Región. Además, estos procesos, no tienen la forma de enclave que tuvieron en el pasado, de no tener relaciones con el entorno, sino que, al contrario, formalmente realizan actividades para integrarse en los niveles local, regional y nacional, donde se encuentran ubicados. Por su parte, el fenómeno del Land Grabbing se encuentra en una fase de inicio y restringida solo en dos países: Argentina y Brasil (FAO, 2012: 553).

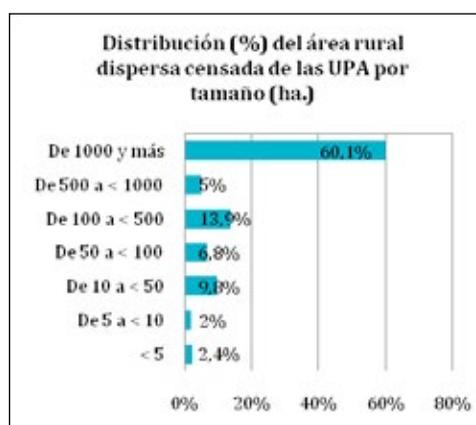
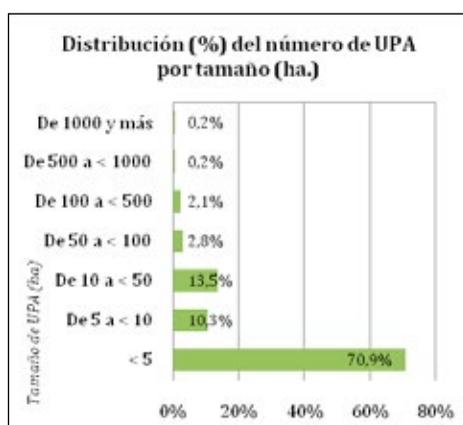
La siguiente tabla presenta los grados de concentración y extranjerización de la tierra en algunos países de la región.

<sup>9</sup> “América Latina tenía una de las estructuras agrarias más inequitativas del mundo. En un extremo se encontraban los minifundistas, los propietarios de pequeñas parcelas de tierra; y en el otro estaban los latifundistas, con grandes extensiones en la forma de plantaciones, haciendas y estancias. Para 1960, los latifundios constituían más o menos el 5% de las unidades agrícolas, pero acumulaban cuatro quintas partes de la tierra, mientras que los minifundios constituían cuatro quintas partes de las unidades agrícolas pero solo disponían del 5% de la tierra”. FAO (2012: 11).

| País             | Nivel de concentración | Presencia de inversión extranjera | Presencia en otros países | Presencia de Land Grabbing* |
|------------------|------------------------|-----------------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| <b>Argentina</b> | Alta                   | Alta                              | Sí                        | Sí                          |
| <b>Bolivia</b>   | Media                  | Alta                              | No                        | No                          |
| <b>Brasil</b>    | Alta                   | Alta                              | Sí                        | Sí                          |
| <b>Chile</b>     | Alta                   | Alta                              | Sí                        | No                          |
| <b>Colombia</b>  | Alta                   | Alta                              | Sí                        | No                          |
| <b>Ecuador</b>   | Media                  | Alta                              | No                        | No                          |
| <b>Paraguay</b>  | Media                  | Alta                              | No                        | No                          |
| <b>Perú</b>      | Media                  | Alta                              | No                        | No                          |
| <b>Uruguay</b>   | Alta                   | Alta                              | Sí                        | No                          |
| <b>México</b>    | Alta                   | Alta                              | Sí                        | No                          |

Nota: \* Land Grabbing es una expresión en inglés que significa acaparamiento de tierras.  
Fuente: FAO (2012).

Para el caso colombiano, el índice Gini rural, que mide la desigualdad, pasó de 0,74 a 0,88. En este país, según datos revelados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el 0,4% de las unidades de producción agropecuaria representan el 42% del área censada, con unas extensiones que superan las 500 hectáreas. Y el 70% de las Unidades de Producción Agropecuaria del país (UPA), con extensiones de menos de 5 hectáreas representan el 5% del área censada.



Fuente: Departamento Nacional Agropecuario (2015).

Estas geografías de la ruralidad no solo son problemáticas por los elevados niveles de concentración y extranjerización. También lo son por la orientación de los usos del suelo. Hay un patrón en el paisaje que denota un cambio de los cultivos transitorios, la mayoría de estos con orientación alimentaria, hacia los cultivos permanentes, los cuales en su mayoría tienen una vocación agroindustrial. En el caso colombiano, la proporción es la siguiente: 16% para cultivos transitorios y 74,8% para permanentes. Al iniciar la

década de los noventa la relación era inversa. Estas cifras ayudan a explicar por qué ha disminuido el porcentaje de participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB). Pasó de 10% en 1989 a 5% en 2012.

Las nuevas geografías del poder que se han diseñado en Nuestra América, se han sostenido con el despliegue de una serie de dispositivos jurídicos y militares que han actuado como herramientas fundamentales para garantizar el control de territorios estratégicos para la reproducción de la acumulación del capital. De esta manera, los actores más poderosos, en nuestro caso, las clases dominantes transnacionales lideradas por los Estados Unidos, redefinen y se reservan el control sobre aquellos territorios que por su riqueza humana y natural son condición material para el mantenimiento de su hegemonía.

Estas injusticias espaciales que se han ordenado bajo el neoliberalismo, desvelan los desarrollos desiguales que reproduce sistemáticamente la espacialidad del capital. Y en consecuencia, nos ponen en el horizonte de la transformación la necesidad de crear una nueva organización del territorio que abra escenarios a la democracia y la emancipación social.

Estas geografías del poder son puestas en cuestión en algunos territorios por las *geografías de la resistencia y la esperanza*, que, en medio de un paisaje social altamente desgarrador, afirman formas de organización y producción del territorio con características que niegan la racionalidad dominante —la que tiene a la competencia como norma de conducta y a la empresa como modelo de subjetivación—.

El espacio geográfico nos revela que, pese a la pretensión de la racionalidad dominante por controlar y definir la configuración espacial, el territorio permite el despliegue de otras formas de vida que van en contravía de los intereses de los actores hegemónicos.

Y esto es justamente, lo que expresan los conflictos territoriales que se viven en Nuestra América, unos territorios donde, a pesar de que se pretenden organizar atendiendo a las definiciones de los centros de poder, se expresan formas locales de organización territorial que se resisten a ser eliminadas.

Para el caso específicamente colombiano, encontramos que estas disputas territoriales se desarrollan, básicamente, entre dos sectores sociales: el popular y el de la racionalidad dominante. El popular defiende el carácter horizontal y solidario con el que organiza sus territorios, con experiencias organizativas en zonas de reserva campesina, resguardos indígenas, territorios de comunidades negras, redes de custodios de semillas, fincas agroecológicas, asociaciones de acueductos comunitarios, mesas ecobarriales, entre otras. El de la racionalidad dominante, representado por grupos nacionales y extranjeros, ordena el territorio atendiendo a lógicas verticales y utilitaristas y define patrones espaciales ajustados a la lógica del valor: territorios dedicados al extractivismo minero energético, zonas francas y de desarrollo empresarial, puertos de carga, centros urbanos gentrificados, etcétera.

La disputa de territorialidades implica entonces la confrontación de propuestas frente a la ordenación, el uso y el carácter simbólico de los territorios. En otras palabras, se devela la tensión por su dirección política. Por lo tanto, los conflictos territoriales expresan una lucha por las posibilidades concretas que las comunidades tienen de poder reproducirse socialmente en la cotidianidad de sus espacios de vida. Es una lucha por permanecer en un

territorio entendido como abrigo, como lugar de encuentro, de trabajo, de sociabilidad, de fiesta, de relaciones solidarias comunitarias entre los diferentes sujetos sociales y políticos que lo han habitado históricamente.

Esta dinámica de conflictividad territorial que se vive hoy en la región ha pretendido ser contenida a través de un creciente proceso de militarización territorial, denotando el carácter contrainsurgente<sup>10</sup> a través del cual las clases dominantes, nacionales y extranjeras, pretenden suprimir la protesta social. Por esa razón, los procesos sociales y populares no son reconocidos como sujetos políticos que fortalecen las dinámicas democráticas del sistema político, sino todo lo contrario, como enemigos que deben ser eliminados. Esto explica el número creciente de asesinatos, amenazas y desapariciones forzadas de los que son víctimas centenares de líderes y lideresas sociales en la región. El caso colombiano es dramáticamente ilustrativo de esta cuestión.

Entre enero y junio de 2015, fueron registradas 399 agresiones individuales contra defensores(as), discriminadas en 332 amenazas (incremento de 216%), 34 asesinatos (incremento del 15%), 25 atentados, 4 detenciones arbitrarias, 3 casos de uso arbitrario del sistema penal y 1 de robo de información. Según el Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos en Colombia –SIADDDH–, en la mayoría de los casos los presuntos responsables señalan a grupos Paramilitares con un 72%, mientras el 22% corresponde a Desconocidos y 5% a agentes estatales (PONAL, FF. MM., C.T.I., otros). Las guerrillas de las FARC y el ELN aparecen con presunta responsabilidad en 3 casos, que vale la pena señalar, uno de ellos es un homicidio cuyo presunto responsable es el ELN. [...] En promedio, entre enero y junio de 2015, cada día fueron agredidos 2 defensores(as) y cada 5 días fue asesinado uno(a) de ellos(as) (Programa Somos Defensores, 2015).

Esta estrategia contrainsurgente no es una característica especial y atípica de algunos Estados de la región. Todo lo contrario, es constitutiva de la racionalidad estatal dominante, que se dinamiza, entre otras cosas, a través de la estrategia imperialista con la que los Estados Unidos han operado en la región. Una estrategia que cobra renovada vigencia en el escenario contemporáneo caracterizado por una interesante dinámica de la movilización social en un contexto de crisis sistémica.<sup>11</sup>

Sobre la base de estos elementos, es posible señalar que avanzar en la construcción de alternativas anticapitalistas pasa por diseñar una nueva geografía. Una geografía que rompa esas geografías del poder y los órdenes espaciales injustos. Que permita, como lo

<sup>10</sup> Siguiendo a Marini podemos señalar que “la contrainsurgencia es la aplicación a la lucha política de un enfoque militar. Normalmente, en la sociedad burguesa, la lucha política tiene como propósito derrotar al contrincante, pero este sigue existiendo como elemento derrotado y puede incluso actuar como fuerza de oposición. La contrainsurgencia, en una perspectiva similar a la del fascismo, ve al contrincante como el enemigo que no solo debe ser derrotado sino aniquilado, es decir destruido, lo que implica ver a la lucha de clases como guerra y conlleva, pues, la adopción de una táctica y métodos militares de lucha”. Ruy Mauro Marini (1978).

<sup>11</sup> El asesinato de la líder indígena hondureña Berta Cáceres el pasado 4 de marzo es un ejemplo de esta dura realidad.

sugiere Harvey, una distribución justa de los recursos sociales y el derecho a vivir, decidir, producir un espacio de carácter democrático.

Con el marco de referencia de las discusiones propuestas, en el apartado final de este escrito se plantean una serie de elementos que buscan mostrar cómo las negociaciones de paz y el nuevo ciclo de luchas populares que se desarrollan en Colombia contribuyen a romper estas geografías del poder y abren caminos para radicalizar una lucha de carácter antineoliberal y anticapitalista.

## Negociaciones de paz y luchas populares en Colombia

Durante el último lustro el país transita por un tiempo de cambio político en el cual se han configurado nuevos escenarios y dinámicas de la movilización social y popular. Pese a las potencialidades que ofrecen, aún son dispersos y fragmentados, lo que limita el desatamiento e intensificación del proceso de resistencia social.

La vitalidad de las luchas y las dinámicas de la movilización social se expresan en la diversidad de movimientos indígenas, campesinos, de mujeres, de afrodescendientes, de estudiantes, de jóvenes, de mineros artesanales, de trabajadores sindicalizados, de pescadores, etcétera; y en los procesos de articulación que han emergido y que han permitido definir unos elementos comunes de la resistencia social, que se pueden apreciar con claridad en las apuestas políticas de la Marcha Patriótica, el Congreso de los Pueblos, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), y la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, entre otros.

Este nuevo momento político de la lucha social visibiliza de manera clara y frontal un rechazo al monopolio del poder delegado ejercido por las clases dominantes, y plantea la *necesidad vital* de avanzar en el fortalecimiento y reconocimiento del poder popular como el sujeto protagónico del proceso político.

En este escenario, la posibilidad de la reconstrucción democrática, o mejor aún, de la constitución de un proyecto político contrahegemónico, pasa necesariamente, al decir de los actores sociales populares, por la existencia y materialización de las garantías plenas para el ejercicio soberano del poder popular.

### Lecturas frente a las negociaciones de paz

La mesa de conversaciones de La Habana con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y una eventual que se pueda dar con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), expresa el reconocimiento por parte del Estado del carácter político del conflicto armado. Y por tanto, un entendimiento de que el orden social vigente en Colombia es su realidad explicativa (Moncayo, 2015). Asimismo, puede reconocerse como una conquista del movimiento social, porque no se trata exclusivamente de una cuestión que involucra a los dos actores sentados en la mesa; se trata también de un reconocimiento de las luchas de los movi-

mientos sociales. Es decir, expresa “el acumulado de las luchas históricas por la paz”. Al respecto, el jefe de la delegación de las FARC-EP ha señalado:

Este no es un espacio para resolver los problemas particulares de los guerrilleros, sino los problemas del conjunto de la sociedad [...] la paz no significa el silencio de los fusiles, sino que abarca la transformación de la estructura del Estado y el cambio de las formas políticas, económicas y militares. Sí, la paz no es la simple desmovilización. [...] es el pueblo donde reposa la fuerza irresistible de la paz. Esta no depende de un acuerdo entre voceros de las partes contendientes. Quien debe trazar la ruta de la solución política es el pueblo (Márquez, 2012).

En este sentido, no se trata solo de un momento en la lucha de las insurgencias armadas. Es una expresión decantada de la rebelión social y del proceso social insurgente que se vive en Colombia y que ha cobrado unas nuevas significaciones en el último lustro.

Ahora bien, pese a esta interpretación, es claro que las lecturas que existen sobre las posibilidades que ofrece la negociación política del conflicto armado son diversas. Existen, por los menos cuatro visiones diferenciadas.

Para algunos sectores de las clases dominantes, el conflicto armado representa un impedimento para la construcción de una “nueva” Colombia. Según Luis Carlos Villegas<sup>12</sup> (2013), las negociaciones con la guerrilla hacen parte de un proyecto político más amplio, que busca entre otros elementos, encarrilar el país por la senda del “desarrollo” a través de la estimulación de la inversión, tanto nacional como extranjera. Desde esa visión, se permitiría extender las relaciones capitalistas hacia aquellas regiones que hacen parte de la geografía de la guerra.

Esta posición es debatida por otros sectores de las clases dominantes, cuyo líder más destacado es el expresidente Álvaro Uribe Vélez. Para estas fracciones, finalizar la lucha armada de las insurgencias es fundamental, porque les permite poner cercos a proyectos de rebelión que cuestionan su proyecto de clase. Sin embargo, propugnan por una salida militar al conflicto. Al decir del partido político Centro Democrático (2014) –coalición que aglutina a los sectores ultraconservadores de la sociedad colombiana– los acuerdos de La Habana son una capitulación que el gobierno de Juan Manuel Santos le concede al grupo “terrorista” de las FARC-EP. Entre otras se destacan: \*reconocimiento de instrumentos de extinción y expropiación de tierras altamente perversos; \*ninguna propiedad legal tiene seguridad ni garantía jurídica de permanencia; \*el acuerdo impulsaría el congelamiento del mercado de tierras en el país; \*el Estado cede demagógicamente ante las FARC para empoderar a organizaciones comunitarias infiltradas y amedrentadas por el terrorismo; \*la mayoría de los planes y programas que se plantean en el acuerdo solo están dirigidos a la economía campesina, familiar y comunitaria, ya que no se contempla un desarrollo agropecuario integral con grandes inversiones; \*el gobierno le entrega al terrorismo la

<sup>12</sup> Luis Carlos Villegas fue presidente de la Asociación Nacional de Industriales de Colombia, negociador plenipotenciario del gobierno nacional en los primeros meses de instalada la mesa en La Habana, y actualmente es ministro de Defensa.

definición de las áreas de las zonas de reserva campesina, que se convertirán en sus zonas de retaguardia estratégica.

Para las insurgencias, la solución política del conflicto ha sido una de sus banderas desde el inicio de la lucha armada. De las conversaciones que se desarrollan hoy en La Habana, deberían desprenderse los elementos mínimos conducentes a la expansión de la democracia, el establecimiento de la justicia social y el respeto a la soberanía. Por tanto, no se trataría de propuestas revolucionarias, sino de lo mínimo que puede y debe concertarse entre las partes para tener un orden social donde impere el buen vivir de la población (Catatumbo, 2015).

Para los movimientos sociales, agrarios y populares, la solución política del conflicto social y armado es una de las banderas de su lucha. Por tanto, valoran y exigen el avance de los diálogos que se realizan en La Habana entre el gobierno y las FARC-EP, el cese al fuego bilateral y la instalación de las mesas de diálogos entre el gobierno nacional, el ELN y el EPL, en cuanto esto es un componente fundamental para garantizar la justicia social y la vida digna en los territorios (Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, 2014). No obstante, al interior de los procesos sociales populares existen diferentes interpretaciones sobre los alcances que se pueden desprender de los diálogos de paz.

### **¿Qué se ha negociado en La Habana y cuáles las posibilidades para los movimientos sociales?**

La divulgación de los borradores de los acuerdos de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP denota la madurez política del proceso y permite identificar los escenarios de posibilidad que de estos se desprenden para avanzar hacia la construcción de la paz.

En efecto, lo hasta ahora acordado en el tema de tierras, participación, drogas, justicia y víctimas, abre espacios para transitar hacia la resolución parcial de algunas situaciones históricas de exclusión y marginalidad de las poblaciones rurales, como de criminalización y negación sistemática de formas de organización política alternativas. Los documentos divulgados por la mesa de conversaciones en La Habana permiten reconstruir algunos componentes fundamentales para avanzar hacia la construcción de la paz; entre otros, destacamos los siguientes:

- *Avances para una transformación estructural del campo.* Entre los elementos que la harían posible se destacan: \*uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación, con el propósito de construir un ordenamiento socioambiental sostenible; \*acceso progresivo y democrático a la tierra para los pobladores rurales; \*la erradicación de la pobreza; \*nuevas modalidades de articulación urbano-rurales; \*reconocimiento de diversidad social y cultural en el campo, en especial, del papel protagónico de la economía campesina, familiar y comunitaria para el desarrollo territorial; \*promoción de formas de participación comunitarias para la orientación de una

reforma rural integral; y \*reconocimiento y apoyo a formas de organización territorial alternativas de carácter comunitario como son las Zonas de Reserva Campesina.<sup>13</sup>

- *Ampliación y cualificación democrática.* Entre los componentes que se abrirían a partir de los acuerdos se destacan: \*apoyo institucional para el surgimiento de nuevas fuerzas en el escenario político; \*garantías para la participación y la inclusión social y el ejercicio de la oposición; \*proscripción de la violencia como método de acción política; \*fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales; \*robustecimiento de espacios de participación; \*distribución más equitativa de los recursos públicos; \*garantías para la movilización y participación ciudadana en los asuntos de interés público; \*inclusión política de territorios y poblaciones más afectadas por el conflicto; y \*garantías para que las organizaciones alzadas en armas se constituyan en movimientos políticos.<sup>14</sup>
- *Solución al problema de las drogas ilícitas.* Esta solución vincula cultivos de uso ilícito, producción y comercialización de drogas, se propone entre otras cosas: \*abordar el consumo como un enfoque de salud pública; \*intensificación lucha contra organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico; \*la política de solución al problema de las drogas debe reconocer los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca; y \*promover procesos alternativos y concertados de sustitución de cultivos de uso ilícito.<sup>15</sup>
- *Víctimas y justicia transicional.* El acuerdo contempla: \*creación de Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; \*conformación de una Comisión para el esclarecimiento de la verdad-reparación de Víctimas; \*constitución de salas de Justicia y Tribunal para la paz, la cual se integra por magistrados nacionales e internacionales. Su función será juzgar e imponer sanciones a los responsables de graves delitos cometidos durante el conflicto armado; \*la Jurisdicción Especial para la Paz tendrá competencia respecto de todos los que de manera directa o indirecta hayan participado en el conflicto armado interno; \*las sanciones que imponga el Tribunal tendrán como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz y deberán tener la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado. Sanciones con perspectiva restaurativa; \*la transformación de las

<sup>13</sup> Ver Borrador punto 1:

<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Pol%C3%ADtica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf>

<sup>14</sup> Ver Borrador punto 2:

<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica.pdf>

<sup>15</sup> Ver Borrador punto 4:

<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Soluci%C3%B3n%20al%20problema%20de%20las%20drogas%20il%C3%ADcitas.pdf>

FARC-EP en un movimiento político legal es un objetivo compartido, que contará con todo el apoyo del Gobierno en los términos que se acuerden.<sup>16</sup>

Estos acuerdos permiten, aunque no agotan, la apertura de espacios institucionales para el desarrollo de temas estratégicos de la disputa social. Potencian elementos de carácter antineoliberal. Ahora bien, esto no supone que los diálogos en sí mismos puedan poner frenos a la intensificación del neoliberalismo.<sup>17</sup> Volcar el modelo, aprovechando la ventana que abre la coyuntura, depende de la fuerza del proceso constituyente que se está desatando. Por estas razones, la implementación de lo allí acordado debe asumirse como una disputa del movimiento social.

La posibilidad de que los acuerdos, al hacerse efectivos, sean favorables para los sectores populares depende de la fortaleza del movimiento social. De lo contrario, las clases dominantes pueden capitalizar la negociación para continuar en una senda más favorable la ocupación de los territorios en consonancia con el patrón de acumulación señalado.

### La paz en disputa

Las posnegociaciones se configuran como un campo importante de disputa para el movimiento social y popular colombiano, en cuanto implican, por una parte, un momento crucial para exigir el cumplimiento y la materialización de lo acordado entre la insurgencia y el Estado, y por la otra, se perfilan como un escenario estratégico para el reconocimiento y posicionamiento de las agendas de paz que han construido los sectores sociales populares.

Recordemos, parafraseando las agendas de los movimientos sociales, que la paz territorial involucra una diversidad de elementos que las organizaciones sociales populares han perseguido de manera incansable a través de sus luchas y la construcción de sus propuestas. Pasa por la posibilidad de organizar sus territorios en forma democrática y gestionarlos colectivamente. También, por construir un modelo de organización de la vida que no se soporte en la explotación de los hombres, las mujeres y la naturaleza. Por tener garantizados unos derechos fundamentales que hagan posible una buena vida. Y por reconocer que un sistema democrático tiene su fundamento en la participación política del poder popular.

En este sentido, la paz territorial desde una perspectiva popular problematiza: ¿Cuáles van a ser los usos del suelo en los territorios? ¿Qué actores van a tener la capacidad de ordenar el territorio? ¿Cuál es la orientación productiva para los territorios? ¿Cuál es el reconocimiento de las trayectorias históricas y culturales de la población allí asentada? ¿Cuáles van a ser los criterios para dirimir los conflictos territoriales? ¿Qué propuestas territoriales va a privilegiar el gobierno para financiar la paz?

<sup>16</sup> Ver borrador punto 5: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/borrador-conjunto-acuerdo-sobre-las-victimas-del-conflicto-1450190262.pdf>

<sup>17</sup> Es claro que el gobierno Santos ha señalado insistentemente que no negocia el modelo de desarrollo. Razón por la cual las salvedades más sensibles en la negociación son: control al latifundio, extracción minero-energética, extranjerización del territorio; TLC; definiciones sobre derecho real de superficie; y régimen militar.

Este nuevo momento de la conflictividad social puede contribuir a que lo que se viene caracterizando en el país como un proceso constituyente tenga la capacidad de impulsar las transformaciones estructurales que se requieren para la consolidación de un proyecto contrahegemónico. Pero la posibilidad de construir un escenario de disputa más fuerte y favorable a los movimientos sociales se enfrenta, entre otras cosas, a dos situaciones. Por un lado, a la necesidad de resolver las tensiones que existen en su interior y que dificultan fortalecer la articulación entre los diferentes sectores sociales que componen los movimientos; por el otro, a detener con fuerza los procesos de recomposición de los sectores dominantes.

Ahora bien, la resolución del conflicto armado en Colombia, asume un carácter estratégico para la región en su conjunto. Esto a razón de que problematiza la estrategia contrainsurgente que los Estados Unidos han desplegado en Nuestra América a través de la presencia de efectivos y bases militares en el territorio colombiano. Así, y siguiendo a Jairo Estrada se puede sostener que:

Es indiscutible que la persistencia del conflicto armado y, sobre todo, su encuadramiento dentro de la estrategia geopolítica estadounidense ha constituido un factor nada despreciable de justificación del intervencionismo imperialista no solo para combatir la rebelión armada, sino para contribuir a contener la avanzada de los procesos de cambios político democrático y popular que se han llevado a cabo en algunos países de la Región. Con el pretexto de la llamada guerra contra las drogas, cuyo epicentro ha estado justamente en Colombia, se ha producido una creciente presencia e injerencia militar estadounidense, que alcanzó a convertir el país no solo en el segundo receptor de “ayuda militar” después de Israel, sino a todo su territorio en un “portaviones terrestre de los Estados Unidos”, merced al acuerdo de instalación de siete bases militares a lo largo y ancho del país. Dicha presencia militar hace parte de una estrategia más compleja, de militarización integral, diseñada bajo la doctrina de la “dominación de espectro completo” que, tras la pretensión de controlar el acceso a largo plazo a recursos minerales, energéticos, de fuentes de agua y de biodiversidad, conjuga elementos del dominio político (incluidos los llamados “golpes blandos”) y tecnológico, dispositivos jurídicos, económicos y culturales, con fuerte presencia e intromisión militar (Estrada, 2015).

En efecto, el control de los territorios ricos en recursos naturales y con una alta conflictividad social, resulta en una necesidad vital para sostener la capacidad hegemónica de los Estados Unidos.

El denominado “cierre del ciclo progresista” en la región requiere ser leído estratégicamente por los movimientos y procesos sociales, populares y étnicos de Nuestra América. Es necesario impulsar una serie de preguntas y problematizaciones sobre las rutas que se deben transitar –y construir– para profundizar la crisis capitalista y abrir unas nuevas geometrías del poder favorables a la lucha de clases.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2015). “Extractivismo y neo extractivismo: dos caras de la misma maldición”. En Grupo Permanente de Trabajo sobre alternativas al desarrollo, *Más allá del desarrollo*. Cali: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Carcanholo, Marcelo (2015). “Neoliberalismo y dependencia contemporánea: la actual lucha de clases por la transformación social”. En Rojas, Luis (coord.), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción: CLACSO-BASE.
- Catatumbo, Pablo (2015). “Ponerle fecha a un asunto tan serio, no es serio”. En Lozano, Carlos, *Las FARC-EP sí quieren la paz. Intimidades y realidades de un largo proceso*. Bogotá: Ocean Sur.
- Centro Democrático (2014). “Las 68 Capitulaciones de Santos en La Habana”. Bogotá: Centro Democrático [en línea], dirección URL: <http://www.pensamientocolombia.org/las-68-capitulaciones-de-santos-en-la-habana-centro-democratico/>
- Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (2014). “Sembrando dignidad, labrando esperanza y cosechando país”. Colombia: Declaración Política Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular [en línea], dirección URL: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/reforma-agraria-mainmenu-36/2065-colombia-declaracion-politica-cumbre-agraria-campesina-etnica-y-popular>
- Departamento Nacional Agropecuario (2015). Tercer Censo Nacional Agropecuario 2014. Uso, cobertura y tenencia del suelo. Resultados entrega 1- Septiembre 2 de 2015, Bogotá.
- Elías, Antonio (2015). “La ofensiva del capital impulsa el libre comercio en América del Sur”. En Rojas, Luis (coord.) (2015), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción: CLACSO-BASE.
- Estrada Álvarez, Jairo (2015). “Algunas consideraciones sobre el momento actual, los alcances y la potencia transformadora del proceso de paz en Colombia”. En *Rebelión* [en línea], dirección URL: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=203899>
- Soto, Fernando y Gómez, Sergio (eds.) (2012). “Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización”. Roma: FAO. Consultado en: <http://www.fao.org/docrep/019/i2547s/i2547s.pdf>
- Gambina, Julio (2015). “Consideraciones a propósito del ‘neo-desarrollismo’”. En *Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos*. Bogotá: Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos, Universidad Nacional de Colombia, n° 2, octubre.
- García, Álvaro (2015). El proceso boliviano en clave regional, Conferencia magistral. II Encuentro Latinoamericano Progresista ELAP 2015 “Democracias en revolución por soberanía y la justicia social”, Quito. Consultado en: <http://www.alianzapais.com.ec/wp-content/uploads/2015/10/CONFERENCIA-MAGISTRAL-ALVARO-GARCIA-LINERA-EN-ELAP-2015.pdf>
- Gentili, Pablo (2016). “Morir en la mierda”, *El País*, 13 de marzo de 2016 [en línea], dirección URL: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2016/03/morir-en-la-mierda.html>
- Gudynas, Eduardo (2013). “Postextractivismo y alternativas al desarrollo desde la sociedad civil”. En Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Alternativas al capitalismo-colonialismo del siglo XXI*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.

- Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Katz, Claudio (2016). “Ensayos neo-desarrollistas y proyectos socialistas. Desenlaces del ciclo progresista”. En *Rebelión* [en línea], dirección URL: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=208177>
- Marini, Ruy Mauro (1978). “El Estado de contrainsurgencia” [en línea], dirección URL: [http://www.marini-escritos.unam.mx/055\\_estado\\_contrainsurgencia.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/055_estado_contrainsurgencia.html)
- Márquez, Iván (2012). Intervención de Iván Márquez en la instalación de la segunda fase del proceso de paz. Discurso leído en Hurdal, Noruega, por parte del vocero del equipo de las FARC en las conversaciones de paz. En <http://prensarural.org/spip/spip.php?article9438>
- Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia (2014-2015), Comunicados conjuntos sobre los puntos 1, 2, 4 y 5. La Habana. En <https://www.mesadeconversaciones.com.co/documentos-y-comunicados>
- Prada Alcoreza, Raúl (2014). “Horizontes de la descolonización. Ensayo histórico político sobre la transición” [en línea], dirección URL: <https://pradaraul.wordpress.com/horizontes-de-la-descolonizacion/ensayo-historico-y-politico-sobre-la-transicion/>
- Programa somos defensores (2015). Los Nadies. Programa Somos Defensores, con la coordinación de la Asociación MINGA, Bogotá. En <http://www.somosdefensores.org/attachments/article/134/los-nadie-informe-semesteral-siaddhh2015.pdf>
- Puello-Socarrás, José (2016). “Las mariposas, el queso y los gusanos. Sobre las esperanzas y las decepciones del Socialismo Siglo XXI, de André Noël Roth”, *Revista Izquierda*, nº 62, marzo, Bogotá.
- Soja, Edward (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Stolowicz, Beatriz (2012). “El ‘posneoliberalismo’ y la reconfiguración del capitalismo en América Latina”. En Estrada Álvarez, Jairo, *América Latina en disputa. Reconfiguraciones del capitalismo y proyectos alternativos*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Svampa, Maristella (2015). “Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?” En Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Más allá del desarrollo*. Cali: Fundación Rosa Luxemburgo.



# Transiciones en Nuestramérica (prácticas de desarrollo en tensión, el poder hegemónico en acción)<sup>1</sup>

*Enrique Elorza*<sup>2</sup>

## Resumen

El trabajo busca reflexionar sobre algunos alcances y limitaciones de aquellos procesos de transición, como son los casos de Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela, que buscan salir del neoliberalismo, y en algunos casos, del sistema capitalista. Se busca discutir la categoría de desarrollo pensando en alternativas al modo de producción capitalista, a partir de las prácticas que se están dando en estos países.

## La complejidad de pensar en otro modo de desarrollo. Algunos aprendizajes iniciales

El interés por abordar los procesos de transición en Nuestramérica, en conjunto con las categorías de *excedente económico, territorio y desarrollo*, en clave de economía política de los procesos de transición, surge a partir de dos experiencias compartidas, realizadas en el colectivo de la FISYP (Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas). Una de ellas, la participación en los cursos de la Universidad Nacional de Río Cuarto;<sup>3</sup> la otra, con motivo de la investigación vinculada con los procesos de transición en los países de Bolivia, Cuba,

<sup>1</sup> Algunas de las ideas presentes en este artículo fueron expresada en el VIº Coloquio Internacional del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Universidad Nacional de Córdoba (UNC), septiembre 2015.

<sup>2</sup> Profesor Titular de la Universidad Nacional de San Luis, Argentina. Investigador de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISYP). Su trayectoria y especialización están orientadas a la economía política y la planificación de la política pública, desempeñándose en la actualidad en el Departamento de Economía y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. [enriqueelorza@gmail.com](mailto:enriqueelorza@gmail.com)

<sup>3</sup> Correspondiente a los cursos –2013, 2015– del Doctorado en Desarrollo Territorial de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto, en cooperación con el doctor Julio C. Gambina.

Ecuador y Venezuela.<sup>4</sup> Luego de haber recorrido ambas experiencias, se comprende que estas categorías sintetizan parte de las tensiones y controversias acumulativas en la discusión y prácticas sociales y políticas en los territorios, en particular, en los países señalados. Controversia que se da entre las fuerzas sociales que procuran la hegemonía del actual modo de acumulación capitalista y la de aquellos que buscan alternativas de diferentes características. De allí que nos proponemos reflexionar y discutir estas categorías en clave de transición, pensando las *direcciones* que van tomando cada uno de estos procesos, que tienen en *común* la potencia de insistir en construir alternativas en sus territorios y en la región, ya sea al neoliberalismo, o al capitalismo como sistema.

También es importante visibilizar lo que Boron (2012: 142) denomina los “posibilismos”, y la necesidad de encontrar maneras de superación. Tal categoría se atribuye a aquellas políticas que no avanzan más que mediante “reformulaciones” del propio capitalismo y que no se “animan” a dar un paso más adelante, en función de experiencias de fracaso del pasado, entre otros motivos.

Otro tanto sucede con discutir y buscar superar las visiones eurocéntricas o propias del pensamiento hegemónico de los países centrales (PHPC), e indagar y profundizar otras categorías de *desarrollo*, posibilitando darle identidad al pensamiento de Nuestramérica. Del análisis de los cuatro países mencionados anteriormente, surgen especificidades, que nos llevan a alejarnos del eurocentrismo, para encontrar explicaciones y alternativas más acordes con lo que acontece en el Sur.

Debemos agregar que la razón que nos lleva a focalizar el análisis en estas experiencias es que, en los últimos años, estos países han generado numerosas prácticas, situaciones nuevas, con aciertos y limitaciones, con logros en algunos aspectos. Pero que lo relevante es que en gran parte han estado por fuera de lo convencional, ya que manifestaron una concreta resistencia al pensamiento dominante y a las políticas ortodoxas; evitaron los análisis y proposiciones que abordan la cuestión del desarrollo desde lo fenoménico y circulan entre prácticas neoliberales y neodesarrollistas, para quedar atrapados de manera cíclica en que todo hay que resolverlo dentro del capitalismo. De modo superador, en estas experiencias se busca recuperar el pensamiento crítico de los años sesenta, articulándolo con las voces y prácticas del Buen Vivir (Ecuador) o Vivir Bien (Bolivia).

También, porque han dado lugar a una importante literatura latinoamericana y de otras partes, que ha posibilitado que se estudien estos procesos, desde “aquí” y no tanto desde “allá”, con análisis y discusiones tendientes a mitigar visiones y proposiciones inherentes de manera exclusiva al eurocentrismo o el PHPC. Es por ello que nos interesa presentar al *territorio* como un ámbito de disputa de la economía global, que forma parte del conflicto actual en la puja entre los poderes hegemónicos mundiales. En particular, la puja de Estados Unidos por el territorio de Nuestramérica, que cíclicamente ha estado en conflicto, transitado por el abuso más que por el desarrollo de nuestros territorios, categoría esta

<sup>4</sup> Experiencia que vengo recorriendo desde el año 2011 y que parte de ella se encuentra en el texto: “Economía Política en la Transición. Ir hacia una mesa servida para todos en Nuestramérica”, FISYP, Argentina. <<http://www.fisyp.org.ar/article/libro-economia-politica-en-la-transicion/>>.

(abuso) con la que se debería identificar también a Europa en sus intervenciones para el “desarrollo” en África que llevó al subdesarrollo, tal como lo demuestra, entre otros, Rodney (1972). En esta línea de análisis, se busca comprender y estudiar el *territorio* por encima de los instrumentalismos y categorías convencionales, sin dejar de lado la importancia y necesidad de contar con instrumentos para lograr otro desarrollo.<sup>5</sup> Se trata de procesos de transición con sus grandes limitaciones y desafíos que hace a la economía política en la transición y de la planificación de la política pública, lo cual no significa que estas disciplinas se ocupen y lo incorporen como objeto de estudio.

Nosotros entendemos que se debe provocar la discusión y trabajar para que las ciencias sociales se conecten con todos estos problemas y poner en debate el hecho de que la economía deje de ser considerada en la academia como una técnica.

Algunos de los interrogantes que nos acompañan los podemos expresar como sigue: ¿Cómo comprender y aceptar que otro modo de desarrollo es necesario, más allá de si es posible hoy? ¿Cómo hacer comprender que el mundo de la urbanidad invisibiliza el extractivismo extremo y los desplazamientos de las personas que viven de la ruralidad, y quedan desposeídos de sus medios de subsistencia? ¿Cómo comprender y hacer comprender que la tecnología y su innovación, y las ciencias en general, pueden articularse de manera propositiva con el pensamiento y prácticas del Buen Vivir o Vivir Bien, y a su vez, que este modo de articulación entre el ser humano y la naturaleza no es una cuestión que corresponda al “mundo indígena”?

## Desarticulación social, productiva y territorial en Nuestramérica

Parte de lo que se sintetiza a continuación tiene que ver con reflexionar y repensar al *territorio*, el cual es “intervenido” a través del *excedente económico* y el *desarrollo*, con relación al lugar que ocupa el territorio para la geopolítica mundial e imperial con la asistencia y presencia militar. Se indica que las categorías de *excedente económico*, *territorio* y *desarrollo*<sup>6</sup> son parte importante de las tensiones en los procesos de transición. También, para ayudarnos a pensar las prácticas de las transiciones en Nuestramérica.

<sup>5</sup> Se podría ejemplificar, y sin ser excluyente, a los distintos impulsos dados desde diferentes instituciones a políticas e instrumentos que hacían hincapié en el desarrollo endógeno; estudio de cadenas de valor, distritos industriales, desarrollo productivo con equidad, entre otros, que finalmente han sido funcionales más al desarrollo del capital y su reproducción.

<sup>6</sup> Estas categorías tienen en la literatura diferentes acepciones. En nuestro caso, se aluden a estas categorías con el sentido de *excedente económico*, de manera indistinta, nos referiremos tanto a la definición dada por Marx (1973: 173), que remite a la categoría de la *plusvalía*, como a la de Baran (1966, cap. 2), que alude a: excedente económico real, potencial, o planeado. Agregamos que la diferencia pasa, en lo sustancial, en que en Marx el centro del análisis está en la producción, y en Baran, en la distribución. En su condición de *territorio*, nos ubica en el ámbito en el cual se produce y distribuye el excedente, siendo un ámbito de disputa de intereses. Finalmente, en cuanto al *desarrollo*, Cueva (1977: 219), señala que “en el proceso capitalista se caracteriza poco por el desarrollo socialmente armónico y económicamente homogéneo [...] el desarrollo del capitalismo no es otra cosa que el desarrollo de un conjunto determinado de contradicciones, que se expresan en niveles que van desde el desarrollo desigual en el tiempo (movimiento cíclico, sujeto a periódicas crisis) y en el espacio (contrastes entre la ciudad y el campo, entre países adelantados y países atrasados), hasta la cada vez mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y el bienestar social”.

Al respecto, Chomsky llama la atención acerca de los efectos de la globalización y de la presencia militar imperial para garantizar el proceso de reproducción mundial, señalando lo siguiente:

La militarización del espacio no tuvo su origen en la administración Bush. El Mando Espacial de Clinton reclamó “el dominio de la dimensión espacial de las operaciones militares para proteger los intereses e inversiones de Estados Unidos”, de modo muy similar a como lo hicieron los ejércitos y armadas en épocas anteriores [...] “la globalización de la economía mundial” conducirá a una “brecha económica creciente” y a un estancamiento económico, una inestabilidad política y una alineación cultural cada vez más profundos, lo que provocará disturbios y violencia entre los “pobres”, gran parte de ellos dirigidos contra Estados Unidos. El programa espacial se ubica dentro del marco de la doctrina, anunciada por Clinton de manera oficial, de que Estados Unidos tiene derecho a recurrir al “uso unilateral del poder militar” para garantizar “el acceso sin impedimentos a mercados, suministros energéticos y recursos estratégicos claves” (2012: 19-20).

El impacto en el desarrollo territorial de Nuestramérica, en particular, en las últimas décadas, luego de la consolidación de la hegemonía norteamericana, tiene una importancia relevante en términos de pensar las alternativas al actual modo de producción, como también en el uso del territorio. Cabe recordar que en una parte significativa de la sociedad, en importantes referentes institucionales, políticos, gremiales, empresariales, académicos, se encuentra instalado el mito de que dadas las “características” de nuestras sociedades, la “falta de institucionalidad”, la presencia permanente de gobiernos “populistas”, entre otras argumentaciones, a Estados Unidos no le interesa lo que pasa en el desarrollo de nuestros territorios. En tal sentido, Boron (2012) da un fundamento más que sistémico con respecto a la importancia vital que tiene nuestro continente para el desarrollo del capitalismo norteamericano y mundial, y rompe de esta manera el mito de ser el “patio trasero” de Estados Unidos. Las referencias que hace en cuanto a la importancia geopolítica, la existencia de minerales estratégicos para el desarrollo industrial, de recursos naturales, tierra y agua, entre otros, son pruebas más que contundentes de estas visiones, que no tienen en cuenta la naturaleza de las relaciones estructurales y dialécticas que se han construido a lo largo de la historia del desarrollo capitalista en nuestros territorios. Tales posturas no son otra cosa que intentos por invisibilizar la política de dominación desde los países centrales hacia la periferia.

De modo complementario, y en línea con el análisis de Boron, Luzzani (2012) explica de manera detallada y precisa, el significado y conexión entre la importancia geopolítica de Nuestramérica, y la existencia en toda América del Sur de las 72 bases militares de Estados Unidos y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con miras a defender su economía política y la política económica que imponen globalmente los países dominantes. Ambos autores introducen el vínculo entre aspectos geopolíticos y militares con el desarrollo de nuestros territorios, y que al momento del diseño e implementación de

políticas debe ser teniendo en cuenta. Es decir, seguir pensando y haciendo pensar, desde la academia, que la economía política es una técnica, forma parte del relato y la ficción del poder hegemónico y del *establishment*, local y mundial.

Caputo (2010) analiza, entre otros aspectos, cómo la globalización le permitió a Estados Unidos incrementar sus ingresos a partir de un mejoramiento de la masa y la tasa de ganancia de las empresas transnacionales (no financieras) en relación con los ingresos generados dentro de sus fronteras. En estudios posteriores, el autor confirma dicha tendencia (Caputo, 2015). En particular, hace visible la importancia de la liberalización de barreras en los territorios para la circulación del capital, aspecto este que finalmente potencia y fortalece la economía nacional norteamericana. Al respecto, señala Caputo que las ganancias de Estados Unidos en el mundo:

... entre los años 1965 hasta mediados de los 80, significó un estancamiento relativo, que en promedio las ganancias globales fueron superiores a los 400 mil millones de dólares. Y entre mediados de los 80 hacia mediados del 2000, pasaron a más de 1.000 mil millones de dólares. También, que el crecimiento de las ganancias de las empresas de EE.UU. en otros países pasó, en los años 80, de 50 mil millones de dólares, en los 90 en promedio subieron a 100, ya en el 2007 superaron los 500 mil millones, en el 2008 se aproxima a 550 mil millones. En tanto que las ganancias recibidas del exterior como porcentaje de las ganancias de EE. UU., entre 1950 y 1965 eran menores al 8%; entre 1970 a 1995 (salvo en 1980) va a un rango del 11% y 20%. En los años 2000, 2005 y 2006, es por sobre el 30%, en el 2008 equivalen al 53%, ya a partir de los 90 las ganancias de las empresas de EE.UU. en el exterior son mayores que las ganancias de las empresas estadounidenses en EE.UU. en el sector industrial (manufacturero).

También agrega Caputo que en las ganancias y la tasa de ganancias de las empresas transnacionales productoras de bienes y servicios, el incremento está dado básicamente a partir de las “remuneraciones de los trabajadores”, y parte de la “renta de los recursos naturales de los Estados”, fundamentalmente, transformándose estas empresas en “prestamistas netas del sistema financiero”. Es decir, que el proceso de globalización reciente tiene como aspecto central la desarticulación de los territorios de Nuestramérica, la profundización de la desigualdad y la recuperación del proceso de acumulación de Estados Unidos.

Por su parte, Castiglioni (2013) señala, complementariamente al análisis de Caputo, que según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la consolidación de la transnacionalización de las economías, con el advenimiento del neoliberalismo global, dio origen al surgimiento de las empresas transnacionales multilatinas. Luego indica que alrededor del año 2000, “cerca de la mitad de las empresas más grandes de América Latina eran de la región, y el 75% de las 500 principales empresas en Latinoamérica son de la región, y el número de las compañías en la lista Fortune 500 ha pasado de 5 a 12”. Esto da cuenta de la construcción, de manera superpuesta a otras formaciones económicas

relevantes, de una base económica latinoamericana con una presencia significativa de empresas multinacionales y de las multilaterales.

Sobre la base de los estudios de Caputo y Castiglioni es posible inferir cómo el capitalismo global se ha consolidado y avanzado en función de nuevas formas de reconstruir territorios dependientes, con limitada autonomía para estos, debido a que quedan atados a establecer políticas nacionales funcionales a las demandas de los nuevos mercados. Por otro lado, nos ayudan a comprender que con los cambios producidos en nuestros territorios a partir de la globalización, han surgido nuevos actores y factores de poder, que complejizan y tensionan aún más a la hora de instrumentar políticas alternativas, ya sean al neoliberalismo o al capitalismo. Nos referimos a las *translatinas*, agregamos nosotros *translatinos* (políticos, periodistas, medios de comunicación, economistas, académicos e intelectuales, entre otros) que son voceros y actores representantes de estos intereses.

El ejercicio concreto de Caputo habilita a interpretar de una manera precisa cómo se consolidó el poder económico mundial y cuál ha sido el circuito del capital para lograr su reproducción y mantener su hegemonía, aun con crisis recurrentes. También ayuda a comprender cómo el sistema capitalista se nutre de sus propias crisis para el proceso de acumulación. Parte de los nuevos desafíos en la construcción de alternativas consiste en tener presente esta nueva realidad de la base económica.

Entendemos que la transformación de la matriz productiva es parte de la agenda de la transición en Bolivia, Ecuador, Venezuela y Cuba. La búsqueda de una nueva estructura productiva funcional a los proyectos políticos y económicos de estos países se enfrenta con múltiples dificultades para avanzar y consolidar un espacio económico que responda a las necesidades del cambio para Nuestramérica. A modo de ejemplo, políticas que busquen una generación y uso del excedente económico nacional, con destinos tendiente a desarrollar sus territorios nacionales en procura de un mejor uso de los factores productivos locales. Es por ello que desestructurar la superestructura jurídica e institucional y las bases económicas, acentuadas en el largo período del neoliberalismo en que se consolidó un sistema capitalista más dependiente (Bolivia, Ecuador, Venezuela), es una tarea larga, compleja y conflictiva. Estas dificultades y trabas para avanzar y transformar la nueva matriz productiva social, representa otra de las tantas tensiones del presente en el desarrollo territorial de estos países. En el caso de Cuba, parte de la gran tensión, ha sido y es, la configuración de su matriz productiva al margen del patrón de acumulación mundial del capitalismo y de los efectos del aislamiento y bloqueo internacional, no obstante los recientes intentos de articular nuevos mecanismos de vinculación externa.

En tal sentido, Caputo (2010) nos ayuda a poner en evidencia, una vez más, la complejidad de la transición de las alternativas, al señalar que el proceso de liberación y globalización del capital ha logrado desarticular “las organizaciones de los trabajadores y de los movimientos sociales”, universalizar y consolidar el individualismo, y por último, “que la crisis se da en condiciones de una elevada tasa de ganancia de las empresas productoras de bienes y servicios no financieros, que refleja el acrecentado dominio de las grandes

transnacionales –del capital– a nivel mundial sobre la sociedad, sobre la naturaleza y sobre los Estados”.

Concluimos este punto señalando que para el análisis y comprensión del desarrollo territorial de esta época, hay una nueva conformación en las relaciones sociales y de poder en nuestros territorios con nuevas bases económicas; también un fortalecimiento, aun en plena crisis del capitalismo de Estados Unidos, que agudiza la importancia estratégica de Nuestramérica para el Imperio. Por esta razón, debemos tener presente que al momento de diseñar propuestas de intervención mediante el proceso de políticas públicas en procura de los desarrollos nacionales, el problema no puede ser abordado solamente desde lo instrumental y centrarnos en aspectos fenoménicos. Si se busca ir hacia alternativas a la globalización neoliberal, las propuestas de intervención deben articular aspectos que hacen a lo político, lo militar, lo económico y lo geopolítico. Se trata de incorporar lo feno y genoestructural como unidad de análisis a partir de las propias realidades. A modo de ejemplo se puede considerar el diálogo entre García Linera, Gambina y Harvey (2014),<sup>7</sup> que es una “muestra” de cómo y por qué se deben encontrar las especificidades de cada proceso de transición.

### **Avances y tensiones en las transiciones. Los procesos de Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela**

En este apartado se busca explicitar algunos aspectos inherentes a la transición y ciertos avances en la búsqueda de emancipación de los países que se indican a continuación, a partir de los resultados que se encuentran sistematizados en Elorza (2015). Los cuatro casos que se presentan son experiencias concretas, en las que están en “pugna” y discusión el excedente económico, su generación, apropiación y destino, en sus diferentes concepciones, de parte de cada uno los procesos que se dan en estos países. Se puede decir que lo que se pone en tensión, en parte, es el sistema capitalista, discusión controvertida para la economía política. Al decir de Sweezy:

... la mayoría de las gentes dan por supuesto el capitalismo, exactamente como dan por supuesto al sistema solar. La desaparición eventual del capitalismo, que a menudo se acepta en nuestros días, se considera en mucho del mismo modo que el eventual enfriamiento del sol, es decir, se niega su relación con los hechos contemporáneos (1974: 32).

Este es un de los problemas centrales que tenemos hoy. Las ciencias sociales, la intelectualidad y el mundo académico, así como la política, entre otros actores sociales, están subsumidos, en general, en los éxitos logrados hasta hoy por el proceso de colonización que se consolida con la globalización actual, sin comprender ni aceptar los límites que impone el capitalismo al desarrollo de los países dependientes y periféricos. Las prácticas

<sup>7</sup> En este diálogo García Lineras le explica a Harvey cuáles son los temas que hacen a la especificidad de los cambios propios de la transición boliviana, que no siempre son comprendidos desde el pensamiento eurocentrico. En: “Pensando el mundo desde Bolivia” [en línea], dirección URL: <https://www.youtube.com/watch?v=41iFCjvpTVg>

de desarrollo de Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela, ponen en tensión al pensamiento crítico, al pensamiento hegemónico y a gran parte de la sociedad, ya sea para quienes procuran sostener el sistema y sus privilegios, o para aquellos que, desde los múltiples y diferentes movimientos sociales, buscan otro modo de desarrollo.

Acerca de los procesos de transición iniciados recientemente en Bolivia, Ecuador y Venezuela existen diferentes interpretaciones, en relación con las características del tipo de alternativas que se están construyendo; no obstante, se puede observar con cierto grado de aproximación, que son procesos que buscan salir del neoliberalismo y del subdesarrollo, tanto en las prácticas de algunas políticas como en el discurso; también, ante ciertos resultados.

Cuba fue una respuesta a la política neocolonialista sostenida por Norteamérica, y continúa la búsqueda por salir del subdesarrollo y establecer una política anticapitalista y antiimperialista, habiendo ya recorrido un largo camino con muchos logros. Bolivia, Ecuador y Venezuela, son procesos más recientes, iniciados como producto, entre otras causas, de la desigualdad generada por las políticas neoliberales y el impulso combinado de resistencia de los movimientos sociales en general, con liderazgos particulares en cada uno de estos procesos.

Como hipótesis general, entendemos que en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela se está en presencia de procesos que aún no logran “desconectarse” del patrón mundial de acumulación hegemónico, porque mantienen, desde lo institucional y lo político, nexos con el neoliberalismo y el neodesarrollismo en diferentes grados.

Por otra parte, los avances realizados en el proceso de transición para alejarse del neoliberalismo, se encuentran condicionados, por un lado, por el hecho de poder establecer una nueva articulación regional, diferente de la hegemónica, que haga posible la construcción de una nueva matriz productiva, social y política, que desarticule el proceso de dependencia y altere el modo de producción; por el otro, el grado efectivo de desinstitucionalización del sistema capitalista es un proceso largo y no lineal, que ha sido descrito muy bien por Agustín Cueva (1977). Se trata de procesos que abren varias alternativas con el propósito de recorrer este camino, también condicionado según sea la firmeza y posibilidades que van teniendo quienes están protagonizando los cambios.

En cuanto a Cuba, la consolidación del sistema socialista ha sido condicionada, en parte, por el “encerramiento” internacional de décadas, a partir del “bloqueo” impulsado por Estados Unidos y sus aliados. Esto limitó el proceso para una reproducción mayor de sus fuerzas productivas, pero a partir de la nueva realidad latinoamericana recobra impulso por las nuevas articulaciones creadas y sostenidas por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el Petrocaribe, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), pero que aún es insuficiente. En cuanto a los aspectos exclusivamente endógenos, las experiencias y prácticas realizadas durante los años de la Revolución son de notable riqueza para comprender el proceso dialéctico de la economía con la política, como ejemplo de una larga transición.

El conjunto de los procesos de estos cuatro países está envuelto en diferentes acuerdos y políticas en vías de construcción de un territorio con un armado político, cultural y econó-

mico tendiente a la desmercantilización de los procesos sociales productivos, con sus más y sus menos. Son experiencias que han incorporado dentro de la *política construida*,<sup>8</sup> modos creativos de acuerdos generales de mutua contención, aun con divergencias en muchos temas, pero bajo algunos denominadores comunes, haciendo de contrapeso ante la hegemonía del poder de los países centrales, limitando en parte las prácticas y el accionar del neoliberalismo.

## Bolivia

A partir de la Guerra del agua en el año 2000, comienza un proceso que desemboca en una nueva alternativa, pasando por diferentes momentos hasta ir moldeando la categoría (en construcción) del Socialismo Comunitario del Vivir Bien, iniciando así nuevas articulaciones entre y con los movimientos sociales. Se trata de una nueva modalidad de presencia de los movimientos sociales de diferentes grupos, pueblos ancestrales y dirigentes, que participan en la gestación del cambio y en la construcción de las alternativas. Es una época con una alternativa en que son amalgamados múltiples sectores subalternos que históricamente no encontraron la representación que ahora les da el Estado Plurinacional. Pero esta articulación entre movimientos sociales y Estado no significa que los movimientos estén cooptados. Muy por el contrario, la tensión y las contradicciones se dan en este proceso de participar juntos en la transición del Buen Vivir, aunque con diversos grados de autonomía. Los desafíos son acerca de no perder la creatividad y firmeza en este proceso, que como todos los casos analizados, no pueden darse de forma aislada: se trata de buscar la desconexión del capitalismo con acoplamientos de otras naciones.

*Puntualizamos lo siguiente y no de manera taxativa:*

- Haber establecido políticas en el plano feno y genosituacional<sup>9</sup> para enfrentar y buscar dar respuesta a la contradicción entre la acumulación del capital y el modelo del Vivir Bien. Es decir, entre el modo de producción capitalista y la propuesta plasmada en un conjunto de acciones y políticas del Estado Plurinacional que busca modificar la hegemonía neoliberal y la del capitalismo global. En tal sentido, son ilustrativos los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en línea con el Plan Sectorial de Desarrollo 2014-2018, en cuanto a desarrollos teóricos y proposiciones concretas, entre otros instrumentos.
- Establecimiento de políticas a partir de la implementación de la nueva Constitución, que contribuyen al desplazamiento de los grupos concentrados tradicionales en la apropiación del excedente económico, con su correlato en políticas específicas. Se pueden observar la recuperación y nacionalización de los recursos naturales, la introducción de la categoría de *economía plural*, que disputa las categorías de la economía clásica liberal, además de un conjunto de leyes funda-

<sup>8</sup> Matus, Carlos (1972). *Estrategia y Plan*. México: Siglo XXI, pp. 8 y 26.

<sup>9</sup> Matus, Carlos (1980). *Planificación de situaciones*. México: FCE, p. 55.

mentales que hacen a la configuración del Estado Plurinacional que instala un proceso de descolonización inédito.

- Políticas de industrialización que buscan establecer una lógica de producción que se conjugue con un extractivismo en articulación y armonía con la naturaleza. Asimismo, la nueva política industrial ha incidido directamente en el cambio de la pirámide productiva, ya que pasaron a tener una participación significativa en la generación de la riqueza y el empleo las empresas públicas, las empresas pequeñas y medianas, y las microempresas.
- Haber iniciado un camino, en el que, por primera vez en la historia, se da una articulación entre el Estado, ahora plurinacional, y las tradicionales clases subalternas al capital. Junto con el hecho de haber definido e implementado una nueva visión jurídica y política que ha posibilitado iniciar un proceso de integración de todas las nacionalidades amparada y respetada en el Estado Plurinacional. También el protagonismo de los movimientos sociales como sujetos protagónicos en conjunto con la conducción de gobierno.
- Implementación de políticas con dispositivos que buscan poner límites a la penetración de la mentalidad colonial, recuperando la cultura y la historia, ausentes en las políticas pretéritas, propiciando la búsqueda de una mayor conciencia de la población en general, como así también en la formación técnico-profesional. Asimismo, la categoría del Vivir Bien, que busca otro modo de relacionar al hombre con la naturaleza, poniéndolo en guarda a nivel constitucional, cuestionando el paradigma hegemónico.

*El conjunto de estas políticas tiende a viabilizar un camino de construcción de una matriz productiva y social en dirección a ir hacia la búsqueda de una “desconexión”, un camino contrario al capitalismo global.*

## Cuba

El proceso cubano de transición hacia el socialismo debe ser considerado como un gran espacio que nos permite realizar un aprendizaje para el estudio de la economía política y de la planificación de la política económica, en el siguiente sentido:

1. La importancia para los procesos emancipatorios del capitalismo de poner especial atención en el desarrollo de una conciencia colectiva y traducirla en pensamiento y acción, para enfrentar las múltiples crisis que conllevan estos procesos de larga transición.
2. La búsqueda permanente de salidas alternativas a la dependencia y al desarrollo de su pueblo, al margen de la mercantilización de las relaciones sociales de producción.

3. El valor de establecer etapas fundacionales en los procesos de transición, de lo que fueron la Primera y la Segunda Declaración de La Habana.<sup>10</sup>

Luego de la caída del campo socialista, Cuba transitó por múltiples pequeños y grandes procesos, mediante los cuales se ha dado la construcción y vigencia de los Lineamientos en el 2011,<sup>11</sup> buscando consolidar el “socialismo económicamente posible”. Debemos tener en cuenta las reflexiones de Suárez,<sup>12</sup> quien destaca que en Cuba se está viviendo una “transición generacional”, en el sentido de cómo se fueron integrando las diferentes generaciones en el proceso político. En nuestra opinión, consideramos posible caracterizar a los sujetos del cambio de este proceso, sobre la base de las cinco generaciones aludidas por el autor: quienes protagonizaron la revolución; la guevarista –en lo referido a la concepción del hombre, la alfabetización y demás–; la institucionalizada –que luego de la Constitución de 1976, “puso los sargentos y los soldados para Angola”–; la del “período especial” –momento en que se desarticula la “idea de que con el estudio continuo y con el trabajo podía lograrse progreso material y social”–; y la de la “batalla de ideas” –que moviliza a jóvenes a partir del año 2000–. Dicho esto, entendemos que los desafíos parten de pensar cómo ir articulando hacia adelante este trasvasamiento generacional bajo un proyecto común, que hasta el presente ha sido posible, entre otros factores, por haber construido una conciencia solidaria y colectiva en la búsqueda de otra organización de la sociedad.

*Puntualizamos lo siguiente y no de manera taxativa:*

- Definir desde el inicio de la transición revolucionaria una orientación clara y precisa en cuanto a la *dirección* de objetivos, expresadas a partir de la Primera y Segunda declaraciones de La Habana. Contenidos estos de los que se nutrió la economía política y la planificación de la política pública, que permitió individualizar y definir desde el inicio del proceso de transición, qué emancipación se buscaba.
- Haber puesto a la economía política y a la planificación de la política económica en función del proceso dialéctico de la sociedad. Los cambios en la larga transición no son puntos de partida, sino que son tomados como procesos en la búsqueda de la construcción de otro sistema. El recorrido realizado en el proceso de planificación es muestra del sostenimiento en el tiempo del proceso de cambio en la adversidad permanente.

<sup>10</sup> Declaración de La Habana, Primera (1960), en <[http://www.pcc.cu/pdf/documentos/otros\\_doc/primer\\_declaracion\\_habana.pdf](http://www.pcc.cu/pdf/documentos/otros_doc/primer_declaracion_habana.pdf)>.

Declaración de La Habana, Segunda (1962), en <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1962/esp/f040262e.html>>.

<sup>11</sup> Diario *Granma* (2011), “VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución”, aprobado el 18 de abril, La Habana, en <[http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/6to-congreso\\_pcc/Folleto%20Lineamientos%20VI%20Cong.pdf](http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/6to-congreso_pcc/Folleto%20Lineamientos%20VI%20Cong.pdf)>.

Diario *El Economista* de Cuba (2013), n° 73, julio-septiembre, pp. 4-5, en <[www.economista.cubaweb.cu/](http://www.economista.cubaweb.cu/)>.

<sup>12</sup> Granovsky, Martín (2014), “Cuba es una isla, no una ínsula”. Entrevista a Luis Suárez. *Página/12*, 1 de junio, Buenos Aires [en línea], dirección URL: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-247557-2014-06-01.html>

- El establecimiento de políticas que atiendan al problema distributivo desde el inicio; también a la identificación de manera continua de las limitantes al proceso de acumulación socialista, sea esto motivado por el bloqueo, por la desaparición del campo socialista, o por los errores internos, proponiéndose redefinir caminos, apoyándose en la empresa socialista, el desarrollo de la conciencia colectiva solidaria, y en la búsqueda de una articulación renovada de alternativas en la región para potenciar el proceso de desconexión.
- Implementación de políticas económicas y sociales a partir de los Lineamientos, en los que no está en discusión la inclusión de la sociedad en la *dirección* de los cambios. Bajo la consigna “la batalla económica constituye hoy, más que nunca, la tarea principal”, se ha definido una estrategia de reproducción social socialista con prácticas autóctonas ajena a las agendas de los organismos internacionales. Poniendo en primer plano, claro está, modestos resultados materiales para sostener la búsqueda de alternativas al sistema capitalista.
- Políticas que visibilizan de manera explícita, a partir de los Lineamientos, los ámbitos mercantilizados y no mercantilizados en las relaciones sociales de producción en la nueva etapa de transición, procurando corregir el desajuste estructural entre la capacidad de producción y las posibilidades de consumo. Aspecto este que busca encontrar una racionalidad económica que sea compatible con los objetivos políticos de la reproducción socialista.

*El recorrido realizado en los 57 años de transición ha sido posible por un conjunto de factores y circunstancias. En particular, se destaca la importancia de haber generado condiciones necesarias para el desarrollo de una conciencia colectiva de solidaridad, para lograr un vivir de otro modo, distinto al “vivir mejor”, construyendo un sujeto de cambio que acompaña la emancipación establecida. Asimismo, es de valorar y distinguir el proceso de institucionalización del cambio de la Constitución, con relación a los otros casos analizados. En este caso la Constitución del año 1976, reconoce las “relaciones de poder realmente en vigor, y los derechos y libertades en la forma en que ellos existen ahora, y no como promesas para existir en el futuro”.*

## Ecuador

Por momentos caemos en su simplificación y lo vemos exclusivamente bajo una lente direccionada: la presencia del neodesarrollismo. La complejidad, a nuestro entender, surge de que hay muchos elementos conducentes a desembocar en ese modelo. Sin embargo, la batalla que se está dando contra el neoliberalismo, a partir de la implementación, con grados de importantes consenso, de un conjunto de políticas y cambios en la superestructura jurídica, no puede quedar desdibujada. Es probable que existan procesos dialécticos que hoy no podemos percibir, y que pueden operar de contrapeso para que se establezca esa dirección: la neodesarrollista. No obstante, cabe indicar, como lo señalara Mario

Unda,<sup>13</sup> “Correa surge del vacío popular, no es la expresión de la lucha popular”, aspecto este que lo diferencia de manera notable de los otros procesos que estamos analizando.

A partir de la construcción de la Revolución Ciudadana, entendemos que al menos hay dos cuestiones en disputa, que hacen a la complejidad. Es la dirección que toma el “Socialismo del Buen Vivir”,<sup>14</sup> que pone en discusión, en principio, solamente al neoliberalismo, ya que existen importantes limitaciones en la participación y presencia efectiva de los movimientos sociales y del propio indigenismo como fuerza proveedora de sostenimiento de este proceso de cambio. Entendemos que el cambio de la matriz productiva para el Buen Vivir, tal como está establecida en la Constitución (y que se enuncia, que en parte es lo que se está construyendo), limitaría el proceso de acumulación capitalista, y chocaría con los poderes concentrados del capitalismo. La profundización del proceso podrá ser posible si se sostiene con la presencia y apoyo de los sectores subalternos antes indicados.

*Puntualizamos lo siguiente y no de manera taxativa:*

- La planificación integrada al proceso de la política pública en busca de un nuevo paradigma técnico-político articulado con la construcción de una nueva institucionalidad. Lo que ha significado en la práctica la recuperación del sistema de planificación conjuntamente con la rectoría de la política pública con un Estado activo.
- La puesta en discusión y búsqueda de una matriz productiva, social e institucional en procura de desvincularse del neoliberalismo, porque una de las consignas que acompaña este proceso es la de ser en el futuro una sociedad del conocimiento que dé lugar a independizarse de las actividades extractivas.
- Haber viabilizado un conjunto de cambios que han logrado una importante transformación de la superestructura jurídica, a partir del cambio constitucional, con consensos muy significativos inicialmente, y con tensiones al momento de la implementación de algunas de las disposiciones habilitadas por el cambio constitucional.
- Presencia de un desarrollo en infraestructura social y económica que apunta a la construcción de conectividad física y virtual, contribuyendo a la modernización del Estado y a la integración de parte de la sociedad, en particular de aquellas integradas a los modos capitalista de producción.

<sup>13</sup> Sociólogo, profesor de la Universidad Central de Ecuador.

<sup>14</sup> “El fin del Socialismo del Buen Vivir es *defender y fortalecer la sociedad, el trabajo y la vida en todas sus formas* [...] el Socialismo del Buen Vivir cuestiona el patrón de acumulación hegemónico, es decir, la forma neoliberal de producir, crecer y distribuir [...] implica una democracia profunda con participación popular permanente en la vida pública del país [...] se identifica con la consecución del bien común y la felicidad individual, alejados de la acumulación y el consumo excesivos [...] está presente en el amor, en la amistad, en la fraternidad, en la solidaridad y en la armonía con la naturaleza” (Senplades, 2013: 24). <<http://plan.senplades.gob.ec/>>.

- Incorporación de la categoría del Buen Vivir, poniendo como eje a la naturaleza en el proceso productivo y social, transformándola en sujeto de derecho, que disputa y pone en discusión el modo de producción capitalista extractivista.

*El conjunto de los logros indicados se los puede inscribir en los caminos de transición para construir una sociedad sin la métrica del neoliberalismo. Al decir de Gudynas, entendemos que se está en presencia de un nuevo “progresismo latinoamericano [...] una nueva cosa que no tiene correspondencia ni con el “conservadorismo” ni tampoco con el “neoliberalismo escondido”. Referencia esta que hace el autor, con relación a algunos procesos en Latinoamérica y que nosotros la tomamos para este caso.*

### Venezuela

Con “El Caracazo” de 1989, se activa la alternativa que se cristaliza con el cambio de gobierno en 1998, momento en el que se produce una ruptura con la democracia representativa al mutar a la participativa, que se afirma con la reforma constitucional. Se da lugar entonces a la masividad y densidad de una propuesta construida sobre la base de la articulación caracterizada por su heterogeneidad, pero esos múltiples sujetos tienen en común, esencialmente, valores que hacen al antineoliberalismo y al antiimperialismo. Dada la potencial fuerza con que se planteó la alternativa y las características geográficas y económicas de este país, se ha transformado en el gran escenario por el que se quiere nuevamente torcer el brazo a las alternativas y recuperar, por parte del poder hegemónico mundial, el ciclo neoliberalismo-neodesarrollismo.

El desafío tiene varios vectores por seguir; en particular, entendemos que los aspectos críticos pasan por cómo establecer el acceso normal de un conjunto de bienes a la población, que hoy está en disputa por parte de quienes controlan la economía; cómo avanzar en la construcción de los Estados Comunales Socialistas para ir limitando el poder de mercantilización de la sociedad; y cómo consolidar en la región acuerdos de sustentabilidad. Es necesario que instituciones como la CELAC, la Unasur, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y el ALBA se revitalicen ante la nueva instancia iniciada por la contraofensiva que se ha activado para limitar las alternativas en curso y buscar que se vuelva al ciclo de conservación del capitalismo, es decir, neoliberalismo-neodesarrollismo.

*Puntualizamos lo siguiente y no de manera taxativa:*

- Políticas globales en materia de salud, educación, alimentos, vivienda, en ámbitos que nunca el mercado ni el Estado habían estado presentes. Asimismo, el modo de acceder a estos valores de uso de parte de la sociedad ha sido mayoritariamente por fuera de las relaciones mercantiles.
- Construcción sistémica de mecanismos de participación y promoción en diferentes ámbitos para el desarrollo del poder popular, procurando abrir espacios

de participación y de desarrollo de una cultura de solidaridad, que contribuyen al sostenimiento de las *políticas construidas*.

- Protagonismo e iniciativas relevantes en la construcción de políticas e instituciones comunales que confluyen a poner límite al capitalismo global y su instrumento, el neoliberalismo, a través de nuevos modos de asociativismo, solidaridad y cooperación, confrontando con la mercantilización tradicional de los vínculos de la sociedad.
- Protagonismo central en el orden regional y mundial en la confrontación con el poder hegemónico global. Esto es haber podido establecer una valla en el centro de Nuestra América, con articulaciones significativas hacia el Caribe y América del Sur, que contribuyen a la construcción de alternativas a partir de múltiples iniciativas.

*Se trata de políticas que hacen posible que el excedente económico pueda ser destinado al desarrollo de la sociedad y no solamente del capital, a partir de haber logrado, con alto grado de consenso, una reforma constitucional que logra enterrar el sistema político iniciado tras la firma del Pacto de Punto Fijo en el año 1958. Además, se trata de un proceso de transición desde la democracia representativa y el Estado capitalista, hacia una democracia participativa en procura de un Estado socialista.*

Cerrando este punto, decimos que se desprende de un primer análisis de los procesos de alternativas al neoliberalismo y capitalismo presentados, el grado de complejidad y heterogeneidad, con sus avances, retrocesos y estancamiento. Interesa poner en diálogo algunas tesis de autores del pensamiento dependientista-marxista a los efectos de vincular algunas de las limitaciones en que hoy los procesos de transición aludidos se encuentran, según nuestro parecer.

Marini (1973), en su tesis, a partir de seis puntos (integración al mercado mundial, intercambio desigual, superexplotación del trabajo, ciclo del capital en la economía dependiente, proceso de industrialización y nuevo anillo de la espiral), permite observar cómo se construyó y cómo se reproduce la relación de subordinación con el capitalismo global. La importancia de comprender la articulación de estos puntos nos invita a reflexionar sobre cómo viabilizar las alternativas. También, a comprender la complejidad que implica cada uno de los procesos en cuestión. Otro tanto sucede, por ejemplo, con la construcción de nuevas estructuras institucionales para la integración, en paralelo al poder hegemónico mundial. Este y otros aspectos, hacen a los avances logrados con el ALBA-Petrocaribe, y la tensión que genera en el orden mundial el hecho de institucionalizar mecanismos de intercambios que disminuyan o limiten la generación de plusvalía de las industrias concentradas en el orden global. Además, pone en discusión que el plusvalor puede ser distribuido a través de políticas, como es el caso de las “Misiones”, en Venezuela, que mediante políticas específicas, la sociedad marginada recupera la salud, la educación, la vivienda y la alimentación. Estas suelen ser las grandes tensiones en estos procesos.

Podemos a su vez, avanzar e interrogarnos acerca de las causales que no han dado lugar a que llegaran a consolidarse políticas regionales, tales como el Banco del Sur. ¿Cuál ha sido la limitación al respecto? ¿Cuánto no hicieron los gobiernos progresistas de Brasil y Argentina? ¿Qué intereses están en juego?

Del análisis articulado de la tesis de Marini, poniéndolas en diálogo con los cuatro procesos analizados, se podrá comprender las tensiones que generan la búsqueda de mutar del neoliberalismo-neodesarrollismo, o quienes se proponen salir del capitalismo. Lo dicho anteriormente no está puesto como un determinismo que nos lleva a los “imposibilismos” para avanzar en los procesos emancipatorios, sino que por el contrario, está expresado con la finalidad de comprender la necesidad de fortalecer los análisis críticos y sus instrumentos, que den movimiento a los cambios en la dirección que se busca.<sup>15</sup>

En Bambilra (1974), podemos destacar, entre otros aspectos de su obra con relación a estos procesos de transición, la cuestión del método. En el sentido que ella se concentra, en un momento determinado de la historia del capitalismo mundial y latinoamericano, 1945, y concentra su análisis en la industria manufacturera como componente distintivo del desarrollo de las fuerzas productivas, atravesada por la centralización y concentración económica. Con lo cual nos está invitando a pensar en la actualidad y a futuro ante los nuevos caminos de transición que se irán desarrollando, ¿cuáles son o serán los sectores de mayor generación de plusvalía, para comprender la dimensión y las características de la permanente contraofensiva del capital? También profundiza sus investigaciones, haciendo uso de un análisis histórico-estructural que por momentos permite comprender el todo y sus partes, aspecto relevante a la hora del diseño e implementación de las políticas emancipativas.

Con Cueva (1977), también es inmenso el aporte realizado desde el marxismo. Sin embargo, se hará mención a la categoría denominada “el hecho colonial”, que se entiende relevante para el análisis que estamos haciendo. En particular, al momento de plantearse la construcción de una subjetividad colectiva amplia que puede sostener y repensar de manera permanente y sostenida las alternativas al capitalismo. Indica el autor que el “hecho colonial” en América Latina es la acumulación originaria en escala mundial, que significó un proceso de “desacumulación” en Nuestramérica. Subraya Cueva que este proceso de acumulación originaria determinó “la modalidad concreta de vinculación de América Latina con el capitalismo metropolitano”. Rescatar el “hecho colonial” e incorporarlo como parte del desarrollo de Latinoamérica tiene el significado de hacer visible, de manera crítica, lo que la ciencia oficial considera como una circunstancia natural. Con este punto se quiere hacer hincapié en que ese “hecho colonial” se vigoriza día a día, con diferentes políticas y actores sociales, alianzas e instituciones, entre otras.

Se puede hacer un nexo entre el “hecho colonial” señalado por Cueva con una de las tesis que desarrolla Harvey.<sup>16</sup> Esto nos ayudará a pensar la importancia que tiene incorporar en el análisis la dinámica de la sociedad capitalista en tiempos actuales, y a entender las diferentes

<sup>15</sup> Molina y Matus expresan claramente este punto. Ver Elorza, 2015: 292-298.

<sup>16</sup> Harvey, David (2012), *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*, Madrid: Akal, pp. 106-118.

partes que hacen al todo, y que su comprensión en los procesos de cambio son más que pertinentes ante las alternativas al neoliberalismo y capitalismo. En esta dirección explica Harvey “la evolución del capital” a partir de la tesis central, al analizar lo que él denomina las “siete esferas”, las cuales, según el autor, tienen distintas trayectorias o evolución en el capitalismo, que no son otra cosa que vectores por donde permanentemente busca el capitalismo reproducirse, a saber: tecnologías y formas organizativas, relaciones sociales, dispositivos institucionales y administrativos, procesos de producción y trabajo, relaciones con la naturaleza, reproducción de la vida cotidiana y de las especies y “concepciones mentales del mundo”. Entendemos que esta visión de conjunto (Harvey) no puede estar ausente de los aspectos centrales del estudio de la economía política, y que el “hecho colonial” señalado en Cueva, se da de manera concreta en cada una de las esferas de Harvey, siendo parte del desafío para sostener las alternativas, generar acciones concretas para romper las esferas de la reproducción del capitalismo, que está atravesada por “hecho colonial”, y que Marini en sus comentados seis puntos, nos da la especificidad de Nuestramérica.

### **Cómo pensar alternativas a otros modos de desarrollo territorial**

Por último, en este punto se quiere expresar algunos aspectos que permitan pensar colectivamente otros modos de desarrollo territorial; en particular, en clave de los condicionantes inherentes a la transición y en cuanto al lugar que ocupan las ciencias en estos procesos. Se sabe, por lo antes indicado, que la búsqueda de alternativas es un proceso complejo, en el cual participan un conjunto de factores relacionados de múltiples formas y con permanentes cambios, que hacen que los aspectos instrumentales para el cambio sean solo parte de un todo mucho más denso y a veces inconmensurable. Entendemos que la necesidad de alternativas al desarrollo territorial no debe ser concebida y considerada desde las ciencias sociales como un proceso coyuntural y parcial desde una visión departamentalizada. En tal sentido, la presencia de una interdisciplina holística no puede estar ausente al momento de buscar generar un nuevo sentido común para la construcción de otro modo de desarrollo. Varios son los autores y las investigaciones que dan cuenta de ello. Basta con analizar las conclusiones a la que arriba Harvey (2000: 222-226), quien desnuda que el “utopismo del libre mercado”, impulsado luego de la Segunda Guerra Mundial, ha confluído en un conjunto de contradicciones, que han dejado desvanecidas las proposiciones de libertar y bienestar, entre otras proclamas. También Lander (2013), en el artículo denominado “Con el tiempo contado. Crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia”, nos invita a encontrar y pensar otro modo de desarrollo territorial, fundamentando por qué es necesario el cambio y cuáles son los problemas que genera el actual modo de desarrollo territorial.

Teniendo presente las limitaciones, tanto sistémicas como de viabilidad coyuntural de las alternativas de cambio, en función de las relaciones de fuerza de estos procesos, tal como

lo explica Matus (1972: 13-26) con las categorías de cambio de *dirección* y el proceso de *política construida*,<sup>17</sup> es que buscamos realizar algunas consideraciones adicionales.

Basándonos en las reflexiones de Harvey, es posible plantear las categorías de excedente, territorio y desarrollo desde un enfoque que permita identificar los aspectos vitales por donde circula y se reproduce el capital. A partir de allí se podría poner atención desde el pensamiento crítico acerca de qué posicionamientos tomar en pos de avanzar hacia un cambio en los modos de desarrollo y la búsqueda de su instrumentación.

Resulta pertinente entonces retomar lo planteado por Harvey (2012: 106-118), en un trabajo en el que se alude a las “siete esferas”. Harvey afirma que en estas “esferas de actividades”, no existe un domino de una respecto a las demás, ni son independientes; señala el autor que en el “proceso de circulación del capital todas las esferas de actividades son atravesadas”. Esto hace a la vitalidad con que el capitalismo se renueva y recompone, hasta hora permanentemente. Al decir de Toussaint (2012: 13-16), el “nuevo kit ideológico para la próxima etapa capitalista todavía no se ha divulgado masivamente”, sin embargo, advierte que la “larva neoliberal quiere mutarse en libélula capitalista” y “lograr una refundación”.

La reflexión que aporta Toussaint nos invita a estar abiertos para lograr comprender que aunque desde el “lado” del pensamiento crítico predominan la creatividad y la profundización en los análisis, en un sinnúmero de casos los desarrollos alcanzados no siempre contribuyen a visualizar la multiplicidad de formas en que se manifiestan y actúan propositivamente los sectores hegemónicos para avanzar en la conservación de la lógica del capitalismo. En términos de Matus, como se indicara anteriormente, siempre hay *políticas construidas* y diversos ensayos de *direcciones* para que el modo de producción capitalista encuentre vitalidad y dinámica en núcleo de las “siete esferas”.

Al retomar los aportes de Harvey, se ha querido dejar planteado un posible camino por recorrer para comprender, en primer lugar, cómo y por dónde se vitaliza el desarrollo capitalista; en segundo lugar, cómo plantear los cambios en el sistema capitalista y las alternativas para su superación, desde el saber específico y común. En cuanto a las ciencias sociales, el autor sugiere, como propuesta metodológica, que para “cambiar” hay que conocer cómo funciona el mundo. A partir de allí, poner el esfuerzo y la inteligencia colectiva para incidir en todas las “esferas” y de ese modo, recuperar la posibilidad de otro desarrollo territorial y mitigar-modificar la reproducción de este sistema, porque, como muy bien lo explica

<sup>17</sup> La categoría *dirección* en el proceso de desarrollo tiene que ver con las opciones respecto del rumbo, hacia dónde están orientadas las políticas, qué estructura de la propiedad se busca modificar, qué tipo de tecnología es la que se incorpora al proceso productivo, qué modo de desarrollo, o patrón de acumulación por el cual se ha optado. En definitiva, tiene que ver con las especificidades del momento histórico que va tomando ese desarrollo buscado. La categoría *política construida*, es una “construcción intelectual”, es aquello que los actores buscan imponer en la sociedad en función de sus intereses y proyectos. Se refiere al contenido necesario que se le va dando al modo de desarrollo para acercarse al modelo de desarrollo que se tiene como objetivo. Es la construcción de la política económica, el trazado que se pretende recorrer para llegar al objetivo buscado. Al decir de Matus, la tarea normal de la planificación es la *política construida*, ver cómo lograr la viabilización de aquellos proyectos que se plantean como alternativas al capitalismo. Este proceso de búsqueda de alternativas se da en diálogo con las prácticas sociales y el pensamiento crítico. También desde los sectores hegemónicos redefinen permanentemente la construcción de políticas y reformulación de direcciones.

Lander en el trabajo mencionado, debemos estar alertas sobre el tipo de desarrollo que hemos logrado, que está dejando de ser sustentable para nuestra civilización.

En esta línea, Fernández Durán (2011: 44, 74), plantea que el “quiebre del capitalismo global”, motivado entre otras causas, por el cambio climático, la crisis energética global y el colapso ecológico, requiere un abordaje que incorpore la “lógica del poder” que debe estar presente en el análisis de este proceso de transición. El autor destaca que el “quiebre” implica, entre otras cosas, un “largo declive de la civilización industrial” que “durará probablemente 200-300 años”, lo cual “nadie vivo hoy verá por supuesto el final de este proceso”. Este es parte del desafío de comprender la lógica de las transiciones ante la complejidad del proceso de cambio y reestructuración de la civilización que ya está sucediendo hacia un rumbo que hoy no hay capacidad integral de conocerlo, pero sí se cuenta con algunas certezas del quiebre global iniciado.

De allí que trabajar las “siete esferas” nos posibilita, pero no nos garantiza, conocer y poder buscar las salidas a la lógica de este modo de producción social, en diálogo entre el saber específico y el saber común. Dado el interés en seguir avanzando en el estudio y comprensión de los procesos de transición en dirección a otros modos de desarrollo, es que de manera inicial, y con la finalidad de dejar explicitadas algunas cuestiones a considerar en estas indagaciones, nos proponemos esbozar interrogantes que nos induzcan a continuar indagando los aspectos intrínsecos del quehacer transicional. ¿Qué es lo que estamos enseñando y aprendiendo en nuestros cursos de grado y posgrado con relación a romper con los procesos del conocimiento departamentalizados que nos permita “aceptar” a la ciencia como un todo articulado? ¿Cuánto estamos aportando y facilitando en estos ámbitos a la construcción de alternativas que busquen otras direcciones en el desarrollo de la sociedad? ¿Cuáles son las limitantes y restricciones para generar un mayor interés colectivo en la academia, para universalizar el pensamiento crítico y sistémico, que incorpore la noción de cambio, estudiando cómo incidir para alterar algunas de las esferas señaladas por Harvey, en procura de ir hacia otro modo de desarrollo y que comprenda el fenómeno del quiebre del capitalismo global y el declive de la civilización industrial? ¿Las libertades recuperadas en la Argentina a partir del año 1983, que penetraron en la institucionalidad académica, han viabilizado la posibilidad de generar un nuevo sentido común que favorezca proyectos colectivos para limitar/modificar la lógica capitalista que sintetizan las “siete esferas”? ¿De qué manera la institucionalidad alrededor de las ciencias está comprometida en pensar y trabajar para otra dirección civilizatoria? ¿Cómo construir un programa de formación y de estudio en función de profundizar los aspectos intrínsecos del funcionamiento de las siete esferas con sus respectivas alternativas?

Ernesto Molina<sup>18</sup> lo explica muy sencillamente y nos ayuda a pensar el tema de las ciencias de una manera diferente, propositiva, para abonar al pensamiento crítico desde un enfoque más integral. Al referirse al actual momento de la Revolución cubana hizo una

<sup>18</sup> Economista. Profesor Titular de Economía Política e Historia del Pensamiento Económico en la Universidad de La Habana y del Instituto de Relaciones Exteriores “Raúl Roa García”. Presidente de la Sociedad Científica del Pensamiento Económico y Economía Política, de la Asociación Nacional de Economistas y Contador (ANEC). Cuba.

reflexión respecto del papel de las ciencias sociales con relación a la tecnología y la orientación política. Afirma que la transferencia tecnológica no es neutra, destacando el papel que le corresponde a las ciencias a la hora de diseñar y optar por una matriz tecnológica, que no es independiente del sistema económico y político que lo crea. En una entrevista,<sup>19</sup> Molina, comenta lo siguiente:

Yo comparo a las ciencias con la bicicleta; la rueda de atrás da el impulso, yo digo las fuerzas productivas, las ciencias duras, tienen que ver con las ruedas de atrás, entre otros factores. La rueda de adelante da la dirección, las ciencias sociales están vinculadas con las ruedas de adelante. Si usted nada más apoya la rueda de atrás se puede ir hacia un precipicio o caerse. No se puede prescindir de ninguna de las ciencias, pero tiene que armonizar el funcionamiento de las dos ruedas, porque incluso ninguna tecnología es neutra. Usted diseña la tecnología en función de los intereses de su sistema social. Es decir, por qué en el capitalismo se diseñan cosas que rápidamente son desechables, porque ellos quieren vender. Entonces algo que tenga una vida útil muy larga no es bueno para el mercado capitalista, pero eso no tiene que ser necesariamente así para el socialismo. Si usted no tiene siempre presente ese vínculo entre todas las ciencias se pierde el análisis interdisciplinario que es fundamental. Usted no puede transferir una tecnología acríticamente. Usted tiene que estar pensando cuál tecnología para mi sistema es la más conveniente o para mi país. Porque mi país tiene determinadas condiciones muy especiales, yo tengo siempre que tener en el análisis presente este aspecto. El economista que no es lo suficientemente sociólogo puede cometer gravísimos errores.

Es interesante tener siempre presente esta reflexión para comprender la necesidad de la interdisciplinariedad en los procesos de política pública y en el estudio de la economía política, en clave del desarrollo territorial que deben acompañarse de categorías de análisis que contribuyan a darle contenido al pensamiento crítico, al momento de comprender las dinámicas sociales y productivas de la sociedad. En segundo lugar, el ejemplo dado por Molina, nos enseña acerca del contenido y lugar que le cabe a las ciencias sociales y cómo incidir en algunas de las “siete esferas” indicadas por Harvey, para pensar y actuar hacia otro modo de desarrollo territorial.

## Bibliografía

- Azzellini, Darío (2012). *La construcción de dos lados. Poder constituido y poder constituyente en Venezuela*. Caracas: El Perro y la Rana.
- Bambirra, Vania (1974). *El capitalismo dependiente latinoamericano*. México: Siglo XXI.
- Baran, Paul, A. (1966). *Economía política del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>19</sup> Fragmento de la entrevista realizada por Elorza en el mes de noviembre de 2011 en La Habana, Cuba, y puede verse en *Economía Política en la Transición. Ir hacia una mesa servida para todos en Nuestramérica*. Buenos Aires: FISYP [en línea], dirección URL: <http://www.fisyp.org.ar/article/libro-economia-politica-en-la-transicion/>

- Boron, Atilio (2013). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Castiglioni, Lucas (2013). “El BID, el Banco Mundial y los desafíos para el Banco del Sur”. *Rebelión* [en línea], dirección URL: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=176624>
- Caputo Leiva, Orlando (2010). “El dominio del capital sobre el trabajo y la naturaleza: nueva interpretación de la crisis actual”. En Gambina, Julio C. (coord.), *La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, pp. 23-28. Buenos Aires: CLACSO.
- (2015), “Algunas formulaciones económicas de Marx y la actual crisis económica mundial”. XIX Seminario Internacional del Partido del Trabajo –PT– de México, marzo.
- Cueva, Agustín (1977). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Chomsky, Noam (2012). *Estados fallidos. El abuso del poder y el ataque a la democracia*. Buenos Aires: Biblioteca Pensamiento Crítico-Ñ-Clarín.
- Elorza, Enrique (2015). *Economía Política en la Transición. Ir hacia una mesa servida para todos en Nuestramérica*. Buenos Aires: FISYP [en línea], dirección URL: <http://www.fisyp.org.ar/article/libro-economia-politica-en-la-transicion/>
- Farah, Ivonne y Vasapollo, Luciano (compils.) (2011). *Vivir bien ¿Paradigma no capitalista?*. La Paz: Universidad Sapienza, Roma y Universidad Mayor de San Andrés.
- Fernández Durán, Ramón (2011). *La quiebra del capitalismo global: 2000-2030. Preparándonos para el comienzo del colapso de la civilización industrial*. Virus Editorial-Baladre-Libros en acción.
- García Linera, Álvaro (2014). Pensando el Mundo desde Bolivia. En: <https://www.youtube.com/watch?v=41iFCjvpTVg>
- Gambina, Julio. C (coord.) (2010). “La crisis de la economía mundial y los desafíos para el pensamiento crítico”. En *La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- (2013). *Crisis del Capital (2007/2013). La crisis capitalista contemporánea y el debate sobre las alternativas*. Buenos Aires: FISYP.
- (2014). *Economía y Política 2. Escritos coyunturales para comprender problemas estructurales*. Buenos Aires: FISYP.
- Granovsky, Martín (2014), “Cuba es una isla, no una ínsula”. Entrevista a Luis Suárez, *Página/12*, 1 de junio, Buenos Aires [en línea], dirección URL: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-247557-2014-06-01.html>
- Harvey, David (2000). *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.
- (2010). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Lander, Edgardo (2013). “Con el tiempo contado. Crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia”. En Lang, Miriam; López, Claudia y Santillana, Alejandra (compils.), *Alternativas al capitalismo-colonialismo del siglo XXI*. Quito: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo-Fundación Roxa Luxemburg-Abya Yala.
- Lang, Mirian y Mokrani, Dunia (compils.) (2011). *Más allá del desarrollo*. Quito: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo-Fundación Rosa Luxemburg, Universidad Politécnica Salesiana-Abya Yala.

- Lang, Miriam; López, Claudia y Santillana, Alejandra (compils.) (2013). *Alternativas al capitalismo-colonialismo del siglo XXI*. Quito: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo-Fundación Roxa Luxemburg-Abya Yala.
- Luzzani, Telma (2012). *Territorios vigilados. Cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*. Buenos Aires: Debate.
- Matus, Carlos (1980). *Planificación de Situaciones*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (1972), *Estrategia y Plan*. México: Siglo XXI.
- Marx, Karl (1973). *El capital. Crítica a la economía política*. t. I. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodney, Walter (1972). *Cómo Europa subdesarrolló a África*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Sweezy, Paul M. (1974). *Teoría del desarrollo capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Toussaint, Eric (2012). *Neoliberalismo. Breve historia del infierno*. Buenos Aires: Capital Intelectual-Le monde diplomatique.

# Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa

*Daniela Perrotta<sup>1</sup> y Emanuel Porcelli<sup>2</sup>*

*Aldo Ferrer, in memoriam*

*El Mercosur posible está disponible a nuestros países para construir  
los desarrollos nacionales en el espacio de la integración*

Ferrer, 2007: 156

## Resumen

Conmemorando el 25° aniversario del Mercosur, este trabajo realiza un balance del devenir del proceso de construcción de región desde el 2003 a nuestros días, para dilucidar los elementos de la coyuntura crítica que se encuentra atravesando. Se argumenta que el Mercosur enfrenta desafíos que se despliegan en tres niveles: 1) cómo resolver el rompecabezas de incompatibilidad entre proyectos nacionales que están cambiando y el proyecto regional imperante del Mercosur 2002-2003 y 2012-2013; 2) cómo proyectar al Mercosur en el marco de la nueva geopolítica latinoamericana, que incluye proyectos regionales que se superponen, complementarios y/o en pugna, y, en especial, en la que se tensiona cada vez más la división ideológica entre el eje Atlántico y el eje Pacífico; 3) cómo se inserta internacionalmente el Mercosur en un contexto en el que se retoman (y/o reformulan) las negociaciones birregionales con la Unión Europea (UE), el establecimiento de mega-acuerdos comerciales y la gravitación de la República Popular China.

## Introducción

¿Cuáles son los desafíos de la integración regional del Mercosur en un escenario de cambio en la geopolítica latinoamericana y de reconfiguración del poder mundial? ¿Cómo inciden en la forma y el ritmo de construcción de región los recambios gubernamentales de los países que conforman el Mercosur? ¿Cuáles son los proyectos de integración regional en

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

<sup>2</sup> Universidad de Buenos Aires.

tensión, contradictorios y/o en pugna en el Mercosur, en especial, y en América del Sur, en general? Este trabajo pretende realizar un balance del devenir del proceso de construcción de región encaminado por el Mercosur desde el 2003 para dilucidar los elementos de la coyuntura crítica que se encuentra atravesando.

En primer lugar, es menester reconocer dos supuestos (a modo de punto de partida) que orientan nuestras indagaciones: por un lado, los procesos de integración regional *no mueren ni fracasan*.<sup>3</sup> Al contrario, se configuran y reconfiguran a lo largo del tiempo, dando cuenta de su *resiliencia* o capacidad de adaptación frente a situaciones que se presentan como críticas o problemáticas.<sup>4</sup> En efecto, adscribimos aquí a la idea de que la integración regional latinoamericana ha transitado por caminos sinuosos que se suceden como olas, en los que no es posible vislumbrar cortes quirúrgicos o diferenciaciones tajantes (Dabène, 2009, 2012). Al contrario, se observan rupturas y continuidades entre los proyectos (políticos) de integración regional que se dan entre uno y otro momento: ideas, normas, valores e intereses “viejos” conviven –con mayor o menor intensidad– con ideas, normas, valores e intereses “nuevos” (Perrotta, 2010).

Por otro lado, a sabiendas de la existencia de un debate nutrido sobre la diferenciación de los términos *integración regional* y *regionalismo*,<sup>5</sup> y que se vincula a una mirada eurocéntrica sobre los procesos de construcción de región en América Latina y el Caribe (ALC), aquí optamos por la categoría de *integración regional* para aprehender al Mercosur y su desarrollo a lo largo del tiempo: la *integración regional* es:

[...] el proceso histórico de aumento de los niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales o transnacionales), a partir de actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y definen los métodos para alcanzarlos; y, al hacer esto, contribuyen a la construcción de la región (Dabène, 2009: 10).

Consecuentemente, esta definición permite indagar la diversidad de actores, niveles y agendas de construcción de la región –que siempre es una construcción social políticamente contestada (Hurrell, 1995b; Perrotta, 2013a, 2013b) y por ello puede emerger tanto de decisiones deliberadas de los actores gubernamentales como de la interacción social–, y conlleva a la creación de instituciones (de diferente tipo). En este sentido, si la integración regional se vincula con visiones (ideas), proyectos políticos (objetivos) y políticas (métodos) de construcción de la región, en ALC la integración regional se ha

<sup>3</sup> La muerte del Mercosur ha sido anunciada muchas veces, tanto desde la academia como por referentes políticos y la prensa especializada. La cuestión central a destacar es que, de cada una de esas situaciones problemáticas, el Mercosur ha logrado reconfigurarse en su identidad, proponerse nuevos objetivos políticos y de políticas, y ensayado proyectos variados de integración regional.

<sup>4</sup> Sobre la atribución de “resiliencia” a los acuerdos de integración regional, los primeros autores que ahondaron en esta idea fueron Olivier Dabène (2009, 2012) y Pía Riggiozzi (2010). Más adelante, Andrés Rivarola Puntigliano y José Briceño Ruiz (2013) editaron un libro centrado en esta categoría. Recientemente, otros autores están dando cuenta de la categoría para expresar el momento del cambio en el mapa regional de América Latina y el Caribe.

<sup>5</sup> Al respecto, se pueden revisar los trabajos de Riggiozzi (2012); Dabène (2009); Perrotta (2013b); Hurrell (1995a); Fawcett (2004); Hettne y Söderbaum (2002); Söderbaum (2003).

erigido como un camino inexorable de reconstrucción de una “nación deshecha”,<sup>6</sup> así como un objetivo de política para la búsqueda de mayores márgenes de autonomía y desarrollo económico integral (Paradiso, mimeo).

Sobre esta base, el Mercosur –que celebra el 25° aniversario de la firma del Tratado de Asunción y tres décadas de construcción de región desde el proyecto argentino-brasileño de mediados de los ochenta que lo antecede– cuenta con desafíos que se despliegan en tres niveles: primero, cómo resolver el rompecabezas de incompatibilidad entre proyectos nacionales que están cambiando y el proyecto regional imperante del Mercosur 2002-2003 y 2012-2013; segundo, cómo proyectar al Mercosur en el marco de la nueva geopolítica latinoamericana, que incluye proyectos regionales que se solapan, complementarios y/o en pugna, y, en especial, en la que se tensiona cada vez más la división ideológica entre el eje Atlántico y el eje Pacífico; tercero, cómo se inserta internacionalmente el Mercosur en un contexto en el que se retoman (y/o reformulan) las negociaciones birregionales con la Unión Europea (UE), el establecimiento de mega-acuerdos comerciales y la gravitación de la República Popular China.

Este trabajo se organiza en tres secciones. La primera está dedicada a sentar las bases del análisis de la integración regional. La segunda presenta un análisis del proceso de construcción de región del Mercosur que se abre a partir de la coyuntura crítica de principios de siglo XXI y que ha comenzado a transitar hacia un nuevo ciclo a partir de los años 2012-2013. Finalmente, se concluye con una sección que busca esbozar respuestas a los interrogantes planteados en los tres niveles en los que se despliega el proceso de construcción de región.

## Propuesta de análisis de la integración regional del Mercosur

La integración regional es un proceso histórico y en permanente construcción. La construcción social de la región se da a partir del aumento de la interacción de variados actores (públicos, privados) y en diferentes niveles (de lo local a lo transnacional) que comparten una idea de región, un proyecto político de región y una forma preferida de encaminarlos. Por eso, las regiones –mejor dicho, los proyectos políticos de integración regional– se encuentran en permanente negociación y contestación. Son, pues, contingentes, y aprehender esa contingencia ha desvelado a los estudiosos de la integración desde el inicio de este campo de estudios,<sup>7</sup> ya sea para evitar recurrir en *modelos prescriptivos* de

<sup>6</sup> Las apelaciones a la unidad latinoamericana han estado presente desde el inicio de los procesos de revolución. En el siglo XX, Felipe Herrera elabora lo que en términos de Devés Valdés (2003) es el “mito de la integración”, un corpus teórico globalizante que permite explicar los hechos (en especial, las dificultades) por los que atraviesan los países latinoamericanos, sienta la integración regional la propuesta para su solución. Para ello, desde su nacionalismo continental, ALC ha tendido a lo largo de los siglos hacia la asociación, hacia el reencuentro con un destino histórico. La idea de ALC como una nación deshecha es el acontecimiento que explica las causas y las razones por las cuales se debe encaminar la integración regional, la reconstitución de la balcanización.

<sup>7</sup> En otros trabajos nos hemos referido a la idea de “campo de conocimiento” para comprender y organizar el desarrollo de los estudios de la integración regional –en general– y en ALC –en especial– (Perrotta, 2012). Por más de 15 años la vertiente europea (lo que sería “la integración propiamente dicha”) y la vertiente del nuevo regionalismo (como enfoque teórico) permanecieron separadas; no obstante, se abre en el escenario del

la integración regional,<sup>8</sup> como en análisis de experiencias únicas ( $n = 1$ ), o bien que por extremar la laxitud del uso del término se genere su *estiramiento conceptual*.

Asimismo, esta postura de análisis se nutre de una perspectiva histórica de ALC y la observación de que las experiencias de integración regional que se ensayaron, en especial a partir de la segunda mitad del siglo XX, se orientaron a la búsqueda de autonomía política y una senda de desarrollo económico concebido como integral. Inclusive, una de las lecturas que pueden realizarse de la conformación del Mercosur en la década de los años noventa refiere al interés de los Estados de transitar un proceso de globalización que se presentaba como amenazante.

Esta visión no se contrapone a lo que denominamos el “regionalismo adjetivado”, una tendencia que se profundizó a partir de la explosión de proyectos regionales en ALC desde el siglo XXI. Al contrario, la noción de proyectos políticos de integración regional permite aprehender que hay diferentes formas de construcción de la región a lo largo del tiempo, y que estas se vinculan en los proyectos políticos nacionales que se sucedieron. De manera sucinta existe un consenso en que ha habido, desde el siglo XX, tres grandes olas o proyectos regionales: el primero, durante la década de los sesenta, vinculado a los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, y que se conoce como *regionalismo autónomico* (Briceño Ruiz, 2007): un proyecto que combina el crecimiento del mercado interno (con la industria ocupando un rol clave) y la mejora de las condiciones de vidas de la sociedad (derechos sociales y laborales) con la necesidad de lograr autonomía y reducir la dependencia de la región. Es decir, se combinan los postulados de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) respecto del desarrollo industrial con el componente autónomico, central para viabilizar la integración solidaria:

A pesar de las diferencias existentes en materia del potencial, hay valores que la inmensa mayoría de los latinoamericanos —elites y pueblos— compartimos. Uno de ellos es el de la autonomía. Todos nuestros países tratan de ser autónomos. Podrán haber discrepancias respecto de la forma y de la intensidad del impulso autónomico y de las estrategias aplicables pero no se puede poner en duda el objetivo que se persigue,

---

2008 un momento de agitación conceptual (Perrotta, 2013a) que lleva a que estas dos vertientes empiecen a dialogar. Una de las estrategias propuestas para extender en profundidad el campo es realizar estudios comparados (Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010). En el caso latinoamericano postulamos que el campo se ha de profundizar visibilizando el pensamiento latinoamericano de la integración (Porcelli, 2015) y por medio del estudio de políticas regionales (Perrotta, 2015).

<sup>8</sup> En especial, porque se ha creado un modelo prescriptivo de lo que la integración regional *es* a partir de la experiencia de la actual UE a partir de la cuestión de *pérdida o puesta en común* de soberanía desde los Estados hacia el “nuevo” centro. Esto conlleva dos implicaciones: la primera, todo proceso de integración regional que se considere “exitoso” ha de alcanzar, indefectiblemente, el “estadio” del mercado común (es decir, ceder soberanía en el manejo de la economía); la segunda, en el plano político, la integración regional es tal si se han construido instituciones comunes (con diferentes configuraciones de supranacionalidad e intergubernamentalidad) que demandan jurisdicción y conllevan al cambio de expectativas y hasta de lealtades (en otras palabras, pasar de un esquema de autonomía política a otro heterónomo). Según esta visión, los procesos de construcción de región que no cumplen estos requisitos son tildados como deficitarios e identificados como meras experiencias de cooperación, concertación o coordinación.

a pesar de las diferencias estructurales y de la diversidad de orientaciones políticas, es el de acentuar la capacidad de decisión nacional (Puig, 1986: 45).

La segunda ola de integración regional es la que se abre en los años noventa, con los postulados neoliberales, y se conoce como *nuevo regionalismo*: caracterización que busca separarse del proyecto anterior, que descalifica por viejo o cerrado, para ensalzar un proyecto regional que busca una inserción competitiva en los mercados mundiales por la vía de la liberalización comercial y la atracción de inversiones, así como fortalecer el proceso de reforma estructural encaminado de manera unilateral por los países (en otras palabras, generar un efecto candado). Una operación interesante que se realiza es quitar el componente de historia compartida y geografía común como uno de los elementos a considerar en el armado de la región. Es posible, pues, integrarse con países que no comparten una frontera geográfica. El ejemplo de este tipo de proyecto regional es el Tratado de Libre Comercio (TLC), generalmente producto de una relación asimétrica en términos de los niveles de desarrollo.<sup>9</sup>

La tercera ola o proyecto de integración presenta más complejidades en torno a su definición y delimitación: las conceptualizaciones ensayadas coinciden en señalar como rasgos centrales el retorno del Estado y la política en la conducción de la integración (un ciclo de repolitización); la incorporación de nuevas agendas (sociales, infraestructura, energía, finanzas); y consecuentemente, la participación de variados actores sociales y grupos de interés. La categoría más utilizada es la de *regionalismo posliberal* (Sanahuja, 2008), seguida por la de *regionalismo poshegemónico* (Riggirozzi y Tussie, 2012). Luego, para el caso del ALBA-TCP, Maribel Aponte (2014) ha desarrollado la noción de *nuevo regionalismo estratégico*. En este trabajo optamos por la noción de *poshegemónico* para comprender los procesos actuales “como la manifestación visible de una repolitización en la región que está dando a luz a nuevas formas de hacer política y de proyectos regionales en los que Estados, movimientos sociales y líderes interactúan y construyen nuevos entendimientos sobre el espacio regional” (Riggirozzi y Tussie, 2012: 3). Esto implica que la integración no es solamente la institucionalización de las prácticas transfronterizas, sino también el reflejo de las transformaciones del espacio regional, incluyendo lo que la región significa para los actores estatales y no estatales, y cómo este significado puede cambiar y ser resignificado en la medida en que las motivaciones, ideas, intereses, relatos y políticas económicas se modifican.

Estos proyectos pueden convivir. En efecto, el mapa actual de la integración latinoamericana da cuenta de la existencia de proyectos de integración neoliberales que pueden catalogarse como de nuevo regionalismo (¿recargado?) y de esquemas poshegemónicos, a la vez, superpuestos entre sí.

<sup>9</sup> En la región de ALC, fue la CEPAL (1990) una de las promotoras de este tipo de esquemas (que llamó regionalismo abierto); seguido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002). De toda la literatura disponible, destacamos el trabajo de Laura Gómez Mera (2005), quien realiza una clasificación acerca de cómo se entiende al nuevo regionalismo en cada una de las teorías de Relaciones Internacionales (y Economía Política); y que luego aplica al caso del Mercosur.

Finalmente, la mirada que aquí se propone para analizar los desafíos del Mercosur incorpora la necesidad de aprehender los tres elementos en los que se despliega la densidad regional, esto es: la situación interna de los países, las reglas de juego de la integración y la proyección conjunta hacia el resto del mundo (Ferrer, 2008: 9).

El proceso de integración regional [del Mercosur] no se reduce a fijar reglas para la integración entre los países miembro y establecer políticas públicas de alcance comunitario. Abarca y está condicionado, asimismo, por las decisiones propias de cada país en la construcción de su desarrollo nacional, las acciones conjuntas para transformar la inserción de la región en el escenario global y resolver las asimetrías existentes. Estas circunstancias específicas del Mercosur no inhabilitan la validez del proyecto pero caracterizan su complejidad y condicionan la estrategia integracionista (Ferrer, 2008: 8-9).

En primer término, las posibilidades para el avance hacia esquemas de integración regional dependen de la situación doméstica de cada país; o sea, de las políticas sociales que se implementen para mejorar el nivel de vida y ampliar el mercado interno, las políticas macroeconómicas, las reglas de juego necesarias para el fortalecimiento de la competitividad y para el impulso de la inversión y el empleo, la distribución del poder y la calidad de los liderazgos, la fortaleza de las instituciones y la capacidad de arbitraje del sistema político. Segundo, las reglas de juego de la integración refieren a la creación de institucionalidad y la puesta en marcha de políticas consistentes con los objetivos de los proyectos nacionales y regionales, en especial, los vinculados con impulsar el desarrollo nacional y fortalecer las posiciones en el escenario internacional.<sup>10</sup> Tercero, el posicionamiento frente al mundo refiere tanto a la búsqueda de consensos en las negociaciones comerciales (multilaterales, birregionales) como en las temáticas de la nueva agenda del desarrollo sostenible (cambio climático, seguridad y soberanía alimentaria, etcétera). El Mercosur está condicionado por las estrategias que asuman sus países respecto de otros países o grupos, como Estados Unidos, la UE y China.

Estos tres planos conforman la *densidad regional* del bloque; en vinculación con la densidad nacional de cada país, permiten realizar un análisis de los proyectos de integración regional por los que transitó el Mercosur desde el 2003 en adelante.

---

<sup>10</sup> Va de suyo explicitar que para Aldo Ferrer, exponente de la escuela económica estructuralista en América Latina, la noción de *densidad regional* tiene como supuesto que la integración regional es una herramienta potente de los países para promover desarrollo económico a partir de la promoción industrial: “[...] deben ser compatibles con el desarrollo de Brasil, la industrialización de Argentina y Venezuela y la apertura de espacios de rentabilidad para Paraguay y Uruguay para ampliar su acceso al mercado regional y acelerar su transformación productiva” (Ferrer, 2008: 10).

## La construcción de región 2003-2015: los proyectos políticos y las políticas de integración regional del Mercosur

El Mercosur fue creado en el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción (TA) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Si bien se enuncia la creación de un mercado común, en la práctica el TA establece la liberalización intrazona (por medio de rebajas arancelarias automáticas, progresivas y lineales) y la necesidad de negociar un arancel externo común para conformar una unión aduanera. El arancel externo y la estructura institucional definitiva se adoptan en el Protocolo de Ouro Preto (POP) a finales de 1994. Las reglas de juego de la integración estuvieron orientadas por este esquema, que obtuvo la presencia de otras agendas no comerciales y la participación de actores sociales. La década se cierra con un escenario de crisis que pone bajo cuestionamiento el recetario neoliberal.

### El Mercosur social, productivo y ciudadano: el ciclo que se abre con el siglo XXI y la contestación al modelo de nuevo regionalismo

La salida de la crisis del Mercosur (2002) se produce en un escenario de recambio político,<sup>11</sup> que *deriva en y se nutre de* la necesidad de replantear el modelo de integración anterior: en especial, se cuestionó la centralidad adquirida por la integración comercial en detrimento de la integración productiva, la escasa o nula atención prestada a agendas sociales y las asimetrías existentes. Así, la coyuntura crítica que da inicio a la etapa es la crisis de las promesas del recetario neoliberal y cuya contestación fue el signo del “cambio de época”.

Sobre el primer punto, el cambio en la orientación del proyecto regional no puede desprenderse del ascenso de nuevos gobiernos<sup>12</sup> que comparten como denominador común la prioridad otorgada a la política y al Estado como ordenador de las relaciones sociales, caracterizadas por estos como con justicia y equidad social; así como a una renovada autonomía respecto de la injerencia norteamericana en los asuntos domésticos y en las relaciones interestatales. Este cambio de ciclo político en Sudamérica generó, pues, las condiciones para la modificación del proceso de integración.

En lo que compete a lo segundo, durante el escenario de crisis del Mercosur se vislumbraron las falencias del acuerdo regional en términos de los bloqueos decisionales, las asimetrías entre los socios, la ausencia de políticas para la integración social y productiva,

<sup>11</sup> Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil, 2003-2011), Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007), Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2010; 2015-actual), Fernando Lugo (Paraguay, 2008-21 de junio de 2012), Evo Morales (Bolivia, 2006-actual), Michelle Bachelet (Chile, 2006-2010; 2014-actual), Hugo Chávez (Venezuela, 1999-2013), Rafael Correa (Ecuador, 2007-actual), Cristina Fernández (2007-2015), Dilma Rousseff (2011-actual), José Mujica (2010-2015), Nicolás Maduro (2013-actual).

<sup>12</sup> Existe abundante literatura que ha intentado caracterizar a estos gobiernos preguntándose si son populismos de un nuevo tipo, una nueva izquierda, un nuevo progresismo, etcétera. Evitamos este debate; solo indicamos que se trató de gobiernos que se posicionaron de manera crítica al orden neoliberal, buscaron la redistribución de la riqueza y generar mayores condiciones para la igualdad y justicia social, contaron con el apoyo de sectores sociales, postularon la autonomía de la región latinoamericana y no lograron modificar la estructura productiva de sus países, fuertemente basada en la extracción de recursos naturales.

la imposibilidad de alcanzar compromisos comunes a nivel macroeconómico, la falta de transparencia y la inexistencia de canales de participación social y ciudadana.

Consecuentemente, la salida de la crisis de principios de siglo colocó a la política como eje conductor del proceso de integración. Esto implicó que los Estados asumieran la conducción del proceso, entendiendo a la integración regional como una política pública para promover desarrollo integral y habilitar espacios y canales de participación y representación ciudadana. Esta segunda etapa fue nominada de diversas formas,<sup>13</sup> lo que denota la imposibilidad de catalogarlo durante estos diez años, siendo el común denominador el calificativo de *Mercosur productivo, social y ciudadano* (Perrotta, 2011). Las políticas regionales encaminadas son parte de las modificaciones experimentadas a nivel doméstico y estas, a su vez, retroalimentan el proyecto político de construcción de región (Perrotta, 2011a). Sin embargo, en esta segunda etapa, las viejas estructuras convivieron con las nuevas (Inchauspe y Perrotta, 2008), lo que complejizó el devenir del proceso de integración debido a que las decisiones fueron producto de negociaciones arduas en las que se dirimían intereses, ideas y valores divergentes y convergentes en torno al proyecto del Mercosur. Uno de los elementos centrales del proyecto anterior que persiste es la configuración de la estructura institucional, lo que redundaba en problemas para la puesta en marcha de agendas no comerciales.

Los elementos básicos de la crítica y ruptura respecto de la orientación anterior del bloque se visibilizan en el acuerdo entre los presidentes “Lula” da Silva y Néstor Kirchner, y se plasman en lo que se ha dado a conocer como *Consenso de Buenos Aires* (oponiéndose al Consenso de Washington), un documento resultante de la reunión que mantuvieron el 13 de octubre del año 2003 en esa ciudad. Este documento de 22 puntos puede comprenderse como una hoja de ruta del proyecto regional en los años venideros. Se subrayan los siguientes elementos:

- Destacan y revalorizan el *derecho de los pueblos al desarrollo* para lograr su bienestar, reafirmando la voluntad de cooperar bilateral y regionalmente en pos de este objetivo;
- señalan la necesidad de *fortalecer la democracia* en la región y la responsabilidad histórica de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, ya que estas constriñen el pleno ejercicio de la ciudadanía;
- indican la preocupación por aumentar la *participación social* en la región;
- *reconocen la situación de asimetrías*, los desequilibrios y las desigualdades, proponiendo, entonces, instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio;

<sup>13</sup> Mariana Vázquez postula la noción de regionalismo inclusivo (Vázquez, 2011) y José Briceño Ruiz menciona proyectos de regionalismo social y regionalismo productivo (Briceño Ruiz, 2011).

- ratifican una profunda convicción de que el *Mercosur* no es solo un bloque comercial, sino que constituye un *espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido*;
- entienden que *la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo*, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando la voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacan que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos (Consenso de Buenos Aires, 2003. El destacado es nuestro).

A partir del Consenso de Buenos Aires se elabora a nivel regional el Programa de Trabajo 2004-2006 (decisión CMC N° 26/03) que coloca cuatro agendas.<sup>14</sup> En este artículo, para dar cuenta de las rupturas y continuidades de esta nueva etapa, analizaremos tres agendas que consideramos centrales: la institucional, la económica (que excede la comercial) y la social; todas ellas atravesadas por la cuestión esencial de amortiguar las asimetrías entre los socios. Luego, dedicamos un apartado especial a la inserción internacional del Mercosur en esta fase del proyecto de integración.

La agenda institucional: la reforma a medio camino

Uno de los elementos que se puso bajo la lupa a partir del nuevo ciclo del proceso de integración regional fue su andamiaje jurídico-institucional, ya que este había sido conformado en función del proyecto regional orientado al mercado. Los cuestionamientos realizados fueron, eminentemente, dos: primero, dado el sobredimensionamiento de la agenda comercial reflejado en la estructura de toma de decisiones (Consejo del Mercado Común, CMC; Grupo del Mercado Común, GMC; Comisión de Comercio del Mercosur, CMC), las restantes agendas de la integración quedaban en una posición periférica y no vinculante. A esta situación se sumaba el hecho de un marcado peso de los Ejecutivos nacionales y, dentro de estos, de las carteras de Economía y Relaciones Exteriores. Segundo, la ausencia de instancias para canalizar la participación social en los órganos creados, la

<sup>14</sup> a) *Agenda Económica Comercial*: Consolidar la Unión Aduanera, Tratamiento de las Zonas Francas, Defensa comercial y de la competencia, Integración Productiva, Fondos Estructurales, Integración Transfronteriza, Promoción de Exportaciones, Reglamentos Técnicos, Incentivos, Armonización Tributaria, Coordinación Macroeconómica, Mercado regional de capitales, Políticas Agrícolas, Biotecnología, Facilitación Empresarial, Negociaciones externas, Compras gubernamentales; b) *Agenda Social*: Participación de la sociedad civil, Temas sociales, Visibilidad cultural, Mercosur ciudadano, Circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores, Educación para el Mercosur, Derechos Humanos; c) *Agenda Ciudadana*: Parlamento del Mercosur, Fortalecimiento institucional; d) *Nueva Agenda*: Programa de cooperación de Ciencia y Tecnología, Integración física y energética.

escasa representatividad ciudadana y la poca transparencia del proceso regional. A estos cuestionamientos se añadieron aspectos jurídicos: los procesos de incorporación e implementación de normativa y a las instancias regionales para la resolución de conflictos entre los socios. En este marco, lo que se colocó bajo discusión fue la máxima de que la arquitectura institucional no es nunca un marco neutro, sino que el diseño institucional se vincula de manera directa con el proyecto de integración regional (Caetano *et al.*, 2009).<sup>15</sup>

A raíz de estos cuestionamientos, se decidió encaminar un proceso de reforma institucional integral –conocido como Ouro Preto II, ya que hacía referencia simbólica a buscar consensos hacia reforma institucional integral a diez años del protocolo original y que hiciera eco de las demandas planteadas por los actores gubernamentales y no gubernamentales excluidos del proceso decisorio–. Para ello, se crearon diferentes grupos de trabajo que funcionaron de forma simultánea: por un lado, el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional del Mercosur (GANRI), con el mandato de presentar al GMC una propuesta integral de reforma institucional (aprobado por la decisión CMC N° 21/05) y, por otro lado, el Grupo Técnico de Alto Nivel (creado al interior de la Comisión Parlamentaria Conjunta, CPC) para la presentación de un proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (PCPM) derivado de la decisión del CMC N° 49/04. Ambos grupos trabajaron en forma paralela y alcanzaron resultados disímiles: mientras que en diciembre de 2005 el CMC aprobó el Protocolo que permitió la creación del Parlamento del Mercosur (comúnmente denominado Parlasur), la reforma institucional integral del Mercosur fue prorrogada en el tiempo hasta 2008 y, más adelante, archivada.

Sin embargo, a pesar de no alcanzar una reforma integral de la institucionalidad, desde el año 2003 un conjunto de instituciones fue creado para dar respuestas a los diferentes problemas que habían señalado los diferentes actores. Aunque este conjunto de instituciones no logró resolver las cuestiones vinculadas con la estructura del proceso decisorio del bloque, sí contaron (y cuentan) con el potencial para transformar las reglas de juego de la integración hacia el fortalecimiento y la profundización del proyecto de integración regional. Algunos ejemplos de ello son: la creación de la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM), el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y el Parlasur. Se destacan características centrales de esta nueva institucionalidad.

Para comenzar, en el momento de su creación (decisión CMC N° 11/03), la CRPM contaba con el potencial para servir como un órgano con ciertos rasgos supranacionales y de carácter permanente, posibilitando el ejercicio de funciones de mayor relevancia.<sup>16</sup> En el

<sup>15</sup> La estructura institucional condiciona: 1) la forma de tomar decisiones (si se deja la regulación de la integración librada al mercado o bien se generan esquemas más complejos para distribuir sus beneficios); 2) la metodología de la integración, en especial a partir de la participación de qué actores (en detrimento o no de otros); 3) la democratización del bloque; 4) la legitimidad social y los alcances del proyecto; 5) la capacidad para resolver los conflictos que se generen (Caetano *et al.*, 2009).

<sup>16</sup> De hecho, en un primer momento, al primer representante permanente se le dio el título de “Presidente del Mercosur”. Las competencias de este órgano fueron: asistir al CMC y a la Presidencia Pro-Tempore del Mercosur, en todas las actividades que le sean requeridas por cualquiera de estos; presentar iniciativas al CMC sobre materias relativas al proceso de integración, las negociaciones externas y la conformación del mercado

año 2010 se decidió modificar la estructura de la CRPM eliminando el cargo del presidente y, en su lugar, en diciembre de ese mismo año se creó la figura de alto representante general del Mercosur (decisión CMC N° 63/10). El cargo debe ser ejercido por una personalidad política destacada, nacional de uno de los Estados partes, con reconocida experiencia en los temas de integración.

En segundo lugar, la creación del TPR es relevante en cuanto se busca dar respuesta a la configuración de un sistema de solución de controversias existente hasta entonces con carácter “provisorio”. El Protocolo de Olivos (PO, firmado en el año 2002 y modificado en el 2007) crea la figura del Tribunal, compuesto por cinco árbitros y una Secretaría del Tribunal (artículo 35 de la decisión CMC N° 37/03, resoluciones del GMC N° 66/05 y N° 39/10). El sistema de solución de controversias no posee, aun con estas modificaciones, un carácter definitivo y se orienta exclusivamente a la resolución de conflictos comerciales entre los socios. Representa una mejora, ya que han introducido las opiniones consultivas y el TPR, pero persiste lo que genera una de las mayores críticas al sistema: solución arbitral no crea jurisprudencia regional. Además, el sistema de solución de controversias adopta la cláusula de “opción de foro”, que contradice el principio de solidaridad y debilita el sistema autónomo regional.

Tercero, la creación de los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) en el año 2004<sup>17</sup> (decisión CMC N° 45/04, regulado por las decisiones N° 19/04; 18/05; 01/10). Este hecho marca un hito en la búsqueda del bloque regional por brindar una respuesta a la resolución de las asimetrías estructurales entre los socios, financiando proyectos en cuatro áreas de trabajo, a saber: convergencia estructural, desarrollo de la competitividad, cohesión social y fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración regional. En la actualidad, el fondo cuenta con un aporte total de 127 millones de dólares anuales, que son otorgados por los Estados Partes respetando un principio de solidaridad (aquellos países con mayor PBI aportan más que los que menos tienen; 21,26% Argentina, 55,12% Brasil, 0,79% Paraguay, 1,57% Uruguay y 21,26% Venezuela). El otorgamiento de fondos –donación no reembolsable– prioriza la ejecución de proyectos en Paraguay y Uruguay.

Finalmente, la creación del Parlasur significa un salto cualitativo respecto de su antecesora (la CPC), ya que es el espacio institucional de representación directa de los ciudadanos (y no los Estados) del bloque. La instalación efectiva del Parlasur se produce en el año 2007, lo que marca el inicio de la realización de un *parlamento posible* (Porcelli, 2009, 2013), es decir, un proceso por el cual se van estableciendo distintas fases, que van adecuando la realidad y necesidad política mediante acciones graduales que promuevan, en el mediano plazo, dotar al Parlamento del Mercosur de la necesaria legitimidad ciudadana y representación. Durante los primeros años de recorrido del Parlasur diferenciamos tres etapas, a

---

común; afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el bloque, estableciendo vínculos con la CPC y el FCES, así como con las Reuniones Especializadas del Mercosur.

<sup>17</sup> El proceso se inició en el año 2003 (decisión CMC N° 27/03), cuando se encarga el estudio para encaminar el establecimiento de fondos estructurales “destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas”.

saber: una primera de instalación, en la que se definen las reglas básicas de funcionamiento y la estructura interna; una segunda etapa, a partir del desarrollo de algunas de las competencias establecidas en el PCPM y la resolución del *tema candente* de la *proporcionalidad ciudadana*;<sup>18</sup> y una tercera etapa de parálisis y estancamiento (Porcelli, 2013). A finales de 2014 se ha relanzado la agenda del Parlasur basada en la realización de reuniones plenarias con la nueva conformación de las delegaciones nacionales.

Su puesta en marcha es un hecho de relevancia en lo que compete al fortalecimiento de una dimensión política capaz de garantizar la representación de la diversidad para avanzar hacia la democratización y la legitimación del proceso de integración. Su conformación interna y la lógica de funcionamiento permite construir los consensos políticos y sociales regionales necesarios para sentar las bases de las decisiones y políticas de integración social legítimas, y por ende, más efectivas, así como para la resolución pacífica de los conflictos en la región (Porcelli, 2009).<sup>19</sup> Sin embargo, el Parlamento regional posee únicamente poderes deliberativos y de recomendación, lo que no modifica sustancialmente el déficit democrático ni el patrón de toma de decisiones prevaleciente en el Mercosur.

En síntesis, la reforma integral quedó trunca, situación que se complejiza aún más si consideramos que hubo una explosión en la creación de otras instituciones –todas periféricas– para acompañar el surgimiento de nuevas agendas (ver apartado “La agenda social...”, p.64).

#### La agenda económica: comercio e integración productiva por carriles separados

En lo que compete a la agenda económica, y pese a los avances que se realizaron en este período para atender a las cuestiones no abordadas en la etapa anterior, el rasgo más saliente es que el proyecto regional comercial del Mercosur se escindió de las demás cuestiones que hacen a una agenda económica concebida como integral. Así, los tibios avances realizados en el área de integración productiva y la puesta en marcha de un instrumento para amortiguar las asimetrías estructurales, quedan con acciones *ad hoc*. Además, la discusión de la integración productiva dejó de lado los debates que se realizaban en el marco de reuniones especializadas, especialmente la de ciencia y tecnología, la de agricultura familiar y la de cooperativas del Mercosur.

<sup>18</sup> En el año 2010 se llegó a un acuerdo para definir la cantidad de miembros del Parlasur y la forma de distribuirlos entre los Estados Parte. Para alcanzar este acuerdo se tuvieron en cuenta dos elementos fundamentales: que el número de parlamentarios por país sea congruente con su población, y que ese criterio sea atenuado para que la conformación del ParlaSur no reproduzca las asimetrías poblacionales de la región. Así, se alcanzó un criterio de Proporcionalidad ciudadana, que establece un Parlasur con 188 integrantes, distribuidos de la siguiente manera: 43 Argentina, 76 Brasil, 18 Paraguay, 18 Uruguay y 33 Venezuela.

<sup>19</sup> Los integrantes del Parlasur ya no responden a un mandato nacional sino, una vez alcanzado el voto directo en los cinco Estados Parte, brindarán su mandato a la ciudadanía regional: reflejando el pluralismo, promoviendo la deliberación, rompiendo la lógica de la unanimidad y promoviendo el agrupamiento a partir de familias políticas (se constituye, así, como una institución con características supranacionales). Los parlamentarios electos, a diferencia de la lógica funcional por delegaciones nacionales, se agruparán conforme a sus ideologías o pertenencias partidarias, independientemente de sus países de origen (Porcelli, 2009). Al momento, Paraguay (desde 2008) y Argentina (desde 2015) han realizado elecciones directas al Parlasur.

El elemento distintivo de este período –que se inicia con la necesidad de recomponer tanto el tejido comercial como la relación bilateral entre Argentina y Brasil– es la mejora de los flujos comerciales entre los socios y hacia el resto del mundo, que recuperó los valores del momento anterior a la crisis, primero, y los sobrepasó conforme avanzaban los años, e incluso, sorteó la crisis económica internacional de 2008-2009.<sup>20</sup> Otro aspecto interesante a destacar consiste en la profundización del componente tecnológico de los bienes que se intercambian al interior del Mercosur entre los socios, que dan cuenta de un proceso de especialización dual (según constata el Informe Mercosur N° 17, elaborado por el INTAL).

Un elemento que estuvo presente en todo el período (y que se tornó más conflictivo en la etapa que se abre a partir del 2012) refiere al déficit de instrumentos consensuales de defensa comercial entre los socios y la adopción de medidas proteccionistas de manera unilateral por los países (en especial, Argentina). Por otro lado, pese a la firma y puesta en marcha del Protocolo de Servicios del Mercosur, los avances han sido menores (comparados con el mayor dinamismo y velocidad de implementación de la liberalización del comercio de bienes), siendo Uruguay y Brasil los que han profundizado más esta agenda. Además, con vistas a reducir los obstáculos del funcionamiento de la unión aduanera, se aprobó el Código Aduanero Común, por medio de la decisión del CMC N° 27/10 (San Juan, 2010). Esta unificación de posiciones implica una mayor coherencia en las disposiciones aduaneras, que puede coadyuvar a la eliminación del doble cobro del arancel externo común. Pero los avances en esta área han sido reducidos. En suma, la agenda comercial se mantuvo con una lógica de comercio administrado.

El otro componente de una agenda económica regional buscó cubrir la cuestión de la resolución de las asimetrías –vía el FOCEM– y la integración productiva. El hito para la conformación de esta agenda se da en el año 2008 en la Cumbre de Tucumán, Argentina, donde se lanzan las siguientes iniciativas: Programa de Integración Productiva, el Fondo de Garantía para las Pequeñas y Medianas Empresas, el Grupo de Integración Productiva (GIP) y el Programa Marco de Ciencia y Tecnología. Estos esfuerzos se suman al desarrollo de Foros de Competitividad (Inchauspe, 2009). Esta agenda no logró encaminar proyectos de integración productiva, quedó vinculada –en el mejor de los casos– a generar apoyos a las Pequeñas y Medianas Empresas (pymes) para incorporarse a la cadena de valor de translatinas gravitantes (como Petrobras, en la cadena de petróleo y gas); o bien a encaminar premios de diseño en diferentes cadenas. El Fondo de Garantía no terminó de constituir un instrumento sencillo y pertinente para las pymes. Por otro lado, la institucionalidad de la agenda productiva experimentó diversas modificaciones, que le restaron continuidad y sustentabilidad.<sup>21</sup>

En el campo de desarrollo científico y tecnológico, además del Programa Marco antes citado, se ha dado curso a un Programa de Apoyo a la Biotecnología en la Plataforma Bio-

<sup>20</sup> Un panorama de la evolución de los flujos comerciales y de la atracción de inversiones se encuentra en los Informes Mercosur elaborados por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Números 8 a 17 (2001-2012). Disponibles en: <http://www.iadb.org/es/intal/intal,1081.html>

<sup>21</sup> Se sugieren los siguientes estudios: Inchauspe (2011); Porta (2006).

tech (Perrotta, 2009). Resulta imperioso señalar que las acciones que el bloque encaminó en materia científica y tecnológica estuvieron propulsadas, y a la vez condicionadas, por la UE, ya que es la fuente de financiamiento de estas actividades. El programa Biotech se explica a partir del auge del agronegocio en los países de la región y aunque cuenta con un componente de investigación para promover innovaciones tecnológicas, a la hora de discutir los derechos de propiedad intelectual de esos desarrollos –y en especial las patentes– se han generado situaciones conflictivas porque la UE reclama el patentamiento por ser la principal fuente de financiamiento. Esta situación coloca al Mercosur en un escenario de dependencia tecnológica.

El proyecto de integración regional anterior (nuevo regionalismo) obtuvo y colocó límites a la generación de políticas con alcance regional para promover la integración de cadenas de valor, más cercanas al esquema de complementación industrial de la década del ochenta.

La agenda social: avances regionales contruidos por actores sociales y gubernamentales

De la preeminencia de la agenda de integración comercial se da paso a la agenda de integración social, primero, a partir de su visibilización en el proyecto regional, fuertemente propulsada por actores y movimientos sociales que venían trabajando por la incorporación de diferentes temáticas y perspectivas de regionalización, pero también por actores de gobierno que en el momento anterior tampoco habían sido incluidos en el diseño del proyecto regional. En algunos casos, las demandas de los movimientos sociales se “encontraron” con una receptividad positiva en los Estados; hecho que se vincula también con el cambio de orientación de los gobiernos desde el año 2002. A la visibilización inicial le siguió un momento de consolidación institucional de las agendas, que asumieron la forma de Reuniones Especializadas (en la mayoría de los casos) o de Reuniones de Ministros y Altas Autoridades. Es posible afirmar que de la misma manera que –en grandes rasgos– a nivel doméstico se pasaba a la concepción de integralidad de las políticas sociales, esta idea se diseminó en el escenario regional y se establecieron canales informales de diálogo entre las estructuras institucionales para discutir conjuntamente los avances y los obstáculos que enfrentaban. No obstante, y como se expuso antes, la falta de una modificación institucional sustantiva significó no poder institucionalizar estos canales de diálogos ni jerarquizar la agenda social en la estructura decisional (intergubernamentalismo radial –Perrotta, 2011b–). A la fase de consolidación de la agenda social le siguió una de profundización, que está dada a partir de la creación de estructuras de carácter permanente que permiten ejecutar las acciones adoptadas basadas en un trabajo diario (sostenido) y que, a la vez, sirvan de reservorio o memoria institucional. Otra característica distintiva de esta necesidad de profundizar la institucionalidad social refiere a la búsqueda de sustentabilidad de las acciones por medio de la creación de fondos regionales.

El desarrollo de la institucionalización del proceso de integración social no estuvo exento de tensiones, en especial de la propia estructura institucional (anacrónica) del proceso de integración, y como causa, a la vez que consecuencia, del fallido intento de reforma integral. Las estructuras del CMC y GMC fueron las más conservadoras de las reglas de juego del Mercosur comercial; estructuras que incluso obturaron la jerarquización del Parlasur en el proceso decisorio regional. En efecto, muchas veces, las obstaculizaciones al desarrollo de la agenda social han sido destrabadas por el accionar de los presidentes y, en algún caso, el Parlasur ha logrado incidir en la amplificación de la voz las reuniones especializadas.

El cuadro 1 en anexo permite dimensionar el crecimiento institucional vinculado a la puesta en marcha de agendas sociales en el proyecto regional.

#### Relaciones externas: del No al ALCA a la frontera latinoamericana

El hito más significativo del relacionamiento externo del Mercosur a partir del 2003 es la construcción del rechazo a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA),<sup>22</sup> el proyecto hemisférico de los Estados Unidos de un gran tratado comercial en el continente americano (exceptuando a Cuba), que abarcaba tanto el comercio de bienes como de servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras públicas. Para los países del bloque, este tipo de acuerdo tensionaba la posibilidad de construir un proceso de desarrollo autónomo, orientado a mejorar los niveles de inclusión y promover industrialización. En la medida en que se negociaba la libre competencia de empresas nacionales y transnacionales, la producción local quedaría relegada y esto, a su vez, generaría impactos en los niveles de empleo. La adecuación de las normas nacionales (laborales, medioambientales, etcétera) para cumplir con lo establecido (por los países más poderosos, léase Estados Unidos y Canadá) en este tipo de tratados, afectarían la soberanía y la autonomía de los países para decidir cómo encaminar sus proyectos nacionales.

Desde 1994 hasta noviembre del 2005 se sucedieron las negociaciones en el marco del proceso de cumbres hemisféricas. Los países intercambiaban borradores del proyecto, que llegó a tener cientos de páginas y una cantidad mayor de “corchetes” (es decir, apreciaciones, pedidos de modificaciones, etcétera). Muchos negociadores, académicos y movimientos sociales ya sabían para el año 2005 que el texto era demasiado complejo de manejar y muy difícil de aprobar. Pero para rechazarlo había que lograr un consenso político fundamental entre buena parte de los países. Este consenso se encontró en el mapa político regional de principios de siglo XXI.

Vale destacar que, desde los inicios de la negociación, los países del Mercosur adoptaron la postura de generar consensos regionales para discutir y debatir en el escenario de cumbres hemisféricas. Si bien cada país negociaba de manera individual, el hecho de adoptar una “posición Mercosur” les permitió amplificar la voz (aun durante los años noventa). Esta

<sup>22</sup> Las negociaciones para conformar el ALCA se iniciaron en el año 1994 con la Cumbre de Miami, organizada por el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton. Este proyecto se basaba en una propuesta del año 1991 de George Bush (padre) llamada “Iniciativa para las Américas”, en el marco de la reconfiguración del orden político y económico mundial tras la caída de la Unión Soviética.

postura estratégica se consolidó en el año 2000 con la adopción de la decisión del CMC N° 32/00, que selló la imposibilidad de que los Estados Parte del bloque negociaran acuerdos comerciales con terceros países de manera unilateral. Así, los países se comprometieron a “negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o grupos de países extrazonas en los cuales se otorguen preferencias comerciales” y establecieron que “a partir del 30 de junio del 2001 [...] no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de la ALADI, que no hayan sido negociados por el Mercosur”. Esta “norma cerrojo” permitió consolidar al bloque como una unión aduanera, pero también otorgó cierto “posicionamiento” de una identidad reforzada ante terceros países y se aseguraba que el bloque no se fragmentara a partir de la firma de TLC unilaterales.

La negociación se dio por terminada en la IV Cumbre de las Américas durante los días 4 y 5 de noviembre de 2005, en Mar del Plata (Argentina). El “No al ALCA” se alcanzó a partir del trabajo de los nuevos liderazgos nacionales en la región, sobre todo del bloque Mercosur, junto a Venezuela, y sobre la base de una gran movilización social transcontinental que venía contestando el proyecto desde finales de los noventa.<sup>23</sup> A partir de aquí, la estrategia de los Estados Unidos fue la búsqueda de acuerdos comerciales (TLC) con los países de la región –lo que configuró un esquema de ejes y rayos–.

El rechazo al proyecto hemisférico panamericano fue una expresión de la búsqueda de autonomía política y desarrollo económico que postulaban los líderes regionales y que dio paso a una profundización de las relaciones con los países latinoamericanos y caribeños, así como con el establecimiento de relaciones de cooperación Sur-Sur. El cuadro 2 en anexo da cuenta de la apertura de espacios de negociación y colaboración del Mercosur con terceros países.

Al mismo tiempo, las negociaciones birregionales con UE llegaron a un *impasse*, vinculado tanto al rechazo del ALCA como al congelamiento de las negociaciones multilaterales (OMC). La negociación se había iniciado en el período anterior –con la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación en 1995 (que entró en vigencia completa el 1 de julio de 1999)– y constaba de tres ejes: comercio, diálogo político y cooperación. En la letra del acuerdo se explicitaba que el Mercosur debía negociar como bloque, es decir, que las posiciones a ser llevadas a las negociaciones debían surgir de una “posición Mercosur” previamente acordada. Uno de los argumentos de este requerimiento de la UE refiere a que se buscaba fortalecer el proceso de integración regional mercosuriano; por lo tanto, una negociación encaminada directa y separadamente entre los países minaría este objetivo. Este hecho permite que reconozcamos que el relacionamiento externo de la UE se vincula no solo a fortalecer su competitividad e ingresar a mercados atractivos, sino que, en especial, se erige como poder normativo, difundiendo una mirada particular de concebir a la integración y diseminar un conjunto de valores (democracia, buen gobierno, respeto

<sup>23</sup> Recomendamos el documental *El renacimiento de la Patria Grande. A 10 años del No al ALCA*, realizado por el periodista Martín Granovsky en el 2015, con motivo del décimo aniversario del rechazo. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5UZYZZobgw4>

por los derechos humanos). Ya sea por su interés comercial como por sus ideas en torno a la integración y la cohesión social, la posición de la UE antagonizaba con la presencia norteamericana en la región (con el ALCA). A partir del acuerdo marco, con la negociación se fueron intercambiando listas pero no se ha alcanzado culminar el proceso. Los avances más sustantivos se produjeron en los ámbitos del diálogo político y de la cooperación.

En lo que refiere estrictamente a la cooperación, las formas que esta adquirió fueron tres: i) sistemas de intercambio de información en todas las formas adecuadas, incluso a través del establecimiento de redes informáticas; ii) capacitación y apoyo institucional; iii) estudios y ejecución de proyectos conjuntos; iv) asistencia técnica. Con todo, al año 2013 la UE ha destinado un aporte de 80.163.031 euros al apoyo de la integración regional del Mercosur. Del análisis la distribución de fondos (ver cuadro 3 en anexo), se observa que más de la mitad fue destinada a los aspectos económico-comerciales del proceso. Esto refiere a las dificultades del Mercosur en la instalación de la unión aduanera y, consecuentemente, a las posibilidades de acuerdo de asociación con la UE. Luego, el 15% destinado a medio ambiente se coloca en la elaboración de “eco-normas”, lo que también serviría a los propósitos del acercamiento comercial entre las regiones. El sector de la producción de conocimiento totaliza un 22% del gasto, si también incorporamos en la cuenta los fondos destinados a los programa de investigación en biotecnología, de movilidad de la educación superior y de apoyo al Sector Educativo del Mercosur. Finalmente, el aporte al fortalecimiento institucional representa un 6% del total. Las áreas prioritarias han sido los dos instituciones de carácter supranacional: la Secretaría Administrativa y el Parlamento —aunque estas no participan en la toma de decisiones ni en el proceso legislativo—. La disponibilidad de recursos financieros y de asistencia técnica viabilizó la implementación de agendas y permitió afinar aspectos del proceso de integración. Por supuesto, ello implicó algunos condicionamientos de parte de la UE —en la promoción de su “saber-hacer” en integración regional— que fueron más o menos sorteados por el Mercosur.

En este período, el Mercosur incorpora a casi la totalidad de los Estados sudamericanos como asociados al bloque regional. También inicia negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para hacer converger los espacios regionales, proceso que se detiene en la medida que, para lograr la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), las cuestiones de convergencia en lo económico-comercial entre el bloque mercosuriano y el andino fueron dejadas de lado. A partir de la creación de la Unasur, se comienza a discutir académicamente y en varios circuitos gubernamentales la continuidad o no del Mercosur; lo que no se discernía por entonces era si el superposición de ambos bloques se resolvería a partir de la búsqueda de complementariedades, convergencias o bien la “desaparición” del Mercosur (que sería subsumido al espacio Unasur). Lo que sí resultaba claro en este momento es que Unasur y Mercosur se habían “dividido” tareas; así, la Unasur comenzaba a avanzar fuertemente en aquellas áreas inconclusas o descuidadas del Mercosur, además de erigirse como espacio político de resolución de conflictos y de fortalecimiento de la democracia sin la presencia de Estados Unidos (es decir, en contraposición con la Organización de Estados Americanos —OEA—).

## **El Mercosur del 25° aniversario: ampliación, nuevo contexto político regional y escenario internacional menos favorable**

Es posible marcar el inicio de una nueva etapa del proyecto regional en el año 2012, cuando presentaba un panorama de profundización –con el primer proceso de ampliación del Mercosur– pero que, tras las elecciones en Brasil (2014) y Argentina (2015), terminaron por definir el rumbo del proyecto regional hacia un escenario más incierto y con un fuerte retorno del proyecto neoliberal, que se visibiliza en especial a partir del tipo de inserción internacional propuesta.

En junio de 2012, a la par de la realización de la Cumbre del Mercosur (Mendoza, Argentina) se abre una coyuntura crítica basada en dos hechos que se conjugan. En primer lugar, el 17 de junio de 2012 se produce una crisis institucional en la República de Paraguay que deviene en un golpe de Estado institucional al gobierno de Fernando Lugo (pese a los intentos de evitarlo, tanto del Mercosur como de la Unasur, aplicando sus cláusulas democráticas). El Senado de ese país, reunido los días 20 y 21 de junio, destituye de manera ilegítima al presidente Lugo y designa al vicepresidente Federico Franco del Partido Liberal en el ejercicio de la presidencia. A raíz de esta situación, en el comunicado conjunto del 29 de junio de 2012, Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela condenaron la ruptura del orden democrático en Paraguay y decidieron aplicar el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático<sup>24</sup> para suspender el derecho de ese país a participar en los órganos del Mercosur. Resaltaron, asimismo, que los efectos de la aplicación de esta medida no debían causar perjuicios al pueblo paraguayo. En consecuencia, no se aplicaron sanciones económicas y se mantuvo vigente el acceso de Paraguay al FOCEM (es uno de sus mayores beneficiarios). Por su parte, el gobierno de Franco presentó demanda al TPR ante la suspensión de su participación política, y denunció el ingreso de Venezuela al bloque, por considerarla una violación de los tratados internacionales acordados. Además, los parlamentarios del Mercosur paraguayos (los únicos que, en ese momento, habían sido elegidos de manera directa), mayoritariamente opositores de Lugo, buscaban sesionar para declarar al Parlasur en contra de la aplicación de la cláusula democrática.

El segundo hecho de importancia es la formalización del ingreso de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte: primero, los presidentes reunidos en Cumbre adoptaron la Declaración sobre la Incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur y, segundo, el CMC adoptó la decisión N° 27/12 que consagra a Venezuela con el estatus de Estado Parte a partir del 12 de agosto de ese año, lo que implica que comienza a participar del bloque, asumiendo derechos y obligaciones, de acuerdo con el TA y el Protocolo de Adhesión firmado en el año 2006. Esta situación generó la amplificación del conflicto con Paraguay, ya que la oposición golpista no aceptaba el ingreso de Venezuela.

<sup>24</sup> El Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del Mercosur fue firmado el 24 de julio de 1998. Ver: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4054/1/1998\\_protocolo\\_es\\_ushuaiacomprodemocraticomcsbych.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4054/1/1998_protocolo_es_ushuaiacomprodemocraticomcsbych.pdf). Más conocido como la “cláusula democrática” del Mercosur, determina la exclusión del bloque del país donde se quiebre el orden democrático, y prevé, incluso, la posibilidad de aplicar sanciones comerciales o el cierre de fronteras al país donde se haya producido tal situación.

Además, cabe mencionar que como el TA debía pasar por los legislativos nacionales para su ratificación, el proceso de aprobación de Venezuela –pese a los intentos de Lugo– no había logrado eco a nivel doméstico, siendo bloqueado en el Senado paraguayo.

El interrogante inmediato que se abrió fue reflexionar acerca de cómo sería el proceso de incorporación de un nuevo Estado Parte (léase, cómo procesar la ampliación), ya que se trataba justamente de un gobierno (Hugo Chávez) que se alineaba más hacia la izquierda en el *continuum* de gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay, con posturas más disruptivas que los demás socios del Mercosur en algunos aspectos. Esto ponía en discusión cómo sería el proceso de acercamiento del Mercosur a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), un proyecto de integración regional con rasgos radicalmente solidarios. Además de cuestionarse si la incorporación de Venezuela traería nuevos temas (nuevas demandas, nuevos objetivos) a la arena de discusión regional. Esta situación de incertidumbre respecto de cómo canalizaría el Mercosur su primera ampliación se vincula a que el Estado Plurinacional de Bolivia reiteró su solicitud para convertirse en Estado Parte (firma en Brasilia en diciembre de 2012 del Protocolo de Adhesión) y luego también Ecuador manifestó su interés por convertirse en un Estado Parte. Ambos países miembros del ALBA-TCP y de la Unasur. Por último, desde fines del 2012 se habilitó la participación de Surinam y Guayana como observadores en los diferentes órganos del Mercosur, dos países que al 2015 se han convertido en Estados Asociados.

Así, hacia fines del año 2012 los tres frentes problemáticos que el Mercosur debía sortear eran: la reincorporación de Paraguay, ya que la suspensión llegaría a su fin con los comicios en ese país en abril de 2013 (primera vez que el Mercosur suspende a un miembro y vuelve a incorporarlo);<sup>25</sup> la ampliación del Mercosur y cómo las reglas de juego de la integración sortearían la presencia de un nuevo Estado (o tres más, dado el interés de Bolivia y Ecuador), a la par de que la gravitación de este nuevo país implicaba la incorporación de temas que el Mercosur no había abordado al momento;<sup>26</sup> la cuestión de la superposición de los proyectos regionales latinoamericanos (Mercosur, Unasur, ALBA-TCP) con agendas superpuestas –algunas complementarias, otras competitivas– y, en especial, la conformación del proyecto de la Alianza del Pacífico,<sup>27</sup> un espacio ideológico que se presenta en contraposición al espacio mercosuriano, “Atlántico”.

<sup>25</sup> Había malestar con los demás países, en especial, por la incorporación de Venezuela y el hecho de que “saltearon” la presidencia pro t mpore que, de no haber habido suspensión, le tocaba a Paraguay.

<sup>26</sup> En la primera cumbre que realiza Venezuela, por ejemplo, coloca como tema regional el “Mercosur de los Pueblos Originarios”, dimensión ausente hasta entonces.

<sup>27</sup> La Alianza del Pacífico (AP) surge como propuesta peruana hacia Chile, Colombia, México y Panamá en el año 2011 –Declaración de Lima– de mancomunar esfuerzos y crear un bloque con el objetivo de profundizar las relaciones comerciales con la región de Asia Pacífico. Panamá quedó como Estado observador y los cuatro restantes conformaron la AP, con la firma del Acuerdo Marco en junio de 2012. En la actualidad, Costa Rica se encuentra en proceso de adhesión. En términos de las acciones encaminadas, primeramente brindó un marco al proceso de liberalización comercial ya existente entre los cuatro países y, luego, se avanzó en la creación de un Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) del que no participa aún México; también se estableció un programa de liberalización comercial que exceptúa al sector agrícola, y se avanzó en acuerdos como la creación de una visa AP con el objetivo de promover el turismo de ciudadanos de terceros países y la conformación de

De estos tres asuntos, el menos complejo fue la reincorporación de Paraguay tras las elecciones que consagraron a Horacio Cartes en la Presidencia; en seguida, el gobierno mostró señales de que –pese al descontento por el ingreso de Venezuela– no impediría el ritmo y las formas del proceso de integración regional, y como gesto de acercamiento facilitó la aprobación por parte del Senado paraguayo del protocolo de adhesión de Venezuela al bloque. El frente problemático provino, primero, de la situación doméstica venezolana tras la muerte de Chávez (marzo) y la asunción de la presidencia por parte de Nicolás Maduro; escenario político que se complejizó conforme pasaron los meses. Por otro lado, la división entre un llamado “eje Atlántico” y otro “eje Pacífico” empezó a cobrar resonancia, en especial, por la ampliación de la idea de “modelo de inserción en el mundo” promovido por Chile, Colombia, Perú y México.

A la situación política se sumaron los efectos de la crisis internacional, que comenzaron a sentirse en la región; así como la reducción de los precios de sus principales productos. En Brasil la situación se evidenció con más fuerza, lo que derivó en una disminución de los flujos comerciales, afectando fuertemente a la relación con Argentina.<sup>28</sup> El Mercosur no había permanecido exento de conflictos comerciales durante los últimos años, pero este escenario los profundizó y el bloque demostró, nuevamente, la ausencia de instancias permanentes para canalizar los conflictos, más allá de la diplomacia presidencial. La falta de coordinación de políticas macroeconómicas, la ausencia de acuerdos sectoriales y la imposibilidad de implementar una agenda de integración productiva son elementos que vuelven a colocarse en tensión. A nivel doméstico, el contexto internacional para los principales productos de exportación de los países del Mercosur es negativo, caen los precios de las *commodities* –ingresos que les habían permitido a cada uno de los países encaminar la mejora de los mercados internos– y los flujos de exportaciones. Lo que deja en cuestión los problemas estructurales de las economías latinoamericanas (no solo mercosurianas) sobre la base de su perfil exportador.

Las cuestiones de política nacional se expresan, y retroalimentan el malestar en el escenario regional: imposibilitando la búsqueda de consensos y limitando la adopción de acciones para profundizar la integración. En especial, porque en las coyunturas domésticas comienzan a resquebrajarse –en los dos países más grandes (Argentina y Brasil)– las posibilidades de continuidad de las coaliciones de gobierno.

En el caso de Brasil, la fase de reelección de Dilma Rousseff se desarrolló en el marco de un proceso de conflictividad social que podemos reconocer desde las manifestaciones de junio de 2013<sup>29</sup> y que continuó durante todo el curso electoral. Rousseff logra ganar

---

un fondo de cooperación (con aportes idénticos de cada socio). Resulta significativo destacar que, además de Panamá, la Alianza tiene una treintena de países observadores, a saber: Alemania, Australia, Canadá, China, Corea, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Guatemala, Holanda, Honduras, India, Israel, Bélgica, Trinidad y Tobago, Italia, Japón, Marruecos, Nueva Zelanda, Paraguay, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Singapur, Suiza, Turquía y Uruguay.

<sup>28</sup> Véase informes Mercosur del INTAL N° 17, 18 y 19: <http://www.iadb.org/es/intal/intal,1081.html>

<sup>29</sup> En junio de 2013 se realizaron manifestaciones públicas motorizadas por la oposición en las principales ciudades de Brasil, cuyo eje fue contraponer los aumentos de algunos servicios públicos (en especial el

la segunda vuelta electoral como en el año 2010, pero los estrechos márgenes con los que logra imponerse sobre Aécio Neves (PSDB), la consecuente pérdida por parte del PT de relevantes gobernaciones estatales y el escenario de estancamiento económico imperante, la obliga a realizar cambios en el nuevo gabinete, que toma así un perfil de corte liberal.<sup>30</sup>

En el caso de Argentina, la coyuntura electoral del año 2015 arrojó como resultado la pérdida del Frente para la Victoria (FPV) de la Presidencia y de varias gobernaciones gravitantes, y el acceso al poder de la alianza Cambiemos, con Mauricio Macri como presidente, luego de realizarse una segunda vuelta por primera vez desde su establecimiento en 1994. Durante la coyuntura electoral, la agenda regional estuvo presente en las narrativas y propuestas de los candidatos, y se dieron pistas de la mirada sobre el Mercosur y la estrategia de inserción internacional de Argentina, así como de los aliados “regionales” preferidos en cada caso. Además, al haberse realizado la primera elección directa al Parlasur, las miradas sobre el Mercosur estuvieron presentes durante toda la campaña electoral.

Uruguay es un caso diferente: aunque hay una continuidad de la coalición gobernante –Frente Amplio–, la vuelta a la presidencia de Tabaré Vázquez se da en un contexto distinto al de 2005. La incidencia del estancamiento económico de sus vecinos precipita un contexto doméstico complejo, no solo en términos económicos, sino también sociopolíticos: algunas de las medidas e iniciativas de orientación liberal llevadas adelante por Danilo Astori son resistidas por sectores de la misma coalición de gobierno (ceranos al expresidente Mujica) y aliados sindicales como el PIT-CNT.

Finalmente, otros dos elementos que inciden en el contexto actual de la integración regional del Mercosur: en el escenario continental, el descongelamiento de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, a lo que se suma un escenario electoral en la potencia del Norte, y una nueva reconfiguración del poder mundial, que tiene una doble dinámica: por una parte, afecta a las relaciones interestatales y supone el ascenso de los países emergentes, y la aparente transición, como hecho y como narrativa, de un sistema internacional unipolar a uno multipolar. Por otra parte, se observa la difusión del poder a actores no estatales y mercados sin control público efectivo, que conforma un mundo globalizado que demanda marcos más amplios de cooperación y de gobernanza regional o global (Sanahuja, 2011; Sanahuja *et al.*, 2015). En este nuevo escenario, la firma de megacuerdos comerciales se ha convertido en la forma de reorganizar las relaciones comerciales multilaterales, en especial, de cara a los sucesivos estancamientos de las rondas de negociación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de la presencia china en competencia con los Estados Unidos, y la consecuente necesidad de este último de contar con espacios “libres” de la incidencia del gigante asiático.

---

transporte) respecto de los excesivos gastos vinculados con la organización del Mundial de Fútbol 2014 y el gasto de la política.

<sup>30</sup> Como respuesta a los pedidos de cambio, Rousseff, a finales de 2014, reduce el número de ministerios del gobierno federal de 39 a 31, otorgando una presencia prominente en algunas carteras al PMDB y sumando a Joaquim Levy y Nelson Barbosa, ambos de perfil liberal, como ministros de Economía y Planeamiento respectivamente. Barbosa reemplazará a Levy luego de su renuncia, en diciembre de 2015.

Estos factores son los que han de ponderarse a la hora de señalar los desafíos y posibles rumbos del Mercosur en el escenario de su 25° aniversario.

## Desafíos del Mercosur en el escenario de su 25° aniversario

Como se expuso, el proceso de integración del ciclo 2002-2003 – 2012-2013 se caracterizó por la priorización dada a la política: la conducción general del proceso por los gobiernos reivindicó el rol de los actores sociales para marcar la orientación y el ritmo de la integración. Esto implicó, primero, que los gobiernos coincidieron en asumir la redistribución de los beneficios de la integración regional, la que pretendió, por un lado, igualar a los países (reducción de diversos tipos de asimetrías) y, por el otro, incorporar agendas y actores que habían permanecido relegados. Este último aspecto constituye un común denominador de los proyectos de desarrollo nacional impulsados. Aunque estos modelos no quedan al margen de las presiones de las elites empresariales, en el marco de la puja redistributiva el Estado ocupa un rol central para igualar los beneficios y el acceso a derechos. Así, este proyecto regional puede entenderse a partir de la noción de poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Segundo, la dimensión política también refiere a la participación creciente de amplios sectores sociales en diversas agendas desde las que el Estado abre canales de participación y, además, contribuye a la organización de esa participación. La creación de las reuniones especializadas es un ejemplo de ello: no surgen únicamente para que los actores tengan voz en la formación de determinadas políticas regionales, sino que el propio proceso estimula los espacios de institucionalización y organización de la participación social, tanto a nivel regional como nacional.<sup>31</sup> Por su parte, la participación ciudadana fue canalizada con la creación del Parlasur. Si bien no todos los Estados Parte han procedido a la elección directa de los parlamentarios, en potencia implica la posibilidad que la pluralidad de voces esté presente en la institución, encauzando los conflictos y demandas a partir de la deliberación. El proceso de elección de los parlamentarios argentinos marcará, sin lugar a dudas, un quiebre en la gravitación de esta institución en el espacio regional.

El tipo de relacionamiento externo que construyó el Mercosur en estos años también contribuyó a la generación de su propia identidad y a visibilizar la idea de que la integración se colocaba en una narrativa compartida del destino inexorable de la unidad latinoamericana para promover las metas de autonomía, desarrollo y democracia basadas por la solidaridad y la búsqueda del consenso. En esta narrativa, nacionalismo y latinoamericanismo (Patria Chica y Patria Grande) no son términos mutuamente excluyentes, sino que son dialécticos.

<sup>31</sup> Tomamos el caso de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) como ejemplo de este doble sentido de fortalecimiento de la participación social: como toda Reunión Especializada, permite que actores sociales participen en las reuniones semestrales (destacando que sigue prevaleciendo la lógica de funcionamiento por delegaciones nacionales). En el caso del grupo de trabajo Juventud Rural, que mantiene esta lógica de participación, ha encaminado un curso regional de dos años para jóvenes agricultores familiares que contribuyó a la organización de la participación de estos actores que estaban dispersos (González, 2011).

El proyecto regional de estos años arroja un balance pesimista en tres dimensiones: primero, los cuellos de botella del desarrollo de la agenda comercial que no avanzan hacia estructuras que permitan una efectiva coordinación macroeconómica y la generación de esquemas solidarios de distribución de los beneficios de la integración. Esta situación está vinculada en forma directa con los problemas de las economías del Mercosur, en función de su perfil eminentemente agroexportador-extractivista, economía que no se ha consolidado según la densidad nacional a la que alude Ferrer. A esto se agrega la debilidad para lograr la sustentabilidad y profundidad de las políticas de integración productiva y de elevación de los niveles de desarrollo científico y tecnológico por medio de la cooperación. Segundo, una agenda social de la integración que no ha institucionalizado la experiencia de coordinación integral entre diferentes temáticas, ni mucho menos ha puesto en cuestionamiento la dimensión productiva y de desarrollo sostenible del bloque regional. La mayoría de las agendas sociales que se crearon desde el 2003 en adelante tienen sus propias propuestas de desarrollo y de modelo de integración regional e inserción internacional, que chocan con las reglas de juego y los proyectos del Mercosur comercial. Tercero, la imposibilidad de lograr modificar la estructura institucional (en un proceso que quedó truncado) obtura la cristalización de un proyecto de integración que intente balancear las posturas de la hegemonía comercial con las poshegemónicas. El fallido Ouro Preto II no significó un gran problema, en la medida que se generó coincidencia entre los presidentes del bloque y, a la vez, estos compartían proyectos políticos nacionales, *prima facie*, de corte redistribucionista: las agendas sociales contaron con apoyo político para encaminar acciones y políticas regionales, incluyendo la creación de estructuras permanentes (institutos, secretarías técnicas, unidades). Pero los cambios en la orientación política de los Estados nacionales imprimen consecuentes cambios en la orientación del proceso de integración regional, que hacen tambalear los logros alcanzados en cada área, pero, especialmente, esas estructuras permanentes que fueron creadas durante esos diez años. Por un lado, por la vía de los estrangulamientos presupuestarios; por el otro, por la imposición de rumbos y orientaciones al trabajo de estos órganos de identidad regional.

Estas tres debilidades son las que se expresan en el cambio de ciclo o proyecto de integración regional del escenario 2012-2013 y se evidencian de manera más contundente a partir del 2015. Los problemas de la dimensión comercial son los mismos de siempre y vuelven a generar tensiones entre los socios. Las agendas sociales —muchas de ellas que han construido sus propias identidades vinculadas con el proceso de “cambio de época” abierto en el 2002-2003— se dan de bruces con las nuevas orientaciones de los gobiernos del bloque (con las peculiaridades señaladas). Las reglas de juego institucionales que fueron flexibles para permitir un proyecto más inclusivo de región, son, al mismo tiempo, consecuentes con un modelo que busca reinsertarse en la senda del nuevo regionalismo (¿ahora recargado, reformateado?). En este marco, las estructuras derivadas de las reuniones especializadas y reuniones ministeriales del período anterior quedan en una posición vulnerable, y su estrategia de mantenimiento es la conformación de relaciones con los actores sociales que participan de ellas y la bancada “progresista” del Parlasur y las instituciones más autonómicas creadas en el último tiempo.

No obstante, de esa “reforma fallida” sí hay elementos que consideramos ganarán mayor dinamismo y peso dentro del bloque regional: el Parlasur, la figura del Alto Representante y –en cierta medida– el FOCEM.

Respecto del Parlasur, las elecciones directas en Argentina (junto con las ya realizadas dos veces en Paraguay) configuran un escenario novedoso en la historia de la participación al interior de las instituciones del bloque regional. Por su carácter intergubernamental, y dadas las características de los sistemas políticos nacionales, el signo partidario presente de forma predominante, o al menos mayoritaria, en el seno de la CPC primero, y del Parlasur después, ha estado en sintonía con el signo partidario de los titulares de los Poderes Ejecutivos nacionales. Los resultados ajustados en Brasil, sumados a la mayoría (26 de las 43 bancas) que obtuvo el FPV luego de las elecciones en Argentina y la victoria de la oposición antichavista en Venezuela, configuran la posibilidad de tener voces disímiles sobre el futuro del bloque entre el Parlamento regional y el CMC.<sup>32</sup>

Por otro lado, la figura del Alto Representante del Mercosur (actualmente bajo el mandato de Florisvaldo Fier más conocido como “Dr. Rosinha”, y que fue presidente del Parlasur) aparece en escena como un vector para la incorporación de temas centrales en la agenda regional. Sería un actor capaz de impulsar “los grandes tópicos” para el proyecto regional, que a la vez tiene la posibilidad de interactuar y articular diferentes instituciones.

En el caso del FOCEM, aunque por decisión de CMC N° 22/15 se estableció la continuidad por 10 años (hasta 2025) del fondo de 127 millones de dólares anuales<sup>33</sup> resulta menester hacer una evaluación de su impacto efectivo sobre el proceso regional. En especial, en qué medida ha contribuido a la resolución de las asimetrías. En un escenario cambiante como el que se está transitando, resulta interesante prestar atención sobre la continuidad o no del fondo; y cómo esto afectaría las alianzas regionales entre los bloques más progresistas y aquellos más neoliberales.

Sobre esta base, al menos son tres los desafíos de corto y mediano plazo que ha de sortear el Mercosur actual. En primer lugar, *cómo resolver el rompecabezas de incompatibilidad entre proyectos nacionales y el proyecto regional imperante del Mercosur 2002-2003 – 2012-2013*. Esta cuestión surge del análisis de los complejos escenarios postelectorales, siendo el caso argentino el más abrupto, porque asume un proyecto político contrario. A esto se suman los conflictos en Venezuela, las dificultades de Ecuador y un escenario de no-reelección de Evo Morales en Bolivia. Este nuevo mapa político brinda un panorama de incompatibilidad entre el proyecto regional del Mercosur del decenio de gobiernos populares –con las falencias estructurales que marcamos– y los proyectos políticos do-

<sup>32</sup> En el CMC se encuentran las delegaciones nacionales de los 5 Estados partes: ministros de Economía y ministros de Relaciones Exteriores.

<sup>33</sup> A los 100 millones de dólares anuales establecidos por la decisión del CMC N° 18/05 a partir del 2013, con el ingreso de Venezuela, pasó a constituirse con un total de 127 millones de dólares por año de la siguiente forma: Brasil, 70 millones; Argentina y Venezuela, 27 millones; Uruguay, 2 millones y Paraguay, 1 millón de dólares anuales. En cambio, para la distribución de los fondos quedó establecido que un 43,65% será para los proyectos presentados por Paraguay, un 29,05% para Uruguay y 9,1% respectivamente para Brasil, Argentina y Venezuela.

mésticos que estarían avizorando un retorno del ciclo político neoliberal-neoconservador. Como argumentamos, queda en evidencia la imposibilidad de los gobiernos anteriores de resolver las falencias de la arquitectura institucional del proyecto, por lo que la precariedad del mantenimiento de las agendas sociales y productivas es eminente. En este escenario, la posibilidad para el mantenimiento de líneas de continuidad con el momento anterior está en el rol que asuman aquellas instituciones regionales que cuentan con cierto margen de autonomía respecto de los Ejecutivos nacionales: las unidades, los institutos, el Alto Representante y el Parlasur. Además, en este nuevo escenario es clave el fortalecimiento de la acción social transnacional (regional) para evitar retrocesos (en torno a niveles de participación y de agendas alcanzadas).

El segundo desafío consiste en *cómo proyectar al Mercosur en el marco de la nueva geopolítica latinoamericana*, que incluye desde el acercamiento entre Cuba y los Estados Unidos, hasta proyectos regionales que se superponen, complementarios y/o en pugna, y, en especial, que tensiona una *división ideológica entre el eje Atlántico y el eje Pacífico*. En la fase que se abre a partir del cuestionamiento de la hegemonía neoliberal, sobre todo por las consecuencias socioeconómicas en las sociedades de los países del Mercosur, también se habilitaron narrativas que retoman las ideas sobre la autonomía (política) de los países y, por tanto, de las regiones en construcción. Esta posición se traduce en un renovado latinoamericanismo que pasa a criticar (y en algunos momentos a dejar en segundos planos) las instituciones panamericanas (como la OEA) y el liderazgo de los Estados Unidos. En términos de Riggiozzi y Tussie (2012), se da paso a una renovada politización que lleva al desplazamiento parcial de las formas dominantes de la gobernanza neoliberal liderada por los Estados Unidos, y se concentra en el reconocimiento de otras formas políticas de organización y administración económica de los bienes (comunes) regionales. La literatura especializada alude a la conformación de la Unasur, ALBA-TCP y la CELAC; y aquí agregamos que el Mercosur forma parte de este proceso, en especial si anudamos los hitos del Consenso de Buenos Aires, la construcción del No al ALCA y el estallido de agendas no comerciales. La creación de la CELAC y su segunda cumbre realizada en La Habana en 2014 –que declara a ALC como una zona de paz– es quizás la máxima expresión de esta posición. Con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba, es posible que se aminoren las tensiones en la institucionalidad panamericana, aunque no podemos predecir cuánto (menos aún en un contexto electoral en el país continental). Pero la presión se está direccionando sobre Venezuela, sobre todo a partir del apoyo de Estados Unidos a los movimientos que buscan desestabilizar el gobierno de Nicolás Maduro.

Finalmente, como se ha intentado mostrar, desde inicios del siglo XXI se ha visto un surgimiento de variados procesos de integración regional, cooperación y concertación política. Si en la etapa anterior la “división” estuvo colocada en cómo resolver la relación entre el Mercosur y la Unasur (más en el campo de los actores de gobierno, que participaban en simultáneo de las negociaciones regionales en ambos espacios, que la academia),<sup>34</sup> la

<sup>34</sup> Es menester reconocer que la Unasur se convirtió en un “tema candente” de los estudiosos de la integración regional y las relaciones internacionales latinoamericanas a raíz de la construcción de una agenda de defensa

etapa que se abre con la creación de la Alianza del Pacífico. Varios estudios han demostrado que la AP no ha aumentado el flujo comercial intrazona y, en efecto, que los países de la AP mantienen mayores flujos comerciales con los países del Mercosur (Peyrani y Geffner, 2013). Lo que se destaca, entonces, es la conformación de un eje de integración sobre el común denominador del nuevo regionalismo (integración negativa) y del que participan todos gobiernos neoliberales (y que han firmado TLC con varios países y grupos de países). Es un eje orientado al Pacífico, que se contrapone al proyecto regional que encamina el Mercosur de tipo poshegemónico (integración positiva) y alentado por los países con gobiernos populares. Ante esta oposición AP/Mercosur, desde la academia se resignificó el debate en términos Pacífico versus Atlántico, como da cuenta la dedicación de ediciones especiales en revistas gravitantes en la región (Serbin *et al*, 2014). Esta diferenciación al nivel de las narrativas y los proyectos políticos, caló hondo en el escenario de transición a esta actual etapa del Mercosur en el marco de los procesos electorales y las afirmaciones realizadas por los gobiernos electos. En especial, el discurso en torno a lograr hacer converger el Mercosur con la AP. Desde el punto de vista de los flujos comerciales intrarregionales, la vinculación ya existe y funciona –sobre todo en el comercio de bienes–. Los puntos susceptibles a profundizar versarían en torno a la agenda de servicios, propiedad intelectual y compras públicas. Lo que enmascaran los discursos en torno a la convergencia es desistir definitivamente de la construcción de la unión aduanera y posibilitar que cada país del Mercosur pueda negociar acuerdos comerciales con terceros países y grupos de países. Es decir, presionar por la derogación de la decisión CMC N° 32/00. Esto nos lleva al punto que sigue.

Tercer desafío: *cómo se inserta internacionalmente el Mercosur* sobre la base de las negociaciones con la UE, el establecimiento de megaacuerdos comerciales promovidos por Estados Unidos y la gravitación de la República Popular China.

En lo que respecta a la UE, el escenario poselectoral permite una carta blanca a la reanudación de las negociaciones (luego de un intento tibio en el 2014) ya que el país que más reparos colocaba a las posiciones que se estaban intercambiando era Argentina. La UE –tras los fracasos con la CAN, que resultaron en la instalación de negociaciones bilaterales con cada país y no como bloque– no había sugerido la opción de negociaciones separadas en el Mercosur, insistiendo en la búsqueda de posiciones comunes y consensuadas. Pero con la modificación de la visión argentina, se destraba el proceso sin la necesidad de recurrir a la derogación de la decisión CMC N° 32/00.

En lo que refiere a la posición de los Estados Unidos, este país es el gran promotor de tres megaacuerdos regionales de comercio, uno a cada lado de su posición geopolítica (la frontera atlántica y la frontera política) y un gran acuerdo en materia de servicios. Estos son: el Acuerdo Transpacífico (TPP), el Acuerdo Transatlántico de Inversión y Comercio (TTIP)

regional; en menor medida, la creación de un proyecto “alternativo” como el ALBA-TCP también atrajo la mirada de variados investigadores; y finalmente, la creación de la CELAC –como espacio “casi” hemisférico que excluía a EE. UU. y Canadá– también recibió atención. El punto a destacar es que en estos años se redujo el interés por los “procesos viejos”, como es el caso del Mercosur. A nuestro entender, una falencia del campo de estudios, ya que se pierde apreciación de los procesos y cómo explicarlos.

y el Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA). Por ahora, las miradas mercosurianas están colocadas en el TPP, firmado en febrero de 2016 (previo acuerdo en octubre de 2015) bajo un extremo secretismo y del que participan Chile, México y Perú (junto a Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Estados Unidos, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam). Aunque a raíz de su secretismo poco se conoce de los términos de la negociación, lo que sí puede decirse es que implica un retorno de la mirada del regionalismo imperante en los años noventa, con una fuerte pérdida de la soberanía decisoria en materia de desarrollo y de regulación de áreas clave (como los servicios). Para participar de este acuerdo, el CMC deberá derogar la decisión N° 32/00, dando carta blanca para otros acuerdos comerciales que los Estados busquen concluir.

Por último, si bien el gobierno chino ha desmentido que la firma del TPP sea una estrategia de los Estados Unidos para cercarla, es claramente un acuerdo que busca consolidar las posiciones de ese país respecto a la estrategia multilateral china de los últimos años. Desde el Mercosur,<sup>35</sup> el acercamiento chino a la región se vincula con su búsqueda de proveedores de materias primas y nuevos mercados de exportación, así como de colocación de inversiones –destinadas a obras de infraestructura– que han sido recibidas con gusto por los países sudamericanos. Al igual que las críticas realizadas a las formas de relacionamiento con Estados Unidos y la UE, se señala el énfasis a la reproducción del patrón de intercambio tradicional, basado en productos primarios, que conlleva a los deterioros de los términos del intercambio a raíz de las diferencias tecnológicas pero, en especial, por los bajos costos laborales chinos y su elevada competitividad.

El Mercosur de su 25° aniversario debate el proyecto regional que encaminará en el mediano plazo: si se retrotraerá a un proyecto (neoliberal) para acompañar las modificaciones de los escenarios nacionales y con una serie de actores extrarregionales expectantes de tal orientación –ya que implicaría un retorno a un proyecto regional dependiente y heterónimo–, o si los actores (gubernamentales y no gubernamentales) que lograron proponer un proyecto regional en construcción de su densidad regional podrán movilizarse –en la región pero también transnacionalmente, revitalizando lo que fue la movilización hemisférica contra el ALCA– para conservar los instrumentos autonómicos de integración.

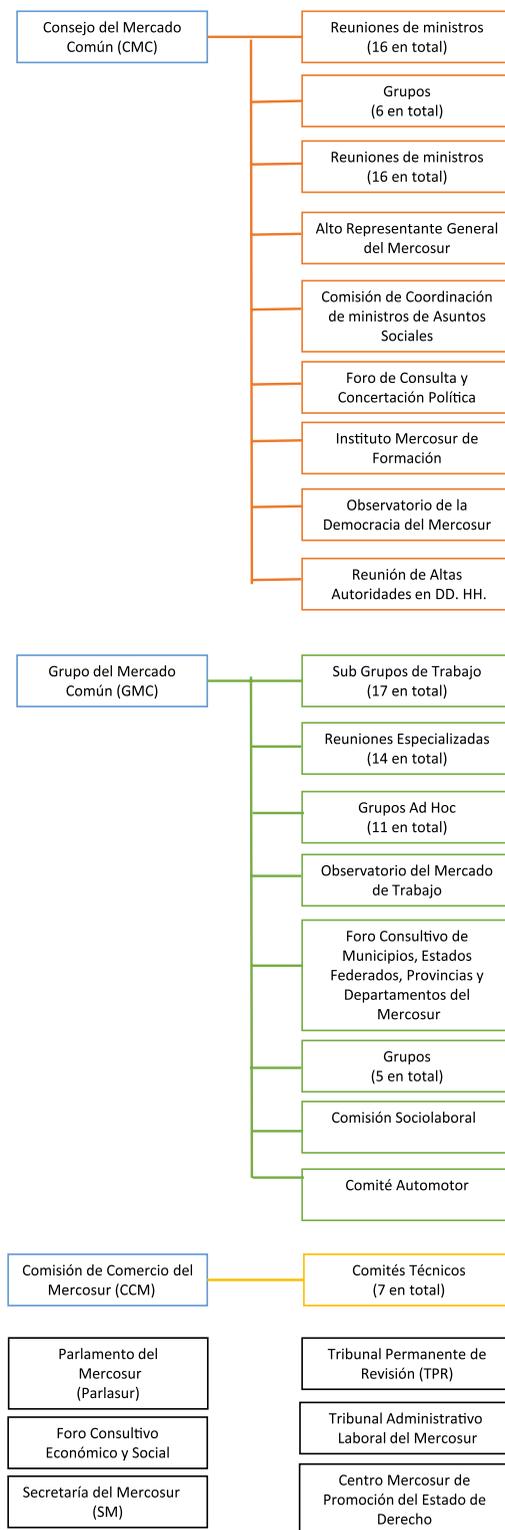
Las cartas están echadas.

---

<sup>35</sup> Las relaciones se formalizaron en el año 1997 con el instrumento “Diálogo Mercosur-China”: encuentros para encaminar cooperación económica, expansión comercial, intercambio científico-tecnológico, promoción del intercambio cultural y seguimiento de negociaciones extra-regionales. El último encuentro fue en el 2004, dada la negativa de Paraguay a formalizar la relación basándose en sus relaciones formales con Taiwán. A partir de entonces, se basó en relaciones bilaterales.

**Anexos**

**Cuadro 1. Estructura institucional del Mercosur**



**Cuadro 2. Relacionamiento externo del Mercosur**

| Fecha | Países                                                                                   | Título                                                                                                                                                                                         | Norma        |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 1992  | Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela                | Criterios comunes para la negociación comercial con terceros países de la ALADI                                                                                                                | DEC 010/1992 |
| 1995  | Unión Europea                                                                            | Acuerdo Marco Interregional de Cooperación                                                                                                                                                     | DEC 005/1995 |
| 1996  | Chile                                                                                    | Acuerdo de complementación económica Mercosur-Chile                                                                                                                                            | DEC 003/1996 |
| 1997  | Canadá                                                                                   | Proyecto de entendimiento de cooperación en materia de comercio e inversiones entre Mercosur y Canadá                                                                                          | DEC 014/1997 |
| 1998  | Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua (Mercado Común Centro Americano) | Acuerdo marco de comercio e inversión                                                                                                                                                          | Acuerdo      |
| 2000  | Sudáfrica                                                                                | Proyecto de acuerdo marco para la creación de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República de Sudáfrica                                                                          | DEC 036/2000 |
| 2000  | México                                                                                   | Negociaciones con los Estados Unidos Mexicanos                                                                                                                                                 | DEC 037/2000 |
| 2000  | Sudáfrica                                                                                | Proyecto de acuerdo marco para la creación de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República de Sudáfrica                                                                          | DEC 062/2000 |
| 2000  | Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein                                                 | Proyecto de declaración y plan de acción sobre cooperación en materia de comercio e inversiones entre los estados partes del Mercosur y los estados de la Asociación Europea de Libre Comercio | DEC 063/2000 |
| 2002  | México                                                                                   | Acuerdo Mercosur-México                                                                                                                                                                        | DEC 015/2002 |
| 2002  | Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú                                                        | Acuerdo entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones                                                                                                                                    | DEC 031/2002 |
| 2003  | India                                                                                    | Acuerdo marco Mercosur-India                                                                                                                                                                   | DEC 009/2003 |
| 2003  | Paraguay (para darle tratamiento preferencial)                                           | Negociaciones externas                                                                                                                                                                         | DEC 028/2003 |
| 2004  | Egipto                                                                                   | Suscripción del acuerdo marco entre el Mercosur y la República Árabe de Egipto                                                                                                                 | DEC 016/2004 |
| 2004  | Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Chile                                       | Institucionalización del diálogo político entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur                                                                                                  | DEC 021/2004 |

|             |                                                                                          |                                                                                                                                                                       |              |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>2004</b> | Venezuela                                                                                | Atribución a la República Bolivariana de Venezuela de condición de Estado asociado del Mercosur                                                                       | DEC 042/2004 |
| <b>2004</b> | Ecuador                                                                                  | Atribución a la República del Ecuador de la condición de Estado asociado del Mercosur                                                                                 | DEC 043/2004 |
| <b>2004</b> | Colombia                                                                                 | Atribución a la República de Colombia de la condición de Estado asociado del Mercosur                                                                                 | DEC 044/2004 |
| <b>2005</b> | Israel                                                                                   | Suscripción del acuerdo marco de comercio entre el Mercosur y el Estado de Israel                                                                                     | DEC 022/2005 |
| <b>2005</b> | Venezuela                                                                                | Solicitud de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado Común del Sur                                                                               | DEC 029/2005 |
| <b>2006</b> | Pakistán                                                                                 | Acuerdo marco de comercio entre el Mercosur y la República Islámica de Pakistán                                                                                       | DEC 007/2006 |
| <b>2006</b> | Cuba                                                                                     | Acuerdo de complementación económica entre los Estados partes del Mercosur y la República de Cuba                                                                     | DEC 020/2006 |
| <b>2007</b> | Bolivia                                                                                  | Grupo de trabajo ad hoc para la incorporación de la República de Bolivia como Estado parte del Mercosur                                                               | DEC 001/2007 |
| <b>2007</b> | Israel                                                                                   | Suscripción del tratado de libre comercio entre el Mercosur y el Estado de Israel                                                                                     | DEC 050/2007 |
| <b>2008</b> | Jordania                                                                                 | Acuerdo marco entre el Mercosur y el Reino Hachemita de Jordania                                                                                                      | DEC 028/2008 |
| <b>2008</b> | Turquía                                                                                  | Acuerdo marco para el establecimiento de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República de Turquía                                                        | DEC 029/2008 |
| <b>2008</b> | Unión Aduanera del África Meridional: Botsuana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia | Acuerdo de comercio preferencial entre el Mercosur y la SACU                                                                                                          | DEC 054/2008 |
| <b>2009</b> | Corea del Sur                                                                            | Memorándum de entendimiento para el establecimiento de un grupo consultivo para la promoción del comercio y las inversiones entre el Mercosur y la República de Corea | DEC 004/2009 |
| <b>2010</b> | Haití                                                                                    | Preferencias comerciales a Haití                                                                                                                                      | DEC 014/2010 |
| <b>2010</b> | Siria                                                                                    | Acuerdo marco para el establecimiento de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República Árabe de Siria                                                    | DEC 034/2010 |

|             |                                                                                   |                                                                                                                                                                     |              |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>2010</b> | Territorios Palestinos                                                            | Acuerdo marco de comercio y cooperación económica entre el Mercosur y la Organización para la Liberación de Palestina, en nombre de la Autoridad Nacional Palestina | DEC 040/2010 |
| <b>2012</b> | Guyana; Surinam                                                                   | Participación de la República Cooperativa de Guyana y República de Surinam y Mercosur                                                                               | DEC 057/2012 |
| <b>2012</b> | México, Perú, Chile, Colombia                                                     | Participación del Mercosur en la Alianza del Pacífico como observador                                                                                               | DEC 064/2012 |
| <b>2012</b> | Bolivia                                                                           | Proceso de adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur                                                                                                 | DEC 068/2012 |
| <b>2013</b> | Guyana                                                                            | Acuerdo marco de asociación entre el Mercosur y la República Cooperativa de Guyana                                                                                  | DEC 009/2013 |
| <b>2013</b> | Surinam                                                                           | Acuerdo marco de asociación entre el Mercosur y la República de Surinam                                                                                             | DEC 010/2013 |
| <b>2013</b> | Guyana                                                                            | Atribución de la condición de Estado asociado del Mercosur a la República Cooperativa de Guyana                                                                     | DEC 012/2013 |
| <b>2013</b> | Surinam                                                                           | Atribución de la condición de Estado asociado del Mercosur a la República de Surinam                                                                                | DEC 013/2013 |
| <b>2013</b> | Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana | Participación del Mercosur en el Sistema de la Integración Centroamericana en calidad de observado                                                                  | DEC 015/2013 |
| <b>2014</b> | --                                                                                | Participación del Mercosur como observador en procesos regionales de integración y organismos internacionales                                                       | DEC 019/2014 |
| <b>2014</b> | Túnez                                                                             | Suscripción del acuerdo marco de comercio y cooperación económica entre el Mercosur y la República Tunecina                                                         | DEC 043/2014 |
| <b>2015</b> | Bolivia                                                                           | Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur                                                                                                            | DEC 013/2015 |
| <b>2015</b> | Guyana                                                                            | Acuerdo marco de asociación entre el Mercosur y la República Cooperativade Guyana                                                                                   | DEC 018/2015 |
| <b>2015</b> | Guyana                                                                            | Atribución de la condición de Estado asociado del Mercosur a la República Cooperativa de Guyana                                                                     | DEC 019/2015 |
| <b>2015</b> | Surinam                                                                           | Acuerdo marco de asociación entre el Mercosur y la República de Surinam                                                                                             | DEC 020/2015 |

**Cuadro 3. Cooperación europea recibida en el Mercosur (1995-2013)**

| Proyecto                                                                                                                                                          | Contraparte                                                                                                                          | Aporte comunitario (euros)      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Apoyo a la Secretaría Administrativa del Mercosur (tres fases)</b>                                                                                             | Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)                                                                                         | 1.860.750                       |
| <b>Fondos Especiales de Apoyo a las Presidencias Pro Témpore del Mercosur</b>                                                                                     | Cada Presidencia Pro Témpore del Mercosur                                                                                            | 1.000.000<br>(250.000 por país) |
| <b>Apoyo a la Armonización Aduanera del Mercosur (dos fases)</b>                                                                                                  | Comité Técnico N° 2 "Asuntos Aduaneros" del Mercosur<br>País coordinador: Uruguay (fase I); Paraguay (fase II)                       | 3.665.000                       |
| <b>Proyecto de Cooperación y Asistencia Técnica en materia agrícola</b>                                                                                           | SGT N° 8 "Agricultura" del Mercosur<br>País coordinador: Paraguay                                                                    | 11.200.000                      |
| <b>Proyecto de Armonización Estadística I</b>                                                                                                                     | Institutos Nacionales de Estadística de los países del Mercosur<br>País coordinador: Argentina                                       | 4.135.000                       |
| <b>Proyecto de Cooperación y Asistencia Técnica en materia de Normas Técnicas</b>                                                                                 | SGT N° 3 "Reglamentos Técnicos y Evaluación de Conformidad" del Mercosur<br>País coordinador: Brasil                                 | 3.950.000                       |
| <b>Proyecto de Cooperación Parlamentaria</b>                                                                                                                      | Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur                                                                                         | 1.000.000                       |
| <b>Proyecto Dimensión Sociolaboral del Mercosur</b>                                                                                                               | SGT N° 10 "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social"<br>Comisión Sociolaboral<br>Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur | 980.000                         |
| <b>Desarrollo de las Biotecnologías en el Mercosur (BIOTECH)</b>                                                                                                  | Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del Mercosur<br>País coordinador: Argentina                                            | 6.000.000                       |
| <b>Apoyo a la Convergencia Macroeconómica</b>                                                                                                                     | Grupo de Monitoreo Macroeconómico del Mercosur<br>País coordinador: Argentina                                                        | 7.100.000                       |
| <b>Cooperación Estadística II</b>                                                                                                                                 | Institutos Nacionales de Estadística de los países del Mercosur<br>País coordinador: Argentina                                       | 2.000.000                       |
| <b>Cooperación para la Armonización en estándares y procedimientos sanitarios, veterinarios, fitosanitarios y alimenticios y producción agrícola diferenciada</b> | SGT N° 8 "Agricultura" del Mercosur<br>País coordinador: Argentina                                                                   | 6.000.000                       |
| <b>Apoyo a un Espacio de Movilidad en Educación Superior</b>                                                                                                      | Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del Mercosur<br>País coordinador: Uruguay                                           | 3.000.000                       |
| <b>Apoyo a la Sociedad de la Información</b>                                                                                                                      | Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología del Mercosur<br>SGT N° 13 "Comercio Electrónico"<br>País coordinador: Brasil           | 6.000.000                       |
| <b>Programa ECONORMAS – Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración Económica y Desarrollo Sostenible del Mercosur</b>                                   | SGT N° 3 "Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad"<br>SGT N° 6 "Medio Ambiente"<br>País coordinador: Uruguay             | 12.000.000                      |
| <b>Programa Mercosur Audiovisual</b>                                                                                                                              | Reunión de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur<br>País coordinador: Argentina                                  | 1.500.000                       |
| <b>Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur</b>                                                                                                         | Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del Mercosur<br>País coordinador: Argentina                                         | 6.772.281                       |
| <b>Programa de Apoyo al Desarrollo de la Biotecnología en el MercosurII</b>                                                                                       | Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del Mercosur<br>País coordinador: Argentina                                            | 2.000.000                       |

Fuente: elaboración propia en base a información disponible en [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

## Bibliografía

- Aponte García, Maribel (2014). *El nuevo regionalismo estratégico. Los primeros diez años del ALBA-TCP*. Buenos Aires: CLACSO.
- BID (2002). “El nuevo regionalismo en América Latina”. En BID (ed.), *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina*, pp. 27-65. Buenos Aires: BID.
- Briceno Ruiz, José (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- (2011). “Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR”. En Briceno Ruiz, José (ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: Teseo.
- Caetano, Gerardo; Vázquez, Mariana y Ventura, Deisy (2009). “Reforma institucional del Mercosur: análisis de un reto”. En Caetano, Gerardo (ed.), *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, pp. 21-77. Montevideo: Trilce.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dabène, Olivier (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan
- (2012). “Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization”. En Riggiozzi, Pia y Tussie, Diana (eds). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin América*, pp. 41-64. Londres: Springer.
- Devés Valdés, Eduardo (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos.
- Fawcett, Louise (2004). “Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism”. *International Affairs*, vol. 80, n° 3, pp. 429-446.
- Ferrer, Aldo (2007). “El éxito del Mercosur posible”. *Revista de Economía Política*, vol. 27, n° 1, enero-marzo, pp. 147-156.
- (2008). “Densidad nacional y densidad regional”. *Densidades*, n° 1, pp. 7-11.
- Gómez Mera, Laura (2005). “Explaining Mercosur’s Survival: Strategic Sources of Argentine–Brazilian Convergence”. *Journal of Latin American Studies*, n° 37, pp. 109-150.
- González, Leticia (2011). “La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional”. *Densidades*, n° 8, pp. 59-78.
- Hettne, Bjorn y Söderbaum, Fredrik (2002). “Theorising the Rise of Regionness”. En Breslin, Shaun; Hughes, Christopher; Phillips, Nicola y Rosamond, Ben (eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases*, pp. 33-47. Londres: Routledge.
- Hurrell, Andrew (1995a). “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”. *Review of International Studies*, vol. 21, n° 4, pp. 331-368.
- (1995b). “Regionalism in Theoretical Perspective”. En Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (eds.). *Regionalism in World Politics*, pp. 31-71. Oxford: Oxford University Press.
- Inchauspe, Eugenia (2009). “Integración productiva en el MERCOSUR: continuidades

- y rupturas en esta nueva agenda de cooperación regional”. IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 19 al 22 de agosto.
- (2011). *Integración Productiva en el MERCOSUR (1991-2008): de la integración comercial al relanzamiento “Productivo y Social”*. Buenos Aires: FLACSO.
- Paradiso, José (2009). “El ideal unificador en América Latina. Economía, sociedad y política en los procesos de integración”. Caseros: EDUNTREF [mimeo].
- Perrotta, Daniela (2009). “La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos”. IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Santa Fe, 19 al 22 de agosto.
- (2010). “La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR”. II Jornadas de Relaciones Internacionales: Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?, FLACSO Buenos Aires, 20-21 de setiembre.
- (2011a). Integración, Estado y mercado en la política regional de la educación del MERCOSUR. *Puente @ Europa*, vol. IX, n° 2, pp. 44-57.
- (2011b). *La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008)*. Buenos Aires: FLACSO.
- (2012). “La integración regional en América del Sur como objeto de estudio: ¿en pos de la construcción de un campo?”. III Jornadas de Relaciones Internacionales “Discutiendo las bases del diálogo regional en la dinámica de la política internacional” de la FLACSO Argentina, 25 y 26 de octubre. 2012, Buenos Aires.
- (2013a). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. Buenos Aires: FLACSO.
- (2013b). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”. En Llenderozas, Elsa (ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*, pp. 197-252. Buenos Aires: Eudeba.
- (2015). *La integración regional latinoamericana como campo de estudios*. Buenos Aires: CEAP-UBA.
- Peyrani, Julia y Geffner, Maximiliano (2013). *Dos modelos en debate: MERCOSUR ampliado y la Alianza del Pacífico*. Buenos Aires: Fredrich Ebert Stiftung-CEPES.
- Porcelli, Emanuel (2009). “El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia”. *El Príncipe*, año 3, n° 2, pp. 39-56.
- (2013). “Avatares en el camino hacia la instalación del Parlamento del MERCOSUR: entre la irrelevancia o la posibilidad de cambio institucional”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 8, n° 16.
- (2015). *Pensando el Sur desde el Sur: Aportes de la Teoría de las Relaciones Internacionales para pensar el Sur Global con especial énfasis en Sudamérica*. Buenos Aires: CEAP-UBA.
- Porta, Fernando (2006). “Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas”. *Cuadernos del CENDES*, vol. 23, n° 63, pp. 2-26.

- Puig, Juan Carlos (1986). Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías del Siglo XX. *Integración Latinoamericana*, enero-febrero, pp. 40-62.
- Riggiozzi, Pia (2010). "Crisis, Resilience and transformation: The Changing Architecture of Regionalism in Latin America", Paper presented at the annual meeting of the Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, 17/2/2012.
- (2012). "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis". *New Political Economy*, vol. 17, nº 4, pp. 421-443.
- Riggiozzi, Pia y Tussie, Diana (2012). "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America". En Riggiozzi, Pia y Tussie, Diana (eds.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, vol. 4, pp. 1-16. Dordrecht: Springer.
- Rivarola Puntigliano, Andrés y Briceño-Ruiz, José (2013). *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and Autonomy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Sanahuja, José (2008). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe". En Laneydi Martínez, Alfonso; Peña, Lázaro y Vázquez, Mariana (eds.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: CRIES.
- (2011). "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR". *Pensamiento Propio*, año 16, nº 33, enero-junio, pp. 115-158.
- Sanahuja, José Antonio; Tezano Vázquez, Sergio; Kern, Alejandra y Perrotta, Daniela (2015). *Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Serbin, Andrés; Laneydi Martínez, Alfonso y Ramanzini, Haroldo Jr. (2014). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe. ¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*, vol. 10. Buenos Aires: CRIES.
- Söderbaum, Fredrik (2003). "Introduction: Theories of New Regionalism". En Söderbaum, Fredrik y Shaw, Timothy (eds.). *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, pp. 1-21. Basingstoke: Palgrave.
- Vázquez, Mariana (2011). "El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur". En Caetano, Gerardo (ed.), *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR-Trilce.
- Warleigh-Lack, Alex y Van Langenhove, Luk (2010). "Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism". *Journal of European Integration*, vol. 32, nº 6, pp. 541-562.



# Argentina y la vuelta de los Tratados de Libre Comercio

*Margarita Olivera<sup>1</sup>*

## Resumen

En los últimos meses, la estrategia de inserción internacional de la Argentina, así como su política interior y exterior, parecen haber dado un giro de ciento ochenta grados con respecto a la agenda perseguida durante la última década. Con la asunción del nuevo gobierno a fines de 2015, la nueva administración externalizó su voluntad de retomar las negociaciones para la firma de acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y con la Alianza del Pacífico (con vistas a mejorar las relaciones con los Estados Unidos). Esto evidencia una clara ruptura con la política exterior de los gobiernos anteriores, los que fueron reticentes a la firma de acuerdos de libre comercio bajo los argumentos de la necesidad de proteger los entramados productivos locales y los puestos de trabajo, y con la voluntad de profundizar las relaciones con los países latinoamericanos, basadas en la consolidación de la Unasur y la CELAC, con foco en la relación con los socios del Mercosur a partir de su ampliación.

El objetivo de este trabajo es evaluar los posibles beneficios y perjuicios que las nuevas estrategias de inserción internacional basadas en las firmas de sendos tratados de libre comercio podrían acarrear para la Argentina, considerando los flujos comerciales entre los bloques y la especialización comercial que cada uno muestra, a la luz de la estructura arancelaria vigente.

## Introducción

Durante la última década los sucesivos gobiernos argentinos se habían manifestado contrarios a la firma de Tratados de Libre Comercio (en adelante TLC), especialmente con la Unión Europea (en adelante UE) y los Estados Unidos. El argumento principal era la necesidad de proteger la industria local y con ella los puestos de trabajo creados por la recuperación del entramado productivo local, que irían a sucumbir ante la competencia internacional asimétrica que implicaría la liberalización del comercio con socios más desarrollados y competitivos. En ese sentido, la retórica se focalizó en la profundización de

---

<sup>1</sup> Profesora adjunta. Instituto de Economía, Universidade Federal de Rio de Janeiro.

las relaciones con los países latinoamericanos, basadas en la consolidación de la Unasur y la CELAC,<sup>2</sup> con el propósito de dar solidez al Mercosur, a partir de la inclusión de nuevos socios comerciales para su ampliación (con la incorporación de Venezuela y las tratativas para incorporar al Estado Plurinacional de Bolivia y a Ecuador).<sup>3</sup>

La UE es la que más ha insistido en los últimos años para concretar la firma del TLC con el Mercosur, probablemente motivada por la necesidad de profundizar las relaciones con mercados no europeos debido a la crisis que hace varios años golpea a la región, y que ha provocado una profunda recesión económica y reducción de su comercio exterior. Por parte del Mercosur, Brasil se ha manifestado hace varios años como favorable al acuerdo, mientras que la Argentina mantuvo, hasta hace poco, su distancia (Olivera y Villani, 2014). Por otra parte, en 2011 fue anunciada la creación de la Alianza del Pacífico (en adelante AP), que tiene como miembros plenos a Chile, Colombia, Perú y México, y cuyo objetivo principal es integrar los mercados bajo la filosofía del libre comercio y la especialización sobre la base de las ventajas comparativas. En particular, el proyecto surgió en oposición a la Unasur, que nació como una propuesta latinoamericanista, de unión de los pueblos sobre bases que excedían los conceptos meramente económicos, con políticas de inclusión social y con vistas a la integración productiva. En ese sentido, la creación de la AP parecería en esencia un posicionamiento político de sus países miembros. Esto explicaría también la reticencia por parte de los gobiernos anteriores a firmar este tipo de acuerdos.

De hecho, el proceso de crecimiento económico que caracterizó al país entre 2003 y 2015 tuvo como bases, por un lado, el aumento de los precios y la demanda internacionales de *commodities* alimentarias y, por otro, las mejoras en los niveles de producción industrial destinada al consumo local que fueron incentivados por la revitalización de la demanda doméstica. Los estímulos a la demanda, a través de políticas de aumento de la inversión y del gasto públicos, de los salarios y de las transferencias hacia los sectores más pobres de la población (asignación universal por hijo, universalización de las jubilaciones y pensiones, entre otros), han sido los instrumentos de política económica que han utilizado los gobiernos durante los últimos doce años para fomentar el crecimiento económico. En este contexto, la firma de TLC con los Estados Unidos o con la UE carecería de todo sentido dado que, al

<sup>2</sup> Unasur –Unión de las Naciones Suramericanas–, es un organismo que nuclea a 12 países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela), con el objetivo de ampliar los entendimientos y la cooperación en materia de eliminación de las desigualdades sociales, políticas, económicas y culturales, para garantizar la inclusión social, mediante las discusiones e intercambios que se realizan en las cumbres de presidentes y ministros de las naciones conformantes. Fue declarada en 2004, en 2008 fundada su constitución y en 2011 entró en funciones.

<sup>1a</sup> CELAC –Comunidad de Estados Latinoamericanos–, incluye a los 33 países de América Latina y el Caribe, y tiene por objetivo ampliar el diálogo y los consensos entre los países de la región. Se conformó en diciembre de 2011.

<sup>3</sup> Es importante destacar que a pesar de las mencionadas intenciones, a partir de 2011-2012 la economía argentina se volcó más hacia el mercado interno. Las políticas de restricción a los flujos de importaciones y a la fuga de divisas fueron las medidas preventivas ante la potencial crisis de Balanza de Pagos que auspiciaban el ritmo acelerado de crecimiento de las importaciones, mientras que los precios de las *commodities* se desaceleraban, en un contexto en el cual la Argentina permanecía suspendida en los mercados financieros internacionales.

contrario de cuanto pregonan las teorías neoclásicas del comercio internacional basadas en el principio de las ventajas comparativas,<sup>4</sup> la liberalización del comercio con dichos bloques económicos podría afectar los entramados productivos locales que sucumbirían ante la concurrencia. De hecho, los niveles de elevado desarrollo industrial, de productividad de las manufacturas y de incorporación de alta tecnología de sus productos, entre otros, que caracterizan a las economías centrales, harían imposible la competencia por parte de los productores argentinos de manufacturas producidas para el mercado doméstico (Olivera y Villani, 2014: 2-3). Esto también podría tener serias consecuencias sobre los niveles de ocupación y de la creación de puestos de trabajo, deprimiendo la demanda efectiva y, por ende, destruyendo la base de la estrategia de crecimiento adoptada.

Sin embargo, los resultados de las últimas elecciones nacionales, en las que se impuso la coalición de oposición, cambiaron por completo el panorama. Desde diciembre de 2015, la nueva administración externalizó sus intenciones de seguir una estrategia de política económica y de política exterior opuesta a la que tenían los gobiernos anteriores, dejando claras sus intenciones de retomar el diálogo con la UE y la AP para la firma de TLC y de hacer todo lo posible para llevar nuevamente a la Argentina a los mercados internacionales (tanto de bienes como financieros).

Por ello, el presente trabajo tiene por objetivo estudiar los posibles impactos que podrían tener las firmas de los TLC con la UE y la AP sobre la especialización comercial de la Argentina e indagar sobre los posibles efectos sobre la especialización productiva y la ocupación. En el siguiente apartado, luego de algunas consideraciones metodológicas, estudiaremos los patrones actuales de especialización comercial de la Argentina y los flujos de exportaciones e importaciones por grupo de productos, según orígenes y destinos e identificando el contenido tecnológico de dichos flujos. Luego se analizarán las características específicas de los intercambios bilaterales con los bloques UE y AP. A continuación se presentarán las características básicas de la estructura arancelaria (a partir de los datos de la Organización Mundial del Comercio –OMC–) de los principales productos de exportación para cada bloque, de modo de poder indagar qué tipo de efecto podría tener la firma del acuerdo sobre los flujos de comercio para cada región. Por último, se resumirán algunas consideraciones finales y conclusiones.

## Los socios comerciales argentinos y la especialización comercial

Antes de comenzar con el análisis de las especificidades de los flujos de importaciones y exportaciones de la Argentina y las características de los intercambios interbloque, dedicamos un pequeño apartado metodológico en el que se detallan las fuentes utilizadas y la elaboración de dichos datos.

---

<sup>4</sup> Para un debate sobre el tema ver Lin y Chang, 2009 o Perez Caldentey y Ali, 2007.

## Consideraciones metodológicas para el análisis de los datos de comercio internacional

Para evaluar los posibles impactos de los acuerdos de libre comercio entre Argentina y la UE, por un lado, y entre la Argentina y la AP, por el otro, se analizarán las características principales de los flujos comerciales entre los bloques y con terceros países. Para conducir el análisis se elaborará una base de datos a partir de los datos de comercio internacional que publica Naciones Unidas en la COMTRADE, en su clasificación SITC revisión 3, con nivel de agregación a tres dígitos, para los años 2001, 2011 y 2014.<sup>5</sup> A su vez, se clasificarán los distintos grupos de productos de acuerdo con su contenido tecnológico, según la metodología propuesta por Lall (2000: 33-34),<sup>6</sup> que considera los siguientes subgrupos:

**Tabla 1. Clasificaciones de los productos según su contenido tecnológico**

| GRUPO                                                       | CÓDIGO<br>TCN | CÓDIGO<br>TCN2 |
|-------------------------------------------------------------|---------------|----------------|
| Productos primarios                                         | PP            | PP             |
| Manufacturas basadas en los recursos naturales agrícolas    | RBA           | RB             |
| Manufacturas basadas en los recursos naturales no agrícolas | RBO           |                |
| Manufacturas con bajo contenido tecnológico                 | LT            | LT             |
| Manufacturas con medio contenido tecnológico – Automotriz   | MTA           | MT             |
| Manufacturas con medio contenido tecnológico – Otros        | MTO           |                |
| Manufacturas con alto contenido tecnológico                 | HT            | HT             |
| Otras transacciones                                         | OT            | OT             |

Fuente: elaboración propia sobre la base de Lall (2000).

Para la UE, nos focalizaremos en las características comerciales de la UE15 (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suecia), excluyendo la UE13, que son los 13 países que ingresaron al bloque recientemente,<sup>7</sup> dado que su relación comercial con la

<sup>5</sup> Se utiliza el 2014 como último año de análisis porque es el último dato disponible para Argentina en marzo de 2016. El año 2011 se incluyó como punto de comparación, porque se trata del último año en que el mercado externo argentino mostró elevados niveles de crecimiento. El año 2001 se eligió como inicio del período por tratarse del año de precrisis económica que se caracterizaba por una estrategia de política económica y modelo de acumulación diferentes al verificado durante el período 2003-2015, con apreciación del tipo de cambio, mediante la ley de convertibilidad de la moneda local de paridad 1 a 1 con el dólar, y con políticas neoliberales enmarcadas en la lógica del Consenso de Washington.

<sup>6</sup> Si bien en dicha metodología se utiliza la nomenclatura SITC rev.2 (que contiene 1832 códigos básicos), se ha procedido a aplicar dicha clasificación a la nomenclatura SITC rev.3 (que contiene 3121 códigos básicos) mediante las tablas de correlación publicadas por COMTRADE.

<sup>7</sup> Bulgaria, Chipre, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.

Argentina es poco relevante (en 2014 se destinó el 2,33% de las exportaciones totales a UE13, mientras que UE15 recibió el 12,69%).

Para la AP se incluirán los flujos de exportaciones e importaciones de Chile, Colombia, Perú y México.

A su vez, a modo de comparación, se considerarán otros importantes socios/bloques comerciales como: Estados Unidos (USA), China (CHN) e India (que conforman el bloque ASIA), Mercosur (MCS), que incluye Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, Mercosur Ampliado (MCSA), que incorpora a Bolivia y Ecuador y el total mundial (W).

Para las posiciones arancelarias se utilizará la información publicada por la OMC en su *WTO Tariff Database*, con clasificación HS2012 para el año 2014, que se convertirán a la nomenclatura del COMTRADE-SITC rev.3 con ayuda de las tablas de correlaciones de COMTRADE.<sup>8</sup>

### Los socios comerciales de Argentina y la especialización comercial

Si analizamos los flujos de exportaciones e importaciones que caracterizan al comercio exterior argentino en 2014, podemos destacar que los diez principales países socios comerciales concentran casi el 55% de las exportaciones y el 74% de las importaciones. Tanto en el flujo de ventas como en el de compras los primeros lugares son ocupados por Brasil, China y los Estados Unidos, en ese orden de importancia. En los tres casos, el peso en las importaciones supera al de las exportaciones, registrando, por ende, déficit de la balanza comercial bilateral con dichos socios, a pesar de que la Argentina logró cerrar el año 2014 con un superávit comercial global de 2,8 mil millones de dólares. Cabe destacar que, luego de un auge inicial de las exportaciones en el quinquenio 2003-2008, el crecimiento exponencial de las importaciones (que cuadruplicaron su valor respecto a 2001) vis-à-vis la desaceleración de las exportaciones (especialmente a partir de la caída de los precios de las *commodities* de alimentos) han amenazado el resultado de la Balanza Comercial y la Balanza de Pagos. El resultado de la Balanza Comercial argentina pasó de 7,2 mil millones de dólares en 2001, a 10,2 mil millones de dólares en 2011 para terminar en 2,8 mil millones de dólares en 2014. Con respecto a la evolución de los socios comerciales, es destacable el crecimiento del peso de la China, que ganó posiciones entre 2001 y 2014 y pasó de representar el 4% del comercio exterior (tanto de exportaciones como importaciones) a casi el 7% (exportaciones) y el 16% (importaciones).

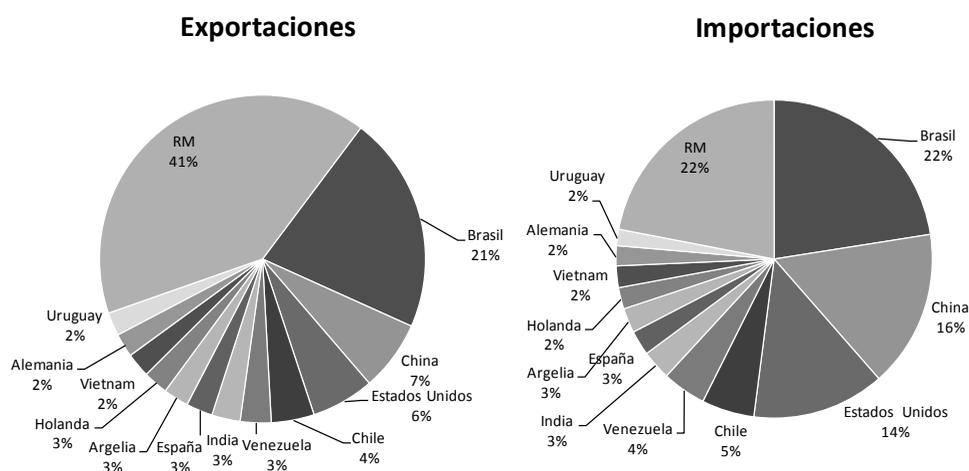
Si consideramos la posición que ocupan los países que integran los bloques que serían objetivo de los acuerdos comerciales (UE y AP) podemos observar que, para el caso de los países de la UE, España aparece como séptimo destino de las exportaciones, dado que compra el 2,63% de los productos que Argentina vende al mundo. Holanda aparece como noveno y Alemania onceavo. Si consideramos las importaciones, Alemania aparece en cuarto lugar, después de la China, seguido por Italia en la séptima posición, Francia en

<sup>8</sup> Cabe mencionar que las alícuotas arancelarias se especifican en la clasificación HS12 con apertura a 6 u 8 dígitos, por ello, la conversión a 4 dígitos y luego a 3 dígitos se realiza tomando el promedio simple de las alícuotas correspondientes (como lo realiza WTO).

la décima y España en la doceava. En este sentido, los países de la UE muestran una clara predominancia como proveedores de importaciones respecto a su rol como compradores de productos argentinos.

Por lo que se refiere a la AP, en la relación comercial se destaca Chile como cuarto comprador de productos argentinos, aunque su posición como proveedor es menos relevante, descendiendo a la posición 15, y México se posiciona octavo como origen de importaciones, pero se encuentra en una posición muy insignificante en la compra de productos argentinos (posición veinteava).

**Gráfico 1. Principales socios comerciales de Argentina por exportaciones e importaciones, año 2014**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos COMTRADE SITC. Rev. 3, año 2014.

Si analizamos los socios comerciales en términos de bloque, se destaca el papel del Mercosur como principal socio; en 2014 recibe el 28,6% de las exportaciones argentinas y es el origen del 23% de las importaciones. Luego siguen Asia y la UE, que se disputan el segundo y tercer lugar como origen de las importaciones (con 16,34 y 15,6%, respectivamente). En el caso de las exportaciones, la UE aparece como segundo destino, recibiendo el 12,7% de las ventas argentinas, mientras que Asia compra el 9,8%. La AP es el origen del 4,2% de lo que compra argentina y el destino del 8,7% de sus ventas.

Por último, cabe mencionar que la Argentina tiene una Balanza Comercial positiva en 2014 con el Mercosur y la AP, pero negativa con la UE, Estados Unidos y Asia. La AP ha perdido relevancia como destino de las exportaciones argentinas entre 2001 y 2014, pasó de recibir el 14,9% de las exportaciones totales en 2001, al 8,7% en 2014. La UE también perdió posiciones relativas tanto en exportaciones como en importaciones. De comprar el 17,6% de las exportaciones argentinas en 2001, pasó a comprar el 12,7%, mientras que en lo que respecta a las importaciones, las ventas de productos europeos para la Argentina

pasaron de representar el 22,5% de las importaciones totales, al 16,3%. A lo largo del período, el único bloque que consiguió mejorar en forma significativa su participación como proveedor de importaciones fue Asia, dado que las compras de origen asiático se triplicaron entre 2001 y 2014, en las que China tiene un papel preponderante. El Mercosur mantuvo su participación como destino de las exportaciones argentinas y redujo, especialmente hacia el final del período, su peso como proveedor de productos.

### **La composición tecnológica de los flujos de importaciones y exportaciones**

Respecto a la composición tecnológica de los flujos comerciales internacionales de la Argentina hacia el mundo, en el gráfico 2 podemos observar que en 2014 el país muestra una inserción internacional que es típica de las economías periféricas, con una clara concentración de la exportación en productos primarios y manufacturas basadas en los recursos naturales y con una alta dependencia de la importación de manufacturas con tecnología media y alta.

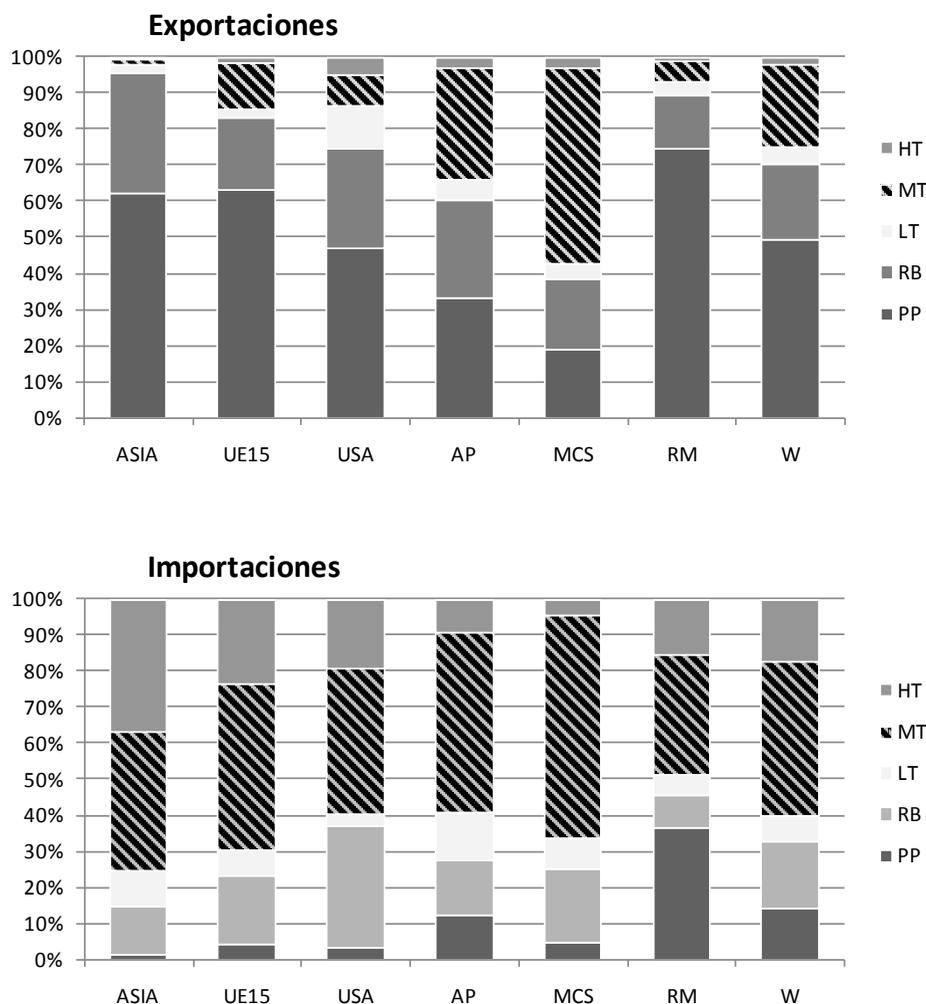
Las exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agrícola representan el 65% de las exportaciones totales y supera el 70% si incluimos las manufacturas basadas en recursos naturales no agrícolas (RBO), luego lo sigue el sector automotriz (MTA), con 13% y otras manufacturas de tecnología media no automotriz (MTO), 9,7%. Las importaciones se concentran esencialmente en las manufacturas con contenido tecnológico medio no automotriz, 28,86%, y en las manufacturas con alto contenido tecnológico (HT), 17,13%. Luego se destacan las manufacturas basadas en recursos naturales no agrícolas (que incluyen esencialmente los recursos energéticos, cuyas importaciones se han mostrado como las más dinámicas en los últimos años);<sup>9</sup> en 2014 las RBO fueron 14,1% (mientras que en 2001 representaban el 10,37%).

Sin embargo, si analizamos los flujos comerciales hacia el bloque integrado por MCS y MCSA podemos observar que la especialización comercial argentina cambia completamente. La economía se posiciona ante la región como proveedora de insumos manufacturados y de productos finales con mayor valor agregado, mostrando un interesante dinamismo a lo largo de los últimos años, lo que ha dado lugar a la profundización de este patrón de especialización opuesto al evidenciado en los intercambios con el resto del mundo. Como señala Porta:

La composición de las exportaciones regionales muestra diferentes sesgos relativos de especialización, según los mercados de destino. Por ejemplo, entre las ventas argentinas al resto del mundo, predominan ampliamente las exportaciones de base agraria, sean materias primas o manufacturados derivados; en la pauta exportadora al Mercosur (y a Brasil), en cambio, fue creciendo paulatinamente un componente de manufacturas de origen industrial (Porta, 2008: 13).

<sup>9</sup> Ver Olivera, 2011: 34.

**Gráfico 2. Composición tecnológica de las exportaciones e importaciones, año 2014**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos COMTRADE SITC. Rev.3, año 2014 y Lall (2000).

En las exportaciones argentinas hacia el MCS se destaca el papel de las manufacturas con contenido tecnológico medio (MT: 54,18%), siendo preponderante el papel del comercio bilateral Argentina-Brasil de productos del complejo automotriz, los cuales representan más del 37% de las exportaciones de la Argentina hacia el MCS.<sup>10</sup> En el caso de la AP, vemos que las manufacturas con contenido tecnológico medio tienen un papel interesante, aunque menor que en el caso del MCS. Las MT representan el 30% de las exportaciones totales

<sup>10</sup> En ese sentido, la renovación del pacto automotor, a finales del año pasado, fue un importante avance para mantener el crecimiento del sector, en un contexto en el que Brasil en los últimos años muestra su interés por transitar los caminos del libre mercado y abandonar las políticas sectoriales que garantizan altos niveles de empleo y producción manufacturera doméstica y regional.

y en este caso se destacan las manufacturas no automotrices, con el 18% (en particular, productos químicos y de perfumería).

## Las relaciones bilaterales con la Unión Europea y la Alianza del Pacífico

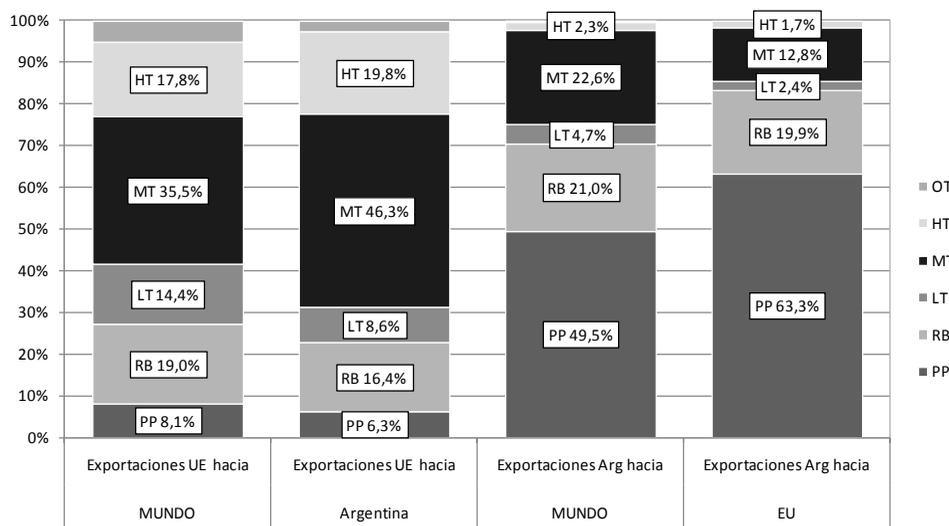
### Algunas características del comercio entre la Argentina y la Unión Europea

Para indagar acerca de los efectos que podría generar la firma de un TLC con la UE sobre la estructura comercial, es importante considerar las características de la especialización comercial de cada región y de sus intercambios, sobre todo a la luz de las asimetrías entre sus estructuras económicas y niveles de desarrollo económico. A partir del análisis de los intercambios interbloque, podemos observar que el peso de la UE como socio comercial para la Argentina es mucho mayor que el peso de Argentina como socio comercial para la UE, mostrando la clara predominancia que tendría el bloque europeo en las negociaciones. De hecho, para la Argentina, del total de compras que realizó en el exterior en 2014, el 15,6% tuvo origen europeo, y del total de productos argentinos que se exportaron, el 12,7% fue destinado a la UE. Por otro lado, la UE destina a la Argentina solo el 0,2% de sus ventas hacia el exterior, mientras que las compras de productos argentinos representan menos del 0,2% de los productos que cada país compra como importaciones (incluyendo los intercambios intrarregionales). El costo relativo para la UE de romper relaciones comerciales con la Argentina es mucho menor, otorgándole ventajas importantes a la hora de las negociaciones.

La UE se inserta en el sistema multilateral de comercio como proveedor de manufacturas con alto y medio contenido tecnológico, mientras que la Argentina tiene la especialización comercial característica de las economías periféricas, en las que priman los bienes primarios y las *commodities* agrícolas. En los intercambios interbloque estas características de especialización comercial se reproducen y hasta se profundizan. Como se puede verificar en el gráfico 3, en las exportaciones de UE hacia la Argentina el peso de las manufacturas con contenido tecnológico alto y, sobre todo, medio supera el 65% del total de exportaciones hacia este destino. Así, el incremento del comercio entre UE y Mercosur a partir de la firma del tratado, tendería a incentivar la expansión de las producciones más tecnológicas en Europa.

Por otro lado, en la relación bilateral Argentina-UE el peso relativo de las *commodities* es extremadamente elevado. Las ventas de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales hacia Europa superan el 83% de las exportaciones hacia dicho destino (ver gráfico 3, cuarta barra). Este porcentaje es, incluso, más elevado que el peso que tienen las *commodities* en las exportaciones de Argentina al mundo (70,5%). De este modo, la profundización de la relación comercial con Europa potenciaría la especialización primaria del país (probablemente a costa de una retracción en la especialización comercial con el Mercosur, que se caracteriza por tener mayor valor agregado, ver gráfico 2, quinta barra - MCS).

**Gráfico 3. Especialización comercial de la UE y de la Argentina según contenido tecnológico de las exportaciones hacia cada destino, año 2014**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos COMTRADE SITC. Rev. 3, año 2014 y Lall (2000).

### Algunas características del comercio entre Argentina y la Alianza del Pacífico

El caso del bloque AP es paradigmático en cuanto a su creación y objetivos. El bloque se conformó en 2011 entre socios que evidenciaban niveles de intercambio comercial bajos y cuyos productos ya gozaban de niveles bajos de arancel. En ese sentido, como mencionamos en la introducción, la formación de la AP aparecería más como un posicionamiento político para contraponer a las ideas de la Unasur, que como una necesidad de fomentar los flujos comerciales. El principal socio comercial extrabloque, tanto para exportaciones como para importaciones, son los Estados Unidos. Las ventas a dicho destino ascienden a 62,2% y las compras a 43,9% (ver gráfico 4). Hay que destacar que si bien los Estados Unidos son el principal destino para los cuatro países de AP, su peso no es homogéneo, ni tan relevante para cada caso. De hecho, este porcentaje se encuentra sobredimensionado por la importancia relativa que tiene la economía mexicana en el bloque y el elevado nivel de intercambios que dicho país registra con los Estados Unidos, destacándose el papel de la producción llamada “maquila”, en la frontera norte de México, que se encarga del ensamblado de productos y partes de los Estados Unidos (Olivera, 2010: 14-16).

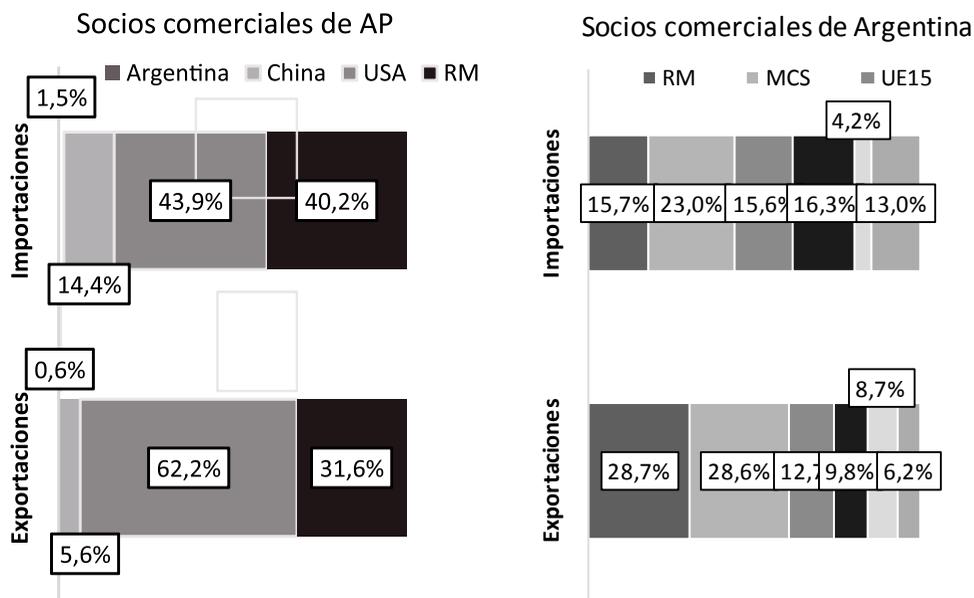
Por otra parte, la relación comercial entre la AP y la Argentina es poco relevante en comparación con otros socios. El conjunto de países de la AP compra a la Argentina el 1,5% del total de los productos que importa y vende a ese destino el 0,6% de sus exportaciones totales. Para la Argentina, el peso de la AP es relativamente mayor, ya que Argentina vende el 8,7% de sus exportaciones a ese destino. En cuanto a las exportacio-

nes, se destacan las ventas a Chile de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales (PP+RB: 72,2%, como pienso, maíz, cebada y otros cereales, carne, aceites de petróleo y otros minerales, aceites y grasas vegetales, frutas, elementos químicos, propano y butano, etcétera) seguido por manufacturas con contenido tecnológico medio que representan el 20,3% de las ventas totales de Argentina a Chile (productos del complejo automotriz: 5%, especialmente vehículos terminados para transporte de mercancías y de pasajeros y autopartes; productos de perfumería y tocador: 5% por ciento; insecticidas: 2%; además de algunos productos químicos y otras maquinarias). En el caso de Perú, la estructura de las ventas de la Argentina es bastante similar a la del comercio bilateral Argentina-Chile; sin embargo, el peso de Perú como destino de las exportaciones es mucho menor (a Perú se destina el 1,7% de las exportaciones argentinas). El caso de México, si bien releva poca importancia en materia de compras de productos argentinos (del orden de 1,4% en 2014), los intercambios son sobre todo de productos con tecnología media (MT representa el 56% de las exportaciones hacia México): vehículos terminados (28%), autopartes y piezas (7%) y en menor medida, artículos de perfumería y productos químicos. Colombia también registra una participación poco significativa y sus compras se concentran en productos primarios (44,5%) y del complejo automotriz (menos del 20%).

El patrón de especialización comercial de la Argentina con la AP es levemente superior en cuanto a complejidad tecnológica respecto de la especialización en el comercio mundial (ver gráfico 2, cuarta y séptima barras).

En cuanto a las compras argentinas, la AP es el origen del 4,4% de las importaciones totales. En este caso se destaca particularmente el comercio bilateral con México, que provee el 2,5% de las compras totales de productos extranjeros, sobre todo con manufacturas de tecnología media (66%, de los cuales 34% pertenece al complejo automotriz y 32% de productos de perfumería, productos químicos, ácidos, abonos y partes y componentes para maquinarias) y alta (15,7%, medicamentos y aparatos eléctricos). Chile, que es el origen del 2,6% por ciento de las compras argentinas, concentra productos primarios y manufacturas de recursos naturales, con un rol predominante del cobre, seguido por productos del complejo papelerero y de los rubros de alimentación.

**Gráfico 4. Principales socios comerciales de la AP y bloques comerciales socios de la Argentina, exportaciones e importaciones. año 2014**



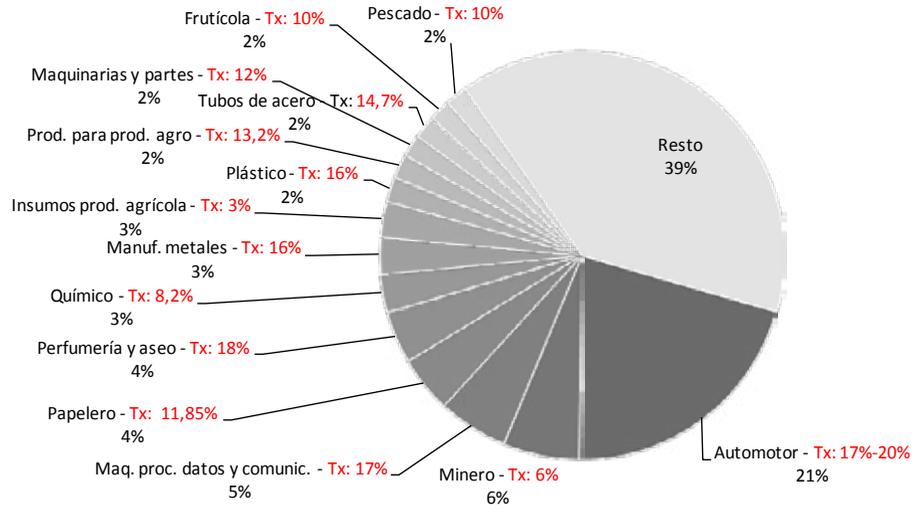
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos COMTRADE SITC. Rev.3, año 2014.

### La estructura arancelaria

Para evaluar la posible relevancia de los acuerdos comerciales, es necesario estudiar la estructura arancelaria de cada uno de los bloques, a partir de los principales productos de importación y exportación. Para identificar los principales productos (o complejos productivos) que caracterizan los intercambios, se considerarán solo aquellos que, ordenados por peso en las compras (y ventas) totales, representen acumulativamente hasta el 60% del total. Para el caso de la AP, dado que los intercambios con Colombia y Perú son muy bajos, se estudiará en particular las exportaciones de productos argentinos hacia Chile y México.

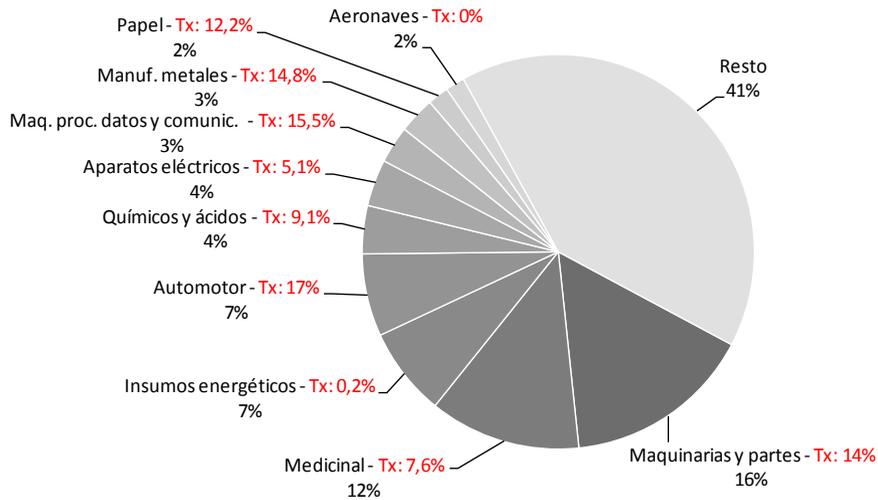
El primer punto a destacar es que las importaciones realizadas por la Argentina tanto con origen AP, como con origen UE, se encuentran mucho más diversificadas, dado que en el 60% de las importaciones más significativas encontramos casi 20 complejos diferentes, mientras que las exportaciones argentinas a estos destinos pueden resumirse en 5 y 7 grupos.

**Gráfico 5. Principales rubros de importaciones realizadas por la Argentina con origen AP. Alícuotas de impuesto aduanero (Tx) en Argentina y participación sobre el total de importaciones, año 2014**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos COMTRADE y *WTO Tariff Database*.

**Gráfico 6. Principales rubros de importaciones realizadas por la Argentina con origen UE. Alícuotas de impuesto aduanero (Tx) en Argentina y participación sobre el total de importaciones, 2014**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos COMTRADE y *WTO Tariffs Database*.

**Tabla 2. Principales exportaciones de productos argentinos hacia México y sus respectivas alícuotas de impuesto aduanero (Tx) en México. 2014**

| Producto                                               | Peso de la importación en el total (%) | Alícuota de impuesto en aduana México (%) |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------|
| Vehículos automotores para el transporte de mercancías | 28,0                                   | 21,5                                      |
| Cuero                                                  | 11,7                                   | 0,0                                       |
| Partes, piezas y accesorios de los automotores         | 7,1                                    | 5,1                                       |
| Lingotes y otras formas primarias de hierro o acero    | 4,9                                    | 0,0                                       |
| Productos y preparados comestibles                     | 4,2                                    | 13,0                                      |
| Medicamentos                                           | 3,7                                    | 6,0                                       |
| Productos de perfumería                                | 3,3                                    | 10,0                                      |
| <b>Peso sobre total</b>                                | <b>62,9</b>                            |                                           |

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos COMTRADE y *WTO Tariff Database*.

**Tabla 3. Principales exportaciones de productos argentinos hacia UE y sus respectivas alícuotas de impuesto aduanero (Tx) en UE. 2014**

| Producto                                       | Peso de la importación en el total (%) | Alícuota de impuesto en aduana UE (%) |
|------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------|
| Pienso para animales                           | 36,2                                   | 2,5                                   |
| Productos químicos diversos                    | 8,3                                    | 3,5                                   |
| Crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos | 7,0                                    | 12,5                                  |
| Minerales de cobre                             | 6,9                                    | 0,0                                   |
| Carne de ganado bovino                         | 5,8                                    | *                                     |
| <b>Peso sobre total</b>                        | <b>64,2</b>                            |                                       |

\*En el caso de ganado bovino, la UE aplica cuotas de importación (restricción cuantitativa fitosanitaria), que pagan una alícuota de 12,8% + 303,4 €/100 kg.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos COMTRADE y *WTO Tariff Database*.

El caso chileno es especial, dado que tiene una estructura arancelaria homogénea y simplificada. En 2003 rebajaron la alícuota única a 6%<sup>11</sup> (de 11% que era el arancel en los años noventa).<sup>12</sup> De esta forma, Chile no realiza ningún tipo de protección o diferenciación con sectores específicos. La adopción de dicha estrategia fue justificada bajo el argumento de la necesidad de reducir costos de los componentes importados en la producción local.

<sup>11</sup> Registrando pocas excepciones en casos específicos que presentan alícuotas nulas como el caso de aviones, helicópteros, barcos, barcos de guerra, reactores nucleares (EURATOM), o alícuotas bajas (inferiores a 5%), como los libros y algunas maquinarias.

<sup>12</sup> En dicho momento, para compensar las pérdidas de recaudación asociadas a la reducción de la alícuota, se incrementaron los impuestos internos, en particular al tabaco, gasolinas, timbres y estampillas y bebidas alcohólicas.

Cabe destacar que las exportaciones chilenas se agrupan en el sector minería, especialmente cobre (tanto mineral como refinado) 50%, frutas (destacándose la uva y las manzanas) 7%, pescado (salmón) 6% y bebidas alcohólicas (vino) 2%. Las exportaciones se concentran en los sectores en los cuales Chile cuenta con ventajas naturales y la estructura productiva local (poco diversificada) carece de protección de tipo aduanera.

Como se mencionó en el apartado anterior, en los intercambios de la Argentina con la UE se destaca la complejidad de los productos importados (gráfico 6) y el carácter primario de los exportados (tabla 3). A su vez, los productos de origen europeo al entrar a la aduana argentina deben pagar alícuotas mayores (11,3% en promedio) que los productos argentinos en Europa (4,5%). Cabe destacar, a su vez, que la protección a la producción agrícola en la UE pasa esencialmente por las políticas de subsidios, como la Política Agraria Común (PAC), las restricciones fitosanitarias y restricciones cuantitativas, que no parecerían ser parte del acuerdo. A su vez, en términos de poder contractual, la UE se encuentra en una posición dominante. De esta forma, la firma de un TLC beneficiaría más a la UE en términos relativos, mientras que provocaría en la Argentina una reducción de la protección al entramado productivo local (esencialmente en el sector automotor y el sector productor de maquinarias) y una expansión de los sectores primarios. Como muestran Olivera y Villani (2014), el sector agrícola, a pesar de haber experimentado fuertes tasas de crecimiento gracias a la pujante demanda internacional, a lo largo del período 2003-2011 no creó puestos de trabajo, mientras que el sector industrial, sobre todo maquinarias y equipos y otras manufacturas, fueron los más dinámicos en términos de tasa de crecimiento del empleo (solo superados por algunos rubros del sector servicios, como construcción, intermediación financiera y hotelería). De este modo, la firma del TLC podría tener fuertes repercusiones sobre la estrategia de crecimiento industrial local y sobre la ocupación.

Por otro lado, los intercambios con la AP, mucho menos significativos, se concentran en el complejo automotriz, donde sus alícuotas son elevadas tanto para Argentina como para México, rondando el 20%, y en otros sectores menores como los productos alimentarios, artículos del complejo papeler y las manufacturas de metal, en los que en el caso de las importaciones argentinas las tasas son elevadas. Así, parecería ser más beneficioso realizar un acuerdo sectorial específico, como por ejemplo un pacto automotor, que busque promover la integración productiva del sector, que un TLC cuyos costos son mayores y sus beneficios menores.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos analizado las características del comercio exterior de la Argentina, de la AP y de la UE, para entender las implicancias que la firma de TLC con ambos bloques podría tener sobre la estructura comercial y, a través de ella, la estructura productiva de la Argentina. Es importante, sin embargo, diferenciar entre uno y otro caso. La UE es un bloque económico que concentra las economías más avanzadas, con altos niveles de tecnología y homogeneidad de sus estructuras productivas, que presentan

complejidad (de sus entramados industriales) y elevada diversificación. A su vez, la estructura arancelaria es mucho más homogénea y simple, presentando alícuotas menores, dado que la protección a los productores locales, cuando necesaria, se realiza a través de otros canales (como los subsidios al sector agrícola a través de la PAC, los subsidios a las áreas de investigación y desarrollo que permiten la reducción de costos a los entramados industriales de mayor tecnología, la exención de impuestos a determinados sectores tecnológicos, etcétera). Dichos canales “alternativos” en general no son alcanzados por la firma de TLC.

Con respecto a la firma de un TLC con la UE, al menos en el corto y mediano plazos, profundizaría el perfil primario exportador de la Argentina, mientras que favorecería el patrón exportador de bienes de media y alta tecnología de la UE. El resultado sería una especialización aún mayor del patrón de comercio internacional basado en el modelo de las ventajas comparativas estáticas, lo que iría en dirección contraria a las políticas de expansión de la demanda de los años recientes, que tuvieron el doble objetivo de promover la inclusión social de los estratos más bajos de la sociedad, por un lado, e incentivar la expansión de los entramados industriales locales creadores de puestos de trabajo, por el otro. A su vez, uno de los problemas más graves asociado con la profundización de la especialización productiva basada en los *commodities* es que se potenciarían las diferencias en los niveles de riqueza y desarrollo entre las partes firmantes del acuerdo. Este tipo de especialización comercial se caracteriza por sus limitados encadenamientos hacia adelante y hacia atrás en la estructura productiva local, generando pocos estímulos al crecimiento global de la economía, así como por tener pobres resultados en cuanto a la creación de empleo, por tender a perpetuar las restricciones externas, dada la volatilidad de los precios internacionales de estos productos, y por aumentar, por lo tanto, la exposición de las economías a las vulnerabilidades del comercio internacional y las volatilidades de los flujos de capitales internacionales.

Quienes destacan las virtudes del TLC opinan que desde el punto de vista de Argentina la eliminación o reducción de los aranceles podría significar una caída en los costos de los insumos industriales y bienes de capital importados que podrían ser aprovechados por el sector manufacturero. Sin embargo, el problema es que las industrias locales competidoras de las importaciones desgravadas de la UE se verían más expuestas a la competencia internacional, dificultando su rentabilidad y permanencia en los mercados domésticos, más allá que los nuevos costos de producción sean rebajados.

Por otro lado, otro de los puntos apreciados de un TLC con Europa sería el aumento del flujo de inversiones extranjeras directas (IED), dado que se trata del principal inversor extranjero en la región (si bien está perdiendo peso relativo respecto de Asia y América Latina – *translatinas*). Sin embargo, el destino de la IED no es definido por los países receptores, sino por los dueños del capital (dados los exigüos controles a los flujos de capitales). En general, los principales destinos son los sectores de servicios, los sectores productores primarios y de recursos naturales (CEPAL, 2011: 35-36). Por este motivo, el aumento de los flujos de IED conllevaría a una ulterior profundización de la especialización productiva. Sumado al

hecho de que si bien las divisas que entren por IED podrían servir para paliar la restricción externa, esos capitales implican la remisión de utilidades y dividendos, con lo cual no se trataría de una fuente genuina, ni de largo plazo, de financiamiento de las cuentas externas.

Respecto del comercio con la AP, a partir de los datos presentados, podemos observar que sería demasiado bajo como para esperar que la firma del TLC aporte grandes resultados en materia de expansión de las exportaciones y mejora de las cuentas externas argentinas.

En conclusión, si bien es evidente que la Argentina necesita mejorar sus cuentas externas para evitar crisis de balanza de pagos y ulteriores devaluaciones de la moneda local, el camino del libre comercio no parecería prometedor, dados sus efectos sobre la profundización del patrón de especialización primaria de la economía argentina. Asimismo, hay que destacar que ni la UE ni la AP parecerían ser los socios más adecuados para alcanzar la inserción internacional que necesita la Argentina. En efecto, una inserción que sea compatible con una estrategia de desarrollo y reducción de las restricciones al crecimiento difícilmente será un acuerdo de libre comercio con un socio (UE) con el cual existe un grado de asimetría estructural relacionado con la complejidad de las estructuras productivas y los niveles de productividad. Un acuerdo con la UE solo profundizaría el clásico esquema centro-periferia de Prebisch y la CEPAL, porque el camino del libre comercio agudizaría la especialización comercial y productiva agroexportadora argentina y perjudicaría a los entramados productivos manufactureros locales. En segundo lugar, el acuerdo con la AP no parecería ser muy prometedor, dado que si bien los intercambios se caracterizan por tener un componente más industrial y con mayor valor agregado, los magros niveles de comercio bilateral no ayudarían a mejorar la inserción externa. En ese sentido, parecería más adecuado poder establecer acuerdos sectoriales específicos en lugar de firmar que TLC generales.

Desde nuestra perspectiva, la Argentina debería pensar cómo profundizar su integración productiva mediante la coordinación de políticas que permitan explotar y profundizar los intercambios en sectores industriales. Si bien aumentar las complementariedades con los países del Mercosur y el Mercosur Ampliado, parece una estrategia más compleja y de largo plazo, entendemos que es la única vía posible para el desarrollo económico de la región que permita la reducción del peso de la restricción externa, altos niveles de ocupación y tasas de crecimiento que puedan sostenerse en el tiempo.

## Bibliografía

- CEPAL (2011). “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”. CEPAL, *Colección de Informes Anuales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lall, Sanjaya (2000). “The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998”. *Working Papers*, n° 44, Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Lin, Justin y Chang, Ha-Joon (2009). “Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang”. *Development Policy Review*, vol. 27, n° 5, pp. 483-502.

- Olivera, Margarita (2010). "Challenges to Regional Integration in Latin America". *Working Paper*, n° 3, Department of Public Economics. Pavia: Pavia University Press.
- (2011). "Notas sobre la Teoría del Crecimiento Guiado por la Demanda". *Revista Argentina Heterodoxa*, vol. 1, n° 1, pp. 28-34.
- Olivera, Margarita y Villani, Davide (2014). "Tratado de Libre Comercio Mercosur-Unión Europea y sus posibles consecuencias sobre la especialización comercial y la estructura económica". Congreso de Economía Política Internacional, Universidad Nacional de Moreno, Argentina, noviembre.
- Pérez Caldentey, Esteban y Ali, Anes (2010). "Growth and convergence/divergence in productivity under balance-of-payments constraint". *MPRA Paper 20056*. Múnich: University Library.
- Porta Fernando (2008). "La Integración Sudamericana en Perspectiva. Problemas y dilemas". *Documento de Proyecto*, Santiago de Chile: CEPAL.

# Precios de materias primas y especulación financiera

*Alejandro Nadal<sup>1</sup>*

## Resumen

Este artículo examina algunos aspectos importantes del mercado mundial de materias primas para desentrañar hasta qué grado los movimientos de precios de la última década están determinados por relaciones fundamentales entre oferta y demanda o por la presencia de actores ligados al sector financiero. Se consideran los tres grandes complejos de básicos o *commodities*: sector agropecuario, minerales y metales, y complejo energético (petróleo y gas natural). El artículo analiza la forma en que irrumpe el sector financiero en los mercados de futuros a partir del año 2000 y considera algunos indicadores sobre el impacto del sector financiero en los precios de futuros de materias primas. Varios indicadores que aparecen en la literatura son examinados, entre ellos el co-movimiento de precios de *commodities* en los mercados de futuros, así como el aumento de inversionistas del sector financiero en estos mercados y la diversidad de instrumentos utilizados. En la coyuntura actual la presencia de inversionistas financieros en los mercados de futuros se ha reducido debido a la incertidumbre sobre el contexto económico global.

## Introducción

En la última década los precios de las principales materias primas han experimentado movimientos al alza y a la baja de gran magnitud. Después del alza que sufrieron en el período 2005-2008, esos precios se desplomaron a partir de 2012. Hoy la evolución de estos precios se sitúa en un contexto deflacionario que amenaza con mantener a la economía mundial en el estancamiento por muchos años.

El debate sobre las causas y efectos de este movimiento en los precios de materias primas tiene varias facetas. Muchos análisis encuentran en el debilitamiento de las economías en China y en la India la explicación de esta caída en los precios de materias primas. Sin embargo, un estudio más cuidadoso y desagregado sobre el desempeño productivo de estas dos grandes economías revela que su comportamiento no puede explicar todo el

---

<sup>1</sup> El Colegio de México.

movimiento de los precios en los mercados de futuros de materias primas. Sin duda, los precios están reaccionando frente a otro tipo de presiones. Muchos indicadores apuntan en dirección del sector financiero y su despliegue de actividades en los mercados de futuros de las materias primas.

La presencia de inversionistas del sector financiero en los mercados de futuros de materias primas o *commodities* se incrementó de manera notable en el último decenio. Aunque no hay una base de datos precisa que cubra todos los flujos de recursos hacia estos mercados, sí hay indicios de que el monto de recursos dirigido a estos mercados se ha incrementado de manera notable y de que la diversidad de inversionistas y los tipos de instrumentos utilizados en los mercados de materias primas se ha diversificado de manera significativa. Domanski y Heath (2007) señalan que aunque no se puede determinar con absoluta certeza si este movimiento responde a razones coyunturales o a cambios estructurales más profundos, parece difícil que se modifique la tendencia a ver una mayor influencia de los inversionistas financieros debido a la mayor diversidad y sofisticación de los instrumentos financieros utilizados. La conclusión de este y otros estudios es que en muchos aspectos los mercados de materias primas se han vuelto muy similares a los mercados financieros.

En la primera parte de este ensayo examinamos algunos aspectos importantes del mercado mundial de materias primas para desentrañar hasta qué grado los movimientos de precios de la última década están determinados por las relaciones entre oferta y demanda en términos reales (lo que muchos, en un extraño anglicismo, insisten en llamar los “fundamentales” del mercado). Se consideran los tres grandes complejos de estos productos básicos o *commodities*: productos del sector agropecuario, minerales y metales, y complejo energético (petróleo y gas natural). En la segunda parte se analiza la forma en que irrumpe el sector financiero en los mercados de futuros a partir del año 2000. Finalmente, la tercera parte considera algunos indicadores sobre el impacto del sector financiero sobre los precios en los mercados de futuros de materias primas. El objetivo es analizar la forma precisa en que la irrupción del sector financiero en los mercados de futuros afecta la formación de precios en estos mercados.

## Primera parte

En esta sección examinamos el comportamiento de los precios de materias primas de los últimos años en un contexto histórico. Se consideran los tres grandes complejos de estos productos básicos o *commodities*: productos del sector agropecuario, minerales y metales, y complejo energético (petróleo y gas natural). Aquí comparamos las variaciones de precios en lo que se ha dado llamar “el súper-ciclo de *commodities* y los cambios en la demanda de esos bienes”. Las variaciones en la demanda se examinan desde el punto de vista de las economías más importantes del mundo y desde el punto de vista de la evolución de la crisis financiera global que estalla en 2007-2008.

Prebisch (1950) y Singer (1950) examinaron los términos de intercambio entre materias primas y productos manufacturados sobre la base de los datos del comercio internacional de Inglaterra desde el siglo XIX. Estos autores encontraron que los términos de

intercambio habían evolucionado favorablemente para Inglaterra y se habían deteriorado para los países exportadores de materias primas. La explicación de este fenómeno tenía dos vertientes. Por un lado, la demanda de materias primas tendría una elasticidad ingreso inferior a la de las manufacturas. Por otro, los mercados de estos dos tipos de productos son asimétricos y el cambio técnico en las manufacturas tendería a beneficiar más a los productores de manufacturas en los países desarrollados (aumentando sus ingresos). El proceso de innovaciones para las materias primas tendería a beneficiar más a los consumidores de esos mismos países más desarrollados (al reducir los precios).

La hipótesis de Prebisch-Singer parece haberse confirmado en el período 1970-1995 para la región latinoamericana. El análisis de Ocampo y Parra (2003) revela un deterioro significativo en los términos de intercambio reales en el período 1900-2000. Sin embargo, estos autores encuentran que el deterioro no es continuo y está marcado por discontinuidades relacionadas con cambios estructurales de gran envergadura (en especial, en 1920 y después en 1980).

Sin embargo, a partir del año 2000 los términos de intercambio de América Latina experimentaron una mejoría acumulada de 21%. Esta variación responde a un incremento del precio de las exportaciones de 13%, mientras que el precio de las importaciones apenas aumentó un 4,4%. Pero hay que notar que el incremento se concentra en dos de los complejos de materias primas, minerales y metales, por una parte, y energía (petróleo crudo). Para Chile, Perú y Venezuela los incrementos en los términos de intercambio registraron los índices más elevados con 33,7; 25,7 y 2,4% respectivamente (CEPAL, 2006).

Entre 2004 y 2008 la economía mundial experimentó el *boom* sobre materias primas más espectacular en más de cien años, tanto en lo que se refiere a la duración de este auge (cinco años), como a la variedad de productos básicos que incluye (Banco Mundial, 2009; UNCTAD, 2009). Los precios reales de la mayor parte de las materias primas experimentaron aumentos de dos dígitos en un período que ha sido calificado en círculos financieros como un “súper ciclo” de *commodities*. El precio del petróleo se incrementó 112%, el del cobre aumentó 487% y el maíz creció en un 240%. El auge en los precios de las materias primas fue más fuerte en el complejo de productos minerales y los relacionados con el sector energético que en el de los productos agrícolas. Para el sector agropecuario, el auge de precios apenas revirtió la tendencia hacia el deterioro que sufrieron con de la recesión mundial de los años 1980 y después después de la crisis en Asia en 1997. Sin embargo, algunos efectos se dejaron sentir incluso en el sector de alimentos (Ghosh, Heintz y Pollin 2012). Esto significa que la mejoría de los términos de intercambio benefició de manera desigual a los países en vías de desarrollo. Mientras los exportadores de minerales y petróleo fueron los más beneficiados, los exportadores de productos agrícolas solo experimentaron una mejora moderada en sus términos de intercambio.

Según Ocampo (2009), las disparidades en el comportamiento de los precios de los minerales y productos relacionados con el sector energía, por una parte, y las de los productos agrícolas, por la otra, revelan que los factores determinantes de ambos grupos de materias primas han sido muy distintos. Para este analista, el colapso en los precios durante los años ochenta condujo a un freno en las inversiones hasta el año 2000. De acuerdo

con este punto de vista, la baja capacidad instalada se enfrentó a un rápido crecimiento de la economía mundial y a un incremento sin precedentes de la demanda de metales en China. Aunque las inversiones respondieron al incremento de precios, el rezago entre esas decisiones y el aumento efectivo en la oferta condujo a un auge inesperado en los precios de las materias primas de esos dos complejos (minerales/metales y energía).

El período de auge en los precios de *commodities* se vio interrumpido en el 2008 por los efectos de la crisis financiera y económica global. Si bien el crecimiento de los precios había cesado antes del estallido de la crisis, a partir de septiembre 2008 el declive adquiere las proporciones de un colapso. En diciembre de 2008 los precios agrícolas se situaban en niveles cercanos a los que prevalecían durante la crisis de 1998 en Asia. Los precios de los complejos de minerales y productos energéticos sufrieron caídas todavía más fuertes, aunque en el caso de los energéticos los precios se estabilizaron en niveles que aun estaban por arriba de las cotas históricas. Los precios de los minerales y metales también pudieron estabilizarse en niveles que por lo menos estaban por arriba de los puntos más bajos alcanzados en previos ciclos. Las previsiones sobre las reducciones de estos productos muy pronto se vieron superadas por la realidad.

**Tabla 1. Precios reales de materias primas 1945-2009**

|           | Total no petroleras | Agrícolas |          |       | Metales | Petróleo |
|-----------|---------------------|-----------|----------|-------|---------|----------|
|           |                     | Total     | Tropical | Otras |         |          |
| 1945-1970 | 101,8               | 103,7     | 108,6    | 98,8  | 93,1    | 33,6     |
| 1971-1980 | 100,0               | 100,0     | 100,0    | 100,0 | 100,0   | 100,0    |
| 1981-1990 | 78,3                | 73,6      | 65,7     | 81,6  | 100,4   | 128,2    |
| 1991-1997 | 73,2                | 71,7      | 62,3     | 81,3  | 80,1    | 72,6     |
| 1998-2003 | 67,6                | 65,2      | 55,0     | 75,5  | 78,3    | 100,9    |
| 2004      | 73,4                | 67,9      | 58,8     | 77,1  | 99,1    | 151,3    |
| 2005      | 78,2                | 70,4      | 64,8     | 76,0  | 114,7   | 213,8    |
| 2006      | 93,5                | 74,6      | 68,7     | 80,5  | 181,0   | 253,5    |
| 2007      | 101,9               | 82,0      | 77,6     | 86,5  | 193,7   | 270,0    |
| 2008-I    | 122,1               | 104,7     | 105,6    | 103,8 | 202,6   | 357,8    |
| 2008-II   | 124,5               | 106,2     | 111,4    | 100,9 | 208,9   | 448,1    |
| 2008-III  | 112,8               | 96,6      | 97,9     | 95,4  | 187,4   | 421,7    |
| 2008-IV   | 79,2                | 72,4      | 65,2     | 79,7  | 110,7   | 202,2    |
| 2009-I    | 76,4                | 72,9      | 68,1     | 77,8  | 92,5    | 157,3    |
| 2008-Dic  | 72,7                | 68,5      | 60,5     | 76,6  | 92,1    | 149,7    |

Notas: Los números índice tienen como referencia el período 1971-1980 = 100.

Los números romanos para 2008 y 2009 se refieren a los trimestres de esos años.

Fuente: Ocampo (2009).

Para Erten y Ocampo (2012) el comportamiento del PIB mundial ha sido el principal motor de la evolución de los precios de materias primas no petroleras y eso es la clave para entender los súper ciclos en el mercado de esos productos. Por ejemplo, el crecimiento de la economía mundial en las décadas de los cincuenta y sesenta habría atenuado la caída de precios en la fase de declinación del ciclo. En cambio, en la década del setenta, la fase ascendente en los precios de materias primas fue más moderada debido al débil desempeño de la economía mundial. Según este análisis, el crecimiento o caída en los precios de las *commodities* estaría dependiendo del crecimiento económico global, por lo que el comportamiento de la economía en China y otras economías en vías de desarrollo sería determinante frente a la crisis o un escenario de débil crecimiento en los países desarrollados.

Radetzki (2006) analiza por su parte los tres más importantes ciclos de aumento de precios de materias primas desde la Segunda Guerra Mundial. El primero de estos episodios arranca en 1950 y está asociado al incremento en las reservas de materias primas ligado a la guerra de Corea. El segundo se presenta en 1973-1974 y encuentra sus orígenes en las malas cosechas de ese año y en el choque petrolero impuesto por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Esos dos episodios duraron poco y terminaron en colapsos de precios debido a sendas recesiones por las que atravesó la economía mundial. Por último, el tercer episodio arranca en 2004 y en 2006 seguía su curso. En este tercer ciclo la demanda de China y de la India fueron, según Radetzki, determinantes. En síntesis, en los tres casos Radetzki encuentra que fuertes choques de demanda provocaron los aumentos de precios de las materias primas.

Pero no todos los movimientos de precios de materias primas mantendrían la misma relación de causalidad con el movimiento del PIB mundial. En el caso del petróleo, por ejemplo, el análisis convencional juzga que los movimientos de precios ascendentes son la causa (y no el efecto) de cambios en el ritmo de actividad. El libro de Bruno y Sachs (1985) sobre el impacto de los altos precios de petróleo a raíz del choque petrolero de 1974 sostuvo que los altos costos del crudo provocaron una combinación de lento crecimiento con inflación, la llamada estanflación. Según Bruno y Sachs, este fenómeno fue el resultado directo de altos costos de producción que condujeron a menor producción, mayor desempleo e incrementos de precios para cubrir los altos costos. Y aunque el análisis deja mucho que desear en el plano teórico por su eclecticismo y falta de coherencia, así como por un manejo muy deficiente de los datos, el estudio de Bruno y Sachs ha seguido marcando la pauta en el análisis de las relaciones de causalidad que vinculan las variaciones de precios de petróleo con el ritmo de crecimiento. Y con ese marco de referencia a muchos economistas convencionales les cuesta trabajo entender cómo es que la disminución en los precios del petróleo de 2014 no ha sido un estímulo para la golpeada economía global (Obstfeld *et al.*, 2016).

Estas consideraciones sobre la evolución de los precios de materias primas en el período 1980-2000 dejan de lado la influencia del sector financiero, aspecto sobre el que nos concentramos en la próxima sección.<sup>2</sup> También carecen de referencias sobre las estructuras

<sup>2</sup> The sharp financialisation of commodity futures trading since 2005 also helped to speed up the price boom-and the succeeding collapse (UNCTAD, 2009, ch. III). Dollar depreciation during the second semester

de los mercados de estos productos. En casi todos los eslabones de las cadenas de valor existen estructuras oligopólicas que afectan la formación de precios, pero ese es un tema que por razones de espacio dejaremos de lado en este ensayo.

En síntesis, desde hace años se ha popularizado la creencia de que China es la fuente principal de demanda de todo tipo de productos básicos, desde los agropecuarios hasta minerales y otros insumos intermedios. Las altísimas tasas de crecimiento del PIB en China han sido vistas tradicionalmente como el motor de la evolución de precios de estas materias primas y *commodities*. Ahora que los precios de los *commodities* se han desplomado es muy tentador concluir que la causa se encuentra en la fuerte contracción de la economía china. Fuentes oficiales chinas señalan que el crecimiento en 2015 fue de 6,9%, pero nadie toma esa cifra en serio. Es mucho más probable que el crecimiento en 2015 haya sido de apenas 3,5%, lo que es una catástrofe para una economía como la china. Pero aun esta correlación entre el comportamiento del PIB en China y los precios de *commodities* es insuficiente para concluir que la evolución de la economía china es la causa principal del colapso de precios de los productos básicos.

El Banco Asiático de Desarrollo acaba de publicar un estudio acerca del impacto de la recesión en China sobre los precios de productos básicos (Zhai y Morgan, 2016). Uno de los resultados es que China ha sido casi autosuficiente en el caso de muchos productos básicos. Además, China no desempeña un papel determinante en muchos mercados de productos básicos. Por ejemplo, la economía china apenas consume el 12% del petróleo mundial y solo el 5% del gas natural que se produce en todo el mundo. La reducción del ritmo de actividad en China no puede explicar por sí sola la magnitud del cambio en las cotizaciones de estos productos (73 y 55% en los precios del petróleo y gas natural, respectivamente). Además, la política económica en China mantiene el objetivo de satisfacer 95% del consumo doméstico de productos agropecuarios (con excepción de la soya). Aunque no ha sido posible alcanzar esa meta, la producción interna en el sector agropecuario es muy importante (solo el 2% del arroz que se consume en China es importado).

La dinámica de precios de los *commodities* no solo depende del juego de la oferta y la demanda reales, sino también de las expectativas de los agentes en el mercado y de la intervención del sector financiero. El importante estudio de Farooki y Kaplinski (2012) revela que a diferencia de los agentes que tradicionalmente han intervenido en estos mercados y cuyas actividades se relacionan con la producción y consumo de estas materias primas, los agentes financieros intervienen para buscar un beneficio a través de operaciones de arbitraje, posturas sobre precios futuros y las inversiones sobre diversificación de riesgos. El impacto sobre los precios de las materias primas de algunas de estas transacciones tiende a ser positivo, ya que contribuyen a incrementar los precios que serían necesarios para mantener un equilibrio entre la oferta y la demanda. Ese impacto puede ser más o menos duradero y hasta puede contribuir a reducir la volatilidad, pero la intervención de otro tipo de agentes (como los fondos de cobertura) busca ventajas a través del arbitraje y tiende a

---

of 2007 and the first semester of 2008 also fuelled the boom in dollar terms. From PIMCO: a stronger dollar depresses prices.

incrementar la volatilidad. En términos generales, la conclusión es que mediante diversos canales y mecanismos la financiarización ha dado lugar a niveles de precios más altos de lo que sería necesario para atraer recursos e incrementar la capacidad productiva (Farooki y Kaplinski, 2012). La financiarización ha inflado los precios entre 2005-2008 y ha intensificado su caída a partir de la crisis de 2008. En resumen, existen indicios interesantes de que no todo el desplome de los precios de productos básicos en el mundo está siendo provocado por la recesión en China. Algo más debe estar sucediendo en la economía mundial.

## Segunda parte

Sin duda, la evolución de la crisis de 2007-2008 ha traído como consecuencia una fuerte reducción en la demanda de casi todo el complejo de materias primas. Pero también es cierto que los precios de materias primas se ven afectados por muchas fuerzas. En las últimas dos décadas la presencia del sector financiero en el mercado mundial de materias primas se ha incrementado de manera significativa. Son muchos los canales a través de los cuales la presencia del sector financiero afecta la formación de precios. Cualquier inyección importante de liquidez en un mercado genera las condiciones que afectan expectativas sobre precios y puede generar un choque de oferta o demanda. Muchos analistas y agentes del mercado opinan que ese ha sido el caso en el mercado de futuros. Por ejemplo, en su testimonio ante el Congreso estadounidense, Michael Masters, administrador de un fondo de cobertura, aseguró que sin lugar a dudas la intervención del sector financiero había provocado una inflación en los precios de energéticos y alimentos (Masters, 2008). Por lo tanto, es importante examinar el impacto de la intervención de inversionistas del sector financiero sobre la estructura y dinámica de formación de precios en el mercado mundial de materias primas. Igualmente, es importante analizar los mecanismos mediante los cuales las actividades del sector financiero afectan los mercados de materias primas.

El mercado de futuros de materias primas tiene algunas características que lo diferencian de los mercados de otro tipo de activos, como acciones, bonos y otros títulos financieros. La principal diferencia es que los futuros sobre materias primas involucran una reivindicación sobre activos reales, pero no están relacionados con títulos de propiedad de empresas. La función económica de las acciones o de los bonos es la de obtener recursos para una empresa y los titulares de esos activos tienen derecho a un flujo de ingresos que depende del desempeño de la empresa. En contraste, los futuros sobre *commodities* no se utilizan para obtener recursos para ser invertidos por una empresa. Los precios futuros son, en realidad, apuestas sobre los precios en los mercados *spot* a fechas futuras. En otras palabras, los contratos sobre futuros establecen una relación entre la escasez presente y futura de una cierta mercancía. Los agentes que intervienen en estos mercados obtienen una compensación por el riesgo asociado a las variaciones de corto plazo en los precios de esas materias primas.

Los mercados de futuros involucran la realización de contratos de compra y venta de mercancías que todavía no han sido producidas a precios acordados en el presente. La

entrega de la cantidad pactada se realiza al vencimiento del contrato. El objetivo original de este tipo de contratos era ofrecer algo de protección a los productores, sobre todo en el caso de productos cuya oferta se concentra en un cierto período del año (por ejemplo, en la época de cosecha). También ofrecen protección a los compradores frente a los vaivenes de los precios de mercado. Tradicionalmente, la mayor parte de los participantes en los mercados de futuros buscaron protegerse del riesgo que entrañan las variaciones de precios, pero también intervinieron en esos mercados los especuladores que buscaban por intermedio del arbitraje (entre precios *spot* presentes y precios *spot* futuros) obtener una ganancia. Esta última clase de agentes por lo común opera adoptando posiciones en corto (a la baja) o en largo (al alza) en los mercados futuros.

A partir de los últimos años de la década de 1990, el mercado de productos básicos o *commodities* adquirió gran importancia para varios agentes en el sector financiero. Los mercados de futuros de estos productos se convirtieron en un espacio privilegiado para adquirir un nuevo tipo de activos que podrían equipararse por su desempeño y diversificación de riesgo a otros activos como los bonos o acciones. Un cálculo estimado de la *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC) de Estados Unidos indica que entre los años 2000 y 2008 ingresaron a los índices de mercados de futuros de *commodities* 200 mil millones de dólares (Cheng y Xiong, 2013). Un gran número de estos productos básicos en los grupos de minerales y metales, productos agrícolas y el complejo energético se ha visto afectado por este proceso de financiarización del mercado de futuros de materias primas.

Lo que ha sido llamado financiarización es un proceso complejo cuyos orígenes pueden encontrarse en los años que siguieron al colapso del sistema de Bretton Woods (Eatwell y Taylor, 2000). El término financiarización alude también a un modo de acumulación de capital en el que las ganancias provienen fundamentalmente de las actividades de intermediación financiera y de la especulación.<sup>3</sup> En etapas del desarrollo capitalista en las que la tasa de rentabilidad se encuentra deprimida, la actividad financiera se convierte en un polo de atracción importante. El crecimiento de la financiarización coincide con ese período en la historia del capitalismo en el que la tasa de ganancia se encuentra estancada o en franca declinación.<sup>4</sup> Quizás el aspecto más importante del desarrollo del proceso de financiarización es su impacto sobre la naturaleza de todo tipo de mercados y sobre la dinámica de

---

<sup>3</sup> La terminación del régimen de tipos de cambio fijos generó nuevos retos en términos de riesgo cambiario, pero también abrió nuevas oportunidades para la especulación en el mercado mundial de divisas. Para aprovecharlas era necesario eliminar las barreras y controles a los flujos de capital que también habían sido heredados del sistema de Bretton Woods. En la década de los años 1980 se inició un proceso de desmantelamiento sistemático de los controles que existían sobre flujos de capital. La expansión del sector financiero se acompaña de un debilitamiento sistemático del sistema regulatorio: la desregulación sobre las actividades del sector bancario y financiero no se limitó a las restricciones que pesaban sobre la cuenta de capital de la balanza de pagos. Muchas reglas y limitaciones que condicionaban la actividad financiera fueron eliminadas o suavizadas en los años 1990-2000. La importancia del sector financiero en la economía mundial creció de manera desmesurada y hoy se puede decir que su papel es dominante en casi todas las esferas de la economía global (Epstein, 2000).

<sup>4</sup> Sobre este punto, ver Roberts, 2011.

formación de precios.<sup>5</sup> En los mercados de futuros de materias primas la financiarización se relaciona con la irrupción de inversiones en las que estos productos básicos son vistos como cualquier título financiero.

El sector financiero comenzó a incrementar su interés sobre los mercados de futuros a partir de 2001, cuando el mercado de títulos sufrió un fuerte retroceso y los inversionistas buscaron refugio en activos más seguros (Mayer, 2009). Los *commodities* comenzaron a ser vistos como una clase de activos que, al ser combinados en un índice compuesto podría asegurar rendimientos comparables o superiores a los del S&P500, pero sin estar correlacionados con el desempeño de acciones y bonos. Además, los contratos de futuros sobre *commodities* ofrecen una buena protección contra la inflación porque sus rendimientos están fuertemente correlacionados con el incremento del índice general de precios. Esto se debe a que los ingredientes de un paquete típico de contratos de estos productos también forman parte de la canasta de bienes que se utiliza para medir los niveles del índice general de precios. Desde esta perspectiva, los *commodities* llegaron a ser considerados como un buen instrumento para diversificar riesgos y protegerse de la inflación (Gorton y Rouwenhorst, 2004).

En el año 2000, el entonces presidente Clinton refrendó una nueva ley sobre modernización del mercado de futuros de *commodities*. Esta legislación permitió que la mayor parte de las transacciones con derivados sobre este tipo de productos no fueran considerados legalmente como futuros y, por lo tanto, estarían fuera del campo de supervisión de la Comisión federal de comercio de futuros (CFTC, por su acrónimo en inglés) y tampoco estarían bajo la supervisión de la *Securities Exchange Commission*, el órgano encargado de supervisar y regular las actividades del mercado bursátil y de valores. El volumen de transacciones realizadas dentro y fuera de la supervisión de las agencias reguladoras (los llamados contratos “over the counter”, OTC) aumentó muy rápidamente. Datos del Banco de pagos internacionales indican que el número de contratos de interés abierto en el mercado de derivados sobre *commodities* en Estados Unidos pasó de 6 a 37 millones entre 2001 y 2008 y alcanzó la cifra de 50 millones en 2011 (Pradhananga, 2015). El valor nominal de los contratos OTC sobre derivados de *commodities* alcanzó los 6,4 billones (castellanos) en 2006, cifra catorce veces superior a la del valor de esos contratos en 1998 (Domanski y Heath, 2007). No sorprende entonces que en 2008 uno de los administradores de un fondo de cobertura afirmara en su testimonio ante el Congreso estadounidense que los inversionistas institucionales estaban contribuyendo a la inflación en los precios de energéticos y alimentos (Masters, 2008).

<sup>5</sup> Según Pollin y Heintz (2012) el proceso de financiarización ha incluso transformado al mismo sector financiero. Este se integra de cuatro componentes: a) las instituciones de depósito, b) las compañías de seguros, fianzas y fondos de pensión, c) las agencias oficiales y d) los intermediarios no bancarios. El último subsector también ha sido llamado “el sistema de bancos sombra” porque sus operaciones escapan casi por completo al manto del sistema regulador. El último componente es el que hoy controla la mayor proporción de los activos del sector financiero (36,8% del total de activos en 2012, según Pollin y Heintz, 2009).

### Tercera parte

Los mercados de futuros sobre materias primas se convirtieron gradualmente en un espacio para la especulación y no solo para la protección frente a riesgos. Los especuladores (en especial, los fondos que trabajan con índices de *commodities*) no tienen ningún interés comercial o productivo sobre las mercancías físicas y su intervención en el mercado se lleva a cabo única y exclusivamente para obtener una recompensa a partir de sus operaciones de arbitraje. Varios analistas consideran que la intervención de estos agentes en los mercados de futuros tiene efectos positivos porque inyecta liquidez y permite el desarrollo del mercado a más largo plazo, lo que facilita el manejo de riesgo y permite planificar inversiones sobre un horizonte de tiempo más largo. Para los seguidores de la teoría económica neoclásica, todo lo anterior podría estar mejorando la calidad de las señales de precios y, por lo tanto, promoviendo una mayor eficiencia en las decisiones de productores y consumidores de materias primas.

Sin embargo, la presencia de flujos financieros cambia todo. Los contratos en los que interviene el sector financiero frecuentemente tienen por objeto un complejo de materias primas porque el rendimiento de estos índices es superior al de las operaciones sobre *commodities* individuales. Además, las operaciones de arbitraje ya no se limitan a los precios futuros y sus posibles divergencias sobre precios *spot*, sino que también implican el paso entre distintos tipos de materias primas y hasta entre plataformas o mercados en distintos espacios nacionales.

La intervención de capital financiero con fines especulativos también está asociada con el comportamiento de manada que poco o nada tiene que ver con las magnitudes esenciales del mercado y eso puede amplificar las desviaciones de los precios frente a lo que sería consistente con las condiciones prevalecientes de oferta y demanda de una mercancía en términos físicos. Ese comportamiento puede estar asociado con movimientos ascendentes de precios o con colapsos en los precios. Esta intervención por parte de agentes financieros puede afectar negativamente las decisiones de productores y consumidores, creando las condiciones para decisiones distorsionadas sobre inversiones.

Cabe señalar también que los mercados de materias primas presentan estructuras oligopólicas y se encuentran fuertemente concentrados. Muchos de los grandes agentes en estos mercados son también dueños de fondos de cobertura con una importante presencia en los mercados de futuros. Por ejemplo, Cargill ha dirigido una parte importante de sus operaciones financieras a través del fondo de cobertura Black River Asset Management. Bunge y Archer Daniels Midland, dos conglomerados gigantes que concentran buena parte del comercio mundial de la industria agroalimentaria mantienen una fuerte participación en diversos fondos de cobertura. Esta vinculación entre una industria muy concentrada y las actividades del sector financiero no ha sido debidamente analizada.

Existe, sin embargo, un fuerte debate sobre el impacto de las inversiones financieras en el mercado de futuros de *commodities*. Uno de los argumentos frecuentemente utilizados está basado en la idea de que los costos de almacenamiento son demasiado importantes y

dominan el incentivo asociado a la especulación. Esta es una tesis que ha sido defendida por Krugman (2008) en relación con el papel que ha desempeñado la especulación a propósito del incremento de precios del petróleo en 2008. Para este autor, la actividad especulativa tendría que haber provocado un incremento en los inventarios de crudo y como ese aumento no se presentó, la conclusión es que la actividad especulativa del sector financiero no pudo haber ocasionado esos aumentos de precios. Pero este argumento ignora que los datos sobre inventarios de crudo son muy deficientes. La mayor parte de los países del mundo (incluida China) no proporcionan información sobre inventarios de petróleo. Además, existe una cantidad significativa de crudo almacenada en buques tanque que distorsiona los datos existentes sobre estos inventarios.

En el fondo, el argumento que niega la importancia de las operaciones se fundamenta en la hipótesis de mercados eficientes de Fama (1970). La hipótesis de mercados eficientes sostiene que el precio de un activo financiero refleja toda la información disponible que es pertinente para su valor. Un supuesto implícito de esta hipótesis es que los agentes son racionales y que toda la información se encuentra en el dominio público. Bajo estos supuestos, los precios responden instantáneamente a las necesidades del mercado y transmiten de manera eficiente toda la información para la toma de decisiones de los agentes. Los precios se modifican en función de cualquier nueva información que ingrese al dominio público o cuando la información privada se incorpora en los precios después de una transacción. Desde esta perspectiva, los precios siempre son los “correctos” y el valor de un contrato sobre futuros estará determinado por la estimación pura (no sesgada) sobre el precio *spot* en la fecha de entrega especificada en el contrato: de este modo el mercado cumpliría su función que permite descubrir los precios de manera correcta. Pero hay varias razones por las que la hipótesis de mercados eficientes puede no cumplirse en el contexto de mercados de *commodities* y, por lo tanto, el valor de los contratos sobre futuros puede no servir para garantizar esta función de descubrimiento de precios (Mayer, 2009: 6). En primer lugar, las posiciones de los agentes pueden responder a factores que no están relacionados con los aspectos fundamentales del mercado en cuestión. En segundo lugar, los participantes del mercado pueden actuar con inversiones desproporcionadamente grandes en relación con el tamaño del mercado, de tal forma que provoquen desplazamientos desmedidos de precios. Para Mayer, estos dos factores debilitan a los mecanismos que podrían prevenir el alejamiento de los precios de los niveles determinados por la oferta y demanda física en cada mercado. El resultado es que los precios sobre futuros así pronosticados no constituyen una base robusta para estimar precios “correctos”. En otros términos, los precios “erróneos” pueden estar muy por arriba o por debajo de lo que podría ser una buena referencia para la toma de decisiones sobre inversiones en capacidad productiva o para el consumo de alguna materia prima.

Existen varios indicios importantes de que la actividad financiera tiene un efecto relevante sobre los precios y sobre la naturaleza misma de los mercados de futuros de materias primas. Por ejemplo, Domanski y Heath (2007) informan que la actividad financiera en estos mercados es mucho más grande que el volumen de la producción física y creció mucho

más rápido en el período 2003-2006. Por ejemplo, para el oro, cobre y aluminio el volumen de los derivados intercambiados fue unas treinta veces más grande que la producción física en 2005. En el caso del petróleo la discrepancia registrada es menor, pero como la mayor parte de los contratos de *swaps* y opciones sobre petróleo son contratos sin regulación (“over the counter”) es posible que ese indicador esté subestimando la importancia de las inversiones del sector financiero. Además, el número de fondos de cobertura que están ahora presentes en estos mercados se triplicó entre 2003-2006 y rebasa los 500. La conclusión es que resulta difícil conciliar los aumentos de precios en los mercados de estos productos con las restricciones físicas como costos de mantener inventarios y almacenamiento.

Otro indicador sobre la importancia de las inversiones en los mercados de futuros es el del número de contratos (y su valor) en los mercados de futuros de materias primas. Mayer (2009) revela que el número de contratos en los mercados de futuros y opciones de *commodities* a nivel mundial aumentó más de 300% entre 2002 y 2008. En el mismo período, el valor de los contratos relacionados con esas materias primas intercambiados fuera de la supervisión directa de las autoridades de mercado (contratos “over the counter”) se incrementó más de 14 veces y alcanzó la cifra de 13 billones (castellanos). El principal resultado a nivel empírico es que los inversionistas que operan con índices de *commodities* sí afectaron la evolución de precios durante el período 2006-2009. Esta es la misma conclusión a la que llegan Henderson *et al.* (2014) y Domanski y Heath (2007). Por su parte, el estudio del G20 (Nakaso, 2011) confirma que entre 2005 y 2011 el valor de los activos relacionados con *commodities* siguió aumentando, pasando de 270 a 410 mil millones de dólares entre 2008 y el primer trimestre de 2011.

Quizás un indicador más interesante concierne a los datos sobre el rendimiento de las inversiones financieras en los mercados de futuros de materias primas. Gorton y Rouwenhorst (2004) construyeron un índice ponderado de futuros de materias primas para el período 1959-2004 y mostraron que el rendimiento de inversiones en los mercados de futuros es capaz de superar el rendimiento de una inversión en bonos del tesoro estadounidense de manera significativa. Y además de proporcionar rendimientos superiores, el riesgo histórico de una inversión en los mercados de futuros fue relativamente bajo e inferior al de una inversión comparable en el mercado de valores de renta variable.

Por otra parte, una inversión en futuros es bastante efectiva para diversificar la cartera de inversiones porque mantiene una correlación negativa con las acciones y los bonos. Esto se debe a que las *commodities* pueden mostrar un buen desempeño durante episodios de inflación porque están relacionados en forma directa con los componentes de la inflación (los contratos sobre futuros de *commodities* están correlacionados positivamente con la inflación). En cambio, muchos títulos accionarios y bonos muestran un desempeño decepcionante en períodos de inflación inesperada. Todos los resultados de Gorton y Rouwenhorst indican que el mercado de futuros de *commodities* es un buen espacio para diversificar la cartera de inversiones en bonos y acciones.

Otro indicador sobre el impacto del sector financiero en los mercados de futuros de materias primas se relaciona con el comovimiento en los precios de estos productos.

Pradhananga (2015) muestra que la dinámica de precios de materias primas en el período 2008-2011 no solo es importante por su magnitud, sino también por el amplio espectro de materias primas que fueron afectadas por los aumentos y descensos en esos años, desde productos agrícolas (trigo, maíz, soya, cacao, café) y del sector energético (petróleo crudo y gasolinas) hasta metales (cobre, aluminio). Tomando como indicador de la financiarización del mercado de futuros el número de contratos (de interés abierto) y el volumen de las transacciones (en dólares), el análisis revela que estos dos indicadores tienen un efecto significativo con el signo esperado sobre el comovimiento de los precios de materias primas consideradas en el modelo.

A diferencia de los movimientos de precios entre materias primas que son complementarias o sustitutos, el comovimiento de precios de materias primas que no mantienen ninguna relación entre sí no puede ser explicado por choques específicos en la oferta o demanda de estos productos. Solo factores que afectan simultáneamente a estos mercados puede explicar este tipo de fluctuaciones sincronizadas. La irrupción masiva de inversiones desde el sector financiero que incrementaron la liquidez en estos mercados es el factor explicativo principal. Este exceso de liquidez se canalizó a través de las operaciones en índices de materias primas (complejos de materias primas que son combinadas por sus propiedades para servir como activos). Tang y Xiong (2012) también encuentran un proceso de financiarización importante y asocian el comovimiento de precios con la presencia de inversiones en índices de *commodities*. De este modo, las nuevas inversiones compran y venden conjuntos de materias primas que no están relacionadas y que forman parte de una cartera de inversiones. Eso es lo que conduce al movimiento sincrónico en los precios de estos productos.

Los datos de Mayer (2009) y de Ghosh, Heintz y Pollin (2012) sobre la intervención de inversionistas en las operaciones con índices de *commodities* (que agrupan varios tipos de materias primas) fortalecen esta conclusión. Los choques de oferta y demanda idiosincráticos de una mercancía en particular pueden ser transmitidos a otra mercancía, pero cuando un amplio espectro de materias primas registra incrementos de precios de forma simultánea, la explicación no puede darse en términos de una de estas mercancías. Y si bien es cierto que la utilización de maíz como fuente de biocombustible y la sequía en Rusia pudieron tener algún impacto en el aumento de precios de ciertos *commodities* en 2008, ello no puede explicar el incremento sincronizado de casi todo el espectro de materias primas. Krugman (2008) sostiene que la explicación del fenómeno se debe al aumento de la demanda en los mercados emergentes, pero la intensidad en el aumento de precios y su comparación con las tasas de crecimiento de estos mercados no pueden dar cuenta del aumento de precios.

Basak y Pavlova (2015) desarrollan un modelo teórico para explorar el impacto de la presencia de inversionistas del sector financiero sobre los precios de las materias primas. El principal resultado de este modelo es que todos los precios de materias primas se incrementan, pero los aumentos son más marcados en los precios de las *commodities* que intervienen en transacciones en grupos (a través de índices de productos). La volatilidad y

las correlaciones entre los rendimientos de todos los futuros de materias primas aumentan con la presencia de inversionistas del sector financiero.

Para muchos analistas (Domanski y Heath, 2007; Ghosh, Heintz y Pollin, 2012; Cheng y Xiong, 2013) los mercados de *commodities* se parecen cada vez más a los mercados financieros porque los inversionistas financieros operan en ambos lados del mercado, creando una especie de esfera de transacciones financieras. Esto trae aparejado todo el conjunto de preocupaciones que ya conocemos sobre el comportamiento de los mercados financieros: inestabilidad, volatilidad, falta de transparencia y distorsión de las señales para todo tipo de inversiones.

## Conclusión

Los rendimientos en los mercados de futuros han sido mediocres en los últimos cuatro años. Eso ha propiciado la reducción de las inversiones financieras en estos mercados y Zaremba (2015) sugiere que la dinámica misma de la financiarización en los mercados de futuros de materias primas podría ser responsable de los malos rendimientos. Varios fondos de cobertura que operaban en estos mercados han cerrado sus puertas mientras el índice Bloomberg para *commodities* llegó a su punto más bajo en seis años (Terazono, 2015). El comportamiento de los inversionistas financieros es consistente con el análisis de Cheng y Xiong (2015): la presencia de inversionistas institucionales (financieros) en los mercados de futuros se reduce cuando aumenta la incertidumbre económica general. Esto podría explicar el movimiento errático de los fondos de cobertura en los mercados de materias primas en los últimos meses.

El fantasma de la deflación y el estancamiento secular pueden estar intensificando este sentimiento negativo en los mercados de *commodities*. En un contexto deflacionario y con tasas de interés muy bajas o cercanas al límite cero, la tasa de interés real aumenta. El peso de la deuda en los países que han estado fuertemente endeudados regresará a ser una fuerte restricción. Esto ya preocupa incluso a economistas en el Fondo Monetario Internacional (Obstfeld *et al.*, 2016) porque tiende a inscribir la dinámica macroeconómica en un círculo vicioso.

El impacto sobre los países exportadores de materias primas ya se deja sentir. Y la caída en los precios de materias primas y la inestabilidad en los mercados de futuros incrementan la presión deflacionaria en la economía mundial. Sin embargo, sería prematuro concluir que los inversionistas financieros están buscando abandonar los mercados de *commodities* de manera definitiva.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2009). *Global Economic Prospect 2009: Commodities at the Crossroads*. Washington DC: World Bank.
- Basak, Suleyman y Anna Pavlova (2015). "A Model of Financialization of Commodities". Disponible en Social Science Research Network. <http://ssrn.com/abstract=2201600>

- Bruno, Michael y Sachs, Jeffrey D. (1985). *Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge: Harvard University Press.
- CEPAL (2006). *Balance preliminar de las economías de América latina y el Caribe*. Naciones Unidas: CEPAL.
- Cheng, Ing-Haw y Xiong, Wei (2013). “The Financialization of Commodity Markets”. *NBER Working Paper*, n° 19642, noviembre.
- Domanski, Dietrich y Alexandra Heath (2007). “Financial Investors and Commodity Markets”. *BIS Quarterly Review*, marzo, pp. 53-67.
- Eatwell, John y Taylor, Lance (2000). *Global Finance at Risk*. Nueva York: The New Press.
- Epstein, Gerald A. (2005). “Introduction: Financialization and the World Economy”. En Epstein, Gerald A. (ed.), *Financialization and the World Economy*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 3-16,
- Erten, Bilge y Ocampo, José Antonio (2012). “Super-Cycles of Commodity Prices since the Mid-Nineteenth Century”. *DESA Working Paper*, n° 110, UN Department of Social and Economic Affairs, febrero.
- Fama, Eugene (1970), “Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work”, *The Journal of Finance*, vol. 25, n° 2.
- Farroki, Masuma y Kaplinski, Raphael (2012). *The Impact of China on Global Commodity Prices: The Global Reshaping of the Resource Sector*. Londres: Routledge.
- Ghosh, Jayati; Heintz, James y Pollin, Robert (2012). “Speculation of Commodities Futures Markets and Destabilization of Global Food Prices: Exploring the Connections”. *International Journal of Health Services*, vol. 42, n° 3, pp. 465-483.
- Gorton, Gary y Geert Rouwenhorst, K. (2004). “Facts and Fantasies About Commodities Futures”. *NBER Working Paper 10595*. En: <http://www.nber.org/papers/w10595>
- Henderson, Brian J.; Pearson Neil D. y Wang, Li (2014). “New Evidence on the Financialization of Commodity Markets”. *The Review of Financial Studies*, vol. 28, n° 5, pp. 1285-1311.
- Krugman, P. (2008). “Speculative Nonsense Once Again”. En: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2008/06/23/speculative-nonsense-once-again/>
- Masters, Michael W. (2008). Testimony of Michael W. Masters Managing Member / Portfolio Manager Masters Capital Management, LLC before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate, 20 de mayo. En: <http://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/052008Masters.pdf?attempt=2>
- Mayer, Jörg (2009). “The Growing Interdependence between Financial and Commodity Markets”. *UNCTAD Discussion Papers*. En: [http://unctad.org/en/Docs/osgdp20093\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/osgdp20093_en.pdf)
- Nakaso, Hiroshi (2011). Report of the G20 Study Group on Commodities. En: <https://www.cmegrup.com/education/files/G20Nakaso-November202011.pdf>
- Obstfeld, Maurice; Milesi-Ferretti, Gian Maria y Arezki, Rabah (2016). “Oil Prices and the Global Economy: It’s Complicated”. *The International Monetary Fund Global Economy Forum*, 24 de marzo.
- Ocampo, José Antonio (2009). “Latin America and the Global Financial Crisis”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, pp. 703-724.

- Ocampo, José Antonio y Parra, M. A. (2003). "The Terms of Trade for Commodities in the Twentieth Century". *CEPAL Review*, nº 79, abril.
- Pollin, R. y Heintz, J. (2012). *Study of U.S. Financial System*, FESSUD Studies in Financial Systems, nº 10. En: [http://fessud.eu/?page\\_id=665](http://fessud.eu/?page_id=665)
- Pradhananga, Manisha (2015). "Financialization and the rise in comovement of commodity prices". *PERI Working Papers Series*, nº 376.
- Prebisch, Raúl (1950). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. En: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch\\_desarrollo\\_problemas.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch_desarrollo_problemas.pdf)
- Radetzki, Marian (2006). "The anatomy of three commodity booms", *Resources Policy*, 31, pp. 56-64.
- Roberts, Michael (2011). "Measuring the Rate of Profit: Profit Cycles and the Next Recession". Documento presentado en la Décimotercera conferencia de la Asociación de Economistas Heterodoxos (AHE por su acrónimo en inglés), julio. En: <http://gesd.free.fr/mrobprof.pdf>
- Singer, Hans W. (1950). "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, vol. 40, nº 2, pp. 473-485.
- Tang, Ke y Xiong, Wei (2012). "Index Investment and the Financialization of Commodities". *Financial Analysts Journal*, vol. 68, nº 6, pp. 54-74.
- Terazono, Emiko (2015). "Poor Returns See Investors Lose Interest Commodity Hedge Funds". *Financial Times*, 6 de agosto.
- UNCTAD (2009). *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies*. Report by the UNCTAD Secretariat Task Force on Systemic Issues and Economic Cooperation. Geneva: UNCTAD. En: [http://unctad.org/en/docs/gds20091\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/gds20091_en.pdf)
- Zaremba, Adam (2015). "Is Financialization Killing Commodity Investments?". *Journal of Alternative Investments*, vol. 18, nº 1, pp. 66-91.
- Zhai, Fan y Morgan, Peter (2016). "Impact of the People's Republic of China's Growth Slowdown on Emerging Asia: A General Equilibrium Analysis". *ADB Working Paper Series*, nº 560.

# La importancia geopolítica de Eurasia durante la Pax Americana

Silvio Guaita<sup>1</sup>

## Resumen

La política exterior de Estados Unidos tuvo y tiene como objetivo central el control y la influencia económica, política y militar del continente euroasiático, para evitar el surgimiento de competidores que puedan eliminar, total o parcialmente, su influencia en él. Desde 1945 existe un trato preferencial de Estados Unidos hacia muchos de los países allí ubicados, que no se observó en otras regiones. Ergo, desde 1945, la posibilidad de crecimiento y desarrollo económico no solo depende de factores políticos y económicos, sino también de un factor geográfico. Es más probable que países euroasiáticos realicen un *caught up* parcial o total en alguna esfera de poder con Estados Unidos, dado que muchas veces es funcional a la potencia global dominante.

*This world of international anarchy results in a never-ending struggle for power among states. “[T]he struggle for power”, he explained, is identical with the struggle for survival, and the improvement of the relative power position becomes the primary objective of the internal and the external policy of states. All else is secondary, because in the last instance only power can achieve the objectives of foreign policy* (Spykman, 2008: 17).<sup>2</sup>

## Introducción

Desde 1945, la política exterior de los Estados Unidos tuvo y tiene como objetivo principal (aunque no único) el control económico, político y militar del continente euroasiático (siguiendo la descripción de las Naciones Unidas –ONU– y parcialmente la organización geográfica de Zbigniew Brzezinski –1997: 39–, las islas de Australia, Nueva Zelanda, Polinesia, Melanesia y Micronesia no se encuentran incluidas). Una serie de hechos

<sup>1</sup> Magíster en Economía, Universidad de San Andrés.

<sup>2</sup> “Este mundo de anarquía internacional da lugar a una interminable lucha por el poder entre los estados. ‘[L]a lucha por el poder’, explicó, es idéntica a la lucha por la supervivencia, y la mejora de la posición de poder relativo se convierte en el objetivo principal de la política interna y externa de los estados. Todo lo demás es secundario, porque en última instancia, solo el poder puede lograr los objetivos de la política exterior”.

estilizados de carácter estructural otorgaron y otorgan a dicha región un rol central para la dominación global.

En otras palabras, la dominancia global de los Estados Unidos a partir de 1945 se centra fundamentalmente en la capacidad de dominar la masa de tierra que se extiende desde Portugal hasta el estrecho de Bering, para evitar la emergencia de competidores que puedan eliminar, en forma total o parcial, su influencia en ella.

El interés asimétrico por dicho continente resultó en la implementación de políticas de cooptación (tanto económicas como militares) por parte de los Estados Unidos, particularmente en los Estados radicados en la costa occidental y oriental de Eurasia, y su inclusión en el sistema internacional creado por los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial.

Este trabajo complementa otros que están presentes en la literatura. El propósito es tratar de aportar razones adicionales que expliquen por qué no hubo un Plan Marshall para América Latina y/o África; por qué no hubo un trato económico preferencial para países latinoamericanos y africanos, como los hubo, por ejemplo, para Corea, Japón y Taiwán; e intentará también proveer una razón acerca de por qué los Estados Unidos no promovieron políticas de industrialización y desarrollo dirigidas por el Estado en países por fuera de Eurasia. Sobre esta base, criticaremos aquí el argumento de Panitch y Gindin (2012: 105), porque en él se afirma que la no apertura del mercado norteamericano para los países de Latinoamérica, así como la falta de inversión de compañías multinacionales norteamericanas, se debe al retraso relativo en el desarrollo de las instituciones y relaciones de clase.

El trabajo se articulará de la siguiente manera. Primero, presentaremos una definición de Pax. A continuación, se describen las características estructurales que hacen de Eurasia el continente relevante para la dominación global. Luego, realizaremos un análisis de la proyección asimétrica de poder militar (*hard power*) de los Estados Unidos a nivel global y los factores que la explican. Finalmente, mostraremos la forma en que los Estados Unidos proyectaron *soft power* desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad. Por último, en la sección 6 se realizarán las respectivas conclusiones.

## Pax americana

La Paz (o en latín Pax) romana, sínica, mongólica, tartárica, británica o americana es una famosa expresión utilizada para referirse a largos períodos de paz relativa, impuestos por un hegemon particular a los pueblos por él dominados. No significa ausencia de guerras, sino solamente un período de tiempo con ausencia de acumulación de riqueza y de conflictos bélicos lo suficientemente simétricos como para alterar la jerarquía de poder (político, militar y económico) internacional.<sup>3</sup>

Es decir, regiones que antes se caracterizaban por grandes conflictos y disputas entre reyes, jefes, tribus, ciudades o Estados rivales, lograron ser pacificadas durante largos períodos de tiempo, debido a una concentración asimétrica de poder en un único hegemon y/o región. Este último establece un orden mundial, con una división internacional del

<sup>3</sup> Sobre la idea de hegemonías como entidades no permanentes ver Giovanni Arrighi, 1994.

trabajo determinada y una forma particular de resolver conflictos entre los distintos actores. “An orderly world is not a world in which there is not conflict, but one in which strife and struggle are led into political and legal channels away from the clash of arms; are transferred from the battlefield to the council chamber and the court room” (Spykman, 1942: 12).<sup>4</sup>

Esto permitió y permite disuadir rebeliones y evitar guerras altamente destructivas entre los pueblos conquistados o vasallos, y entre dichos pueblos y el hegemon dominante, asegurando cierta estabilidad del orden internacional (o regional), los territorios y poblaciones.

Históricamente, en particular desde que surgieron los Estados nación, Eurasia fue la cuna de los principales hegemones del mundo. Con excepción de los Estados Unidos, nunca una potencia no euroasiática logró dominar al resto del globo y establecer un largo período de Pax. Dicha excepcionalidad se ve alterada en el siglo xx, principalmente a partir de 1991, con el ascenso de Estados Unidos como superpotencia global en todos los órdenes (político, económico, militar, cultural y tecnológico).

Por lo tanto, estudiar cómo los Estados Unidos gestionaron dicha masa de tierra es indispensable para comprender ciertos procesos de crecimiento y desarrollo económico observados excepcionalmente en dicho continente.<sup>5</sup>

## La supremacía euroasiática en perspectiva

Indudablemente, Eurasia fue y sigue siendo el gran tablero donde se encuentran las principales potencias o aspirantes a superpotencias. Se mostrará que existieron y existen factores estructurales que volvieron poco probable el surgimiento de una superpotencia no euroasiática, por lo que la forma en que la única superpotencia, Estados Unidos, proyectó y proyecta poder hacia dicha región fue y es relevante para el análisis de las relaciones políticas y económicas internacionales después de la Segunda Guerra Mundial y hasta la actualidad.

Para poner la región en perspectiva, vale la pena analizar los principales indicadores de Eurasia de forma comparativa con el hegemon dominante.

En términos de producto bruto interno (PBI),<sup>6</sup> el continente euroasiático representaba un 48,28% del PBI mundial en 1960. Según datos del Banco Mundial, para el año 2013 tal participación había ascendido a un 60,91%. Mientras que los Estados Unidos de América representaban un 38,13% del PBI mundial en 1960 y un 25,97% en 2013.

Si se tiene en cuenta la participación en el PBI mundial de ambas regiones combinadas puede observarse que su participación en el PBI mundial se mantiene constante por más de medio siglo, en torno al 86%. En otras palabras, en términos de participación en el

<sup>4</sup> “Un mundo ordenado no es un mundo en el que no hay conflicto, sino uno en el que la disensión y la lucha son guiados por canales políticos y legales alejados del choque de las armas; son transferidos desde el campo de batalla a la cámara del consejo y la sala del tribunal”.

<sup>5</sup> “Uma característica do dinamismo destas economias [asiáticas] é o ritmo de crescimento das suas exportações manufatureiras e o grande superávit comercial com os EUA. Historicamente a direção exportadora asiática para a OCDE fez parte da estratégia americana do pós-guerra de ampliação de seus interesses econômicos e políticos na Ásia” (Medeiros, 1997: 1).

<sup>6</sup> Se utilizan datos a valores constantes de 2005. Los porcentajes podrían variar si se modifica el año base.

producto mundial, América Latina, África y Oceanía mantuvieron su condición de periferia<sup>7</sup> del sistema mundial, siendo responsables solamente del 14% del PIB mundial desde 1960 hasta la actualidad.

**Tabla 1. Participación en el PIB mundial por región 1960-2013 (en porcentaje)**

|                                 | 1960  | 1970  | 1980  | 1990  | 2000  | 2013  |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Eurasia</b>                  | 48,2% | 57,07 | 58,03 | 60,94 | 59,13 | 60,91 |
| <b>Estados Unidos</b>           | 38,13 | 30,41 | 27,98 | 27,05 | 28,60 | 25,97 |
| <b>Eurasia + Estados Unidos</b> | 86,41 | 87,48 | 86,01 | 87,99 | 87,73 | 86,88 |

Fuente: Banco Mundial.

La diferencia cualitativa radica en que mientras Eurasia era cuna del 76,42% de la población mundial en 1960 (5.000 millones de personas en el año 2013 o un 70% de la población mundial), Estados Unidos era solamente cuna del 5,98% de la población global en 1960 (y de 316 millones de personas, un 4,45% del total mundial, en 2013). En otras palabras, alrededor de un 5% de la población mundial controló por lo menos un 38% de la riqueza mundial en 1960 y un cuarto en la actualidad.<sup>8</sup>

**Tabla 2. Participación en la población mundial por región 1960-2013 (en porcentaje)**

|                                 | 1960  | 1970  | 1980  | 1990  | 2000  | 2013  |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Eurasia</b>                  | 76,42 | 75,75 | 75,01 | 74,12 | 72,74 | 70,54 |
| <b>Estados Unidos</b>           | 5,98  | 5,59  | 5,15  | 4,75  | 4,64  | 4,45  |
| <b>Eurasia + Estados Unidos</b> | 82,40 | 81,34 | 80,16 | 78,86 | 77,38 | 74,99 |

Fuente: Banco Mundial.

Adicionalmente, puede observarse una disminución tendencial desde 1960 hasta 2013 de la participación de la población mundial de ambas regiones combinadas. Dada su participación constante en el PIB mundial, puede deducirse que también su participación per cápita en el PIB mundial aumenta, mientras que el de la periferia combinada (América Latina, África y Oceanía) disminuye.

Esta asimetría en la forma de producción de riqueza también pone de relieve el potencial de crecimiento y desarrollo de la región euroasiática. Es decir, si los niveles de productividad per cápita norteamericanos fuesen trasladados a Eurasia, dicha región debería tener un PIB de 265 billones de dólares (casi 6 veces el PIB actual).

<sup>7</sup> No se utiliza el término periferia en el mismo sentido que autores cepalinos o estructuralistas.

<sup>8</sup> Solamente se considera riqueza bajo control de los Estados Unidos aquella que es producida dentro de sus fronteras. Es decir, si se tiene en cuenta la difusión de las empresas multinacionales americanas por el mundo y los productos que Estados Unidos vende indirectamente a través de ellas (vende más de lo que exporta de su propio territorio), tales porcentajes podrían variar.

En 1960, de las 10 primeras economías del mundo, solo cuatro se ubicaban fuera de Eurasia (incluyendo a Estados Unidos). De las cuales dos, Canadá y Australia, eran (y son) aliados formales de los Estados Unidos. En 1970, solamente Canadá y Estados Unidos formaban parte de las 10 mayores economías fuera de Eurasia.

Desde 1980 hasta la actualidad, Estados Unidos, Canadá y Brasil son los únicos países integrantes del Top ten que se encuentran ubicados fuera del continente euroasiático.

**Tabla 3. Ubicación de las 10 mayores economías del mundo desde 1960-2014**

| Top ten de países según su GDP |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2014 |
| <b>Países euroasiáticos</b>    | 6    | 8    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    |
| <b>Países no euroasiáticos</b> | 4    | 2    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |

Fuente: Banco Mundial y USDA.

Eurasia representa la mayor masa de tierra. Con 54 millones de kilómetros cuadrados aporta un 41,84% de las tierras del mundo.

**Tabla 4. Dimensión geográfica por región**

|                                                      | Área en km <sup>2</sup> | % mundial |
|------------------------------------------------------|-------------------------|-----------|
| <b>Eurasia</b>                                       | 54.265.237              | 41,84%    |
| <b>Estados Unidos</b>                                | 9.147.420               | 7,05%     |
| <b>América del Norte / (Estados Unidos + Canadá)</b> | 18.240.980              | 14,06%    |
| <b>Estados Unidos + Eurasia</b>                      | 63.412.657              | 48,89%    |
| <b>Mundo</b>                                         | 129.698.507             | 100,00%   |

Fuente: Banco Mundial.

Todas las potencias nucleares del mundo, declaradas y no declaradas, con excepción de los Estados Unidos, surgieron y se encuentran en Eurasia.

**Tabla 5. Armas nucleares por país**

|                        | Ojivas nucleares activas/Total |         |        | Año de la primera prueba     |
|------------------------|--------------------------------|---------|--------|------------------------------|
|                        | Desplegadas                    | Reserva | Total  |                              |
| <b>Estados Unidos</b>  | 2.150                          | 2.800   | 8.000  | 1945                         |
| <b>Rusia</b>           | 4.430                          | -       | 16.000 | 1949                         |
| <b>Reino Unido</b>     | 160                            | -       | 225    | 1952                         |
| <b>Francia</b>         | 300                            | -       | 300    | 1960                         |
| <b>China</b>           | 178                            | -       | 250    | 1964                         |
| <b>India</b>           | -                              | -       | 60-80  | 1974                         |
| <b>Israel</b>          | -                              | -       | 60-200 | nunca o en 1979 <sup>1</sup> |
| <b>Pakistán</b>        | -                              | -       | 90-110 | 1998                         |
| <b>Corea del Norte</b> | -                              | -       | 10     | 2006                         |

\* Ver Incidente Vela.

Fuente: List of states with nuclear weapons, 2015.

Es decir, los únicos países capaces de disuadir<sup>9</sup> nuclearmente a los Estados Unidos surgieron en el continente euroasiático.

En particular, Rusia (ex Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas), fue la primera nación en concentrar un arsenal nuclear capaz de rivalizar en términos cuantitativos con el estadounidense. Adicionalmente, la velocidad con la que modernizó su economía (Mazat, 2013) y su sector militar, realizando un *caught up* significativo con los Estados Unidos y construyendo un bloque alternativo al estadounidense, también es fundamental para comprender la política exterior de los Estados Unidos en el continente euroasiático, sobre todo entre 1945 y 1991.

### La proyección asimétrica de poder militar estadounidense

“When word of a crisis breaks out in Washington, it’s no accident that the first question that comes to everyone’s lips is: ‘Where’s the nearest carrier?’” (President Bill Clinton, March 12, 1993, aboard USS Theodore Roosevelt).

La importancia de los portaviones radica en dos factores fundamentales. En las características geográficas del mundo y en la existencia de Estados que compiten entre sí. En un mundo donde existen 7 continentes y el 71% de la tierra es agua,<sup>10</sup> la posibilidad de movilizar poder militar aeronaval a través de océanos y mares se vuelve fundamental para ganar capacidades de acceso y control mundial. La guerra de Corea, de Vietnam, la del Golfo Pérsico, la de Afganistán del 2001 y la guerra de Irak del 2003, son algunos ejemplos de la importancia para el hegemon mundial de contar con dicha capacidad.

**Tabla 6. Duración de los principales conflictos bélicos desde 1945**

| Duración de guerras en meses      |     |
|-----------------------------------|-----|
| Afganistán (hasta diciembre 2014) | 157 |
| Irak (hasta diciembre 2011)       | 105 |
| Vietnam                           | 102 |
| Segunda Guerra Mundial            | 45  |
| Corea                             | 37  |
| Irak (1991)                       | 2   |

Fuente: elaboración propia.

Tempranamente la seguridad de los Estados Unidos como superpotencia global se vio vinculada con la defensa de parte del mundo capitalista-democrático (Europa Occidental y Japón), debido al surgimiento de la Unión Soviética como rival en el continente euroa-

<sup>9</sup> Nunca en la historia un país con arsenal nuclear entró en enfrentamiento militar directo con otra potencia nuclear.

<sup>10</sup> Fuente: *The World Factbook* 2013-2014. Washington, D. C.: Central Intelligence Agency (CIA), 2013. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>. Fecha de consulta: 20 de noviembre, 2015.

siático, y de las vías de suministros de materias primas (petróleo principalmente del Medio Oriente). Para tal efecto, los portaaviones jugaron un rol fundamental.

Por esta razón, desde 1945 aquellos Estados ubicados en las costas de Eurasia, que bordean a la ex URSS y sus aliados del ex Pacto de Varsovia, contaron con la capacidad de proyección militar y logística de los Estados Unidos. Es decir, con la habilidad de los Estados Unidos de desplegar fuerzas militares en el extranjero por tiempo sostenido.

Por lo tanto, a pesar de estar geográficamente aislado, la existencia de portaaviones permitió y permite que Estados Unidos cuente con “fronteras” con todos los Estados del mundo, particularmente con aquellos ubicados en las costas y/o Rimland.<sup>11</sup> Esto amplió y amplía su capacidad para dominar o influir en forma decisiva en los Estados allí ubicados, y en consecuencia, en la masa de tierra más relevante para el dominio mundial.

Como se ve en la tabla 7, de los 163 portaaviones desplegados en el mundo a lo largo de la historia, 78 fueron botados por Estados no euroasiáticos, de los cuales 68 fueron construidos por Estados Unidos. De los restantes 10, seis de ellos pertenecieron o pertenecen a Canadá y Australia, dos aliados incondicionales de los Estados Unidos. Mientras que los restantes cuatro fueron desplegados en América Latina, por Brasil y Argentina, de los cuales solo uno permanece en servicio.

**Tabla 7. Despliegue de portaaviones en el mundo**

| País           | Total* | En servicio | En reserva | Dados de baja | En construcción | Nunca completados |
|----------------|--------|-------------|------------|---------------|-----------------|-------------------|
| Argentina      | 2      | 0           | 0          | 2             | 0               | 0                 |
| Alemania       | 0      | 0           | 0          | 0             | 0               | 5                 |
| Australia      | 3      | 1           | 0          | 3             | 1               | 0                 |
| Brasil         | 2      | 1           | 0          | 1             | 0               | 0                 |
| Canadá         | 3      | 0           | 0          | 3             | 0               | 0                 |
| China          | 1      | 1           | 0          | 0             | 0               | 0                 |
| Francia        | 8      | 1           | 0          | 6             | 1               | 7                 |
| España         | 3      | 1           | 0          | 2             | 0               | 1                 |
| Estados Unidos | 68     | 10          | 6          | 56            | 2               | 12                |
| India          | 3      | 2           | 0          | 1             | 2               | 0                 |
| Italia         | 2      | 2           | 0          | 0             | 0               | 2                 |
| Japón          | 20     | 0           | 0          | 20            | 0               | 4                 |
| Países Bajos   | 1      | 0           | 0          | 1             | 0               | 0                 |
| Reino Unido    | 41     | 1           | 0          | 40            | 2               | 12                |
| Rusia          | 5      | 1           | 0          | 4             | 0               | 2                 |
| Tailandia      | 1      | 1           | 0          | 0             | 0               | 0                 |
| Ucrania        | 0      | 0           | 0          | 0             | 0               | 1                 |

\* Incluye solo los buques que han sido asignados o puestos en servicio como tales.

Fuente: List of aircraft carriers by country, 2014.

<sup>11</sup> Rimland es un concepto desarrollado por Nicholas Spykman, para referirse a las costas de Europa, Medio Oriente y Sudeste Asiático. Ver gráfico en Apéndice 1.

Como se observa en la tabla 7, solamente existen dos portaaviones activos fuera de Eurasia, uno brasilero y uno australiano.

Nuevamente, en este aspecto debe tenerse en cuenta la diferencia cualitativa de los portaaviones en servicio de cada país. En el caso de Estados Unidos, los 10 portaaviones activos corresponden a la clase Nimitz, los más grandes del mundo, caracterizados por tener propulsión nuclear (lo que incrementa su autonomía en operaciones) y desplazar 102 mil toneladas, con un grupo aéreo de 85-90 aviones. Mientras que los dos en construcción, corresponden a la nueva clase Gerald R. Ford, que incluye una serie de mejoras tecnológicas que incrementa su poder destructivo.

En términos de tonelaje, ignorando las capacidades tecnológicas respectivas, el portaaviones brasilero desplaza 27 mil toneladas, el francés y el chino 33 mil toneladas, y el ruso 55 mil toneladas.

Debe tenerse en cuenta que cada portaaviones de Estados Unidos forma parte de una flota de batalla (Aircraft Carrier Battle Group o CVBG), que le otorga capacidades únicas a diferencia de todos sus competidores. En otras palabras, se encuentran acompañados por cruceros, destructores, fragatas, submarinos nucleares de ataque y buques de reabastecimiento y logística, lo que le otorga una capacidad excepcional para proyectar poder militar en cualquier lugar del mundo por tiempo indeterminado.

También pueden verse acompañados por grupos anfibios (Amphibious Ready Group o ARG) que incluyen buques anfibios, de dos a cuatro buques de transporte o desembarco anfibios, y una unidad expedicionaria embarcada de Marines.

En cualquier momento del tiempo existen tres CVGB y tres ARG desplegados en el extranjero, uno en el Sudeste Asiático (perteneciente a la quinta flota), uno en el Mediterráneo (perteneciente a la sexta flota) y uno en el Pacífico oeste (perteneciente a la séptima flota), que le otorgan a los Estados Unidos capacidad de invasión de carácter único. En otras palabras, a diferencia de otras regiones del mundo, el *Rimland* se encuentra constantemente patrullado por portaaviones americanos.

Puede observarse el interés asimétrico de los Estados Unidos por Eurasia analizando el orden de creación de seis de los nueve comandos de combate unificado (Unified Combatant Commands), que forman parte del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Están compuestos por lo menos por dos departamentos militares que operan en el extranjero en forma permanente. Su objetivo es controlar las fuerzas militares de los Estados Unidos en el exterior, independientemente de su rama de servicio, y de la existencia o no de conflicto bélico.

Seis de ellos se organizan de forma geográfica o áreas de responsabilidad (serán los analizados en este trabajo) y tres de ellos de forma funcional.

**Tabla 8. Comandos de combate unificado por año de creación**

| Sigla      | Nombre                         | Fecha de creación     |
|------------|--------------------------------|-----------------------|
| USPACOM    | United States Pacific Command  | 1 de enero de 1947    |
| USEUCOM    | United States European Command | 15 de marzo de 1947   |
| USSOUTHCOM | United States Southern Command | 6 de junio de 1963    |
| USCENTCOM  | United States Central Command  | 1 de junio de 1983    |
| USNORTHCOM | United States Northern Command | 1 de octubre del 2002 |
| USAFRICOM  | United States Africa Command   | 1 de octubre del 2007 |

Fuente: Unified Combatant Commands, 2015.

Como puede observarse en la tabla 8, los dos primeros comandos de combate unificado creados fueron el USEUCOM y el USPACOM en 1947. El primero, encargado inicialmente de la defensa de Europa, Norte de África y Turquía. Básicamente tenía como objetivo la defensa de Europa Occidental de la Unión Soviética.

El segundo se encargaba del área del Pacífico, la cual fue ampliada en 1972 para incluir el Océano Índico, el Sudeste Asiático y el Ártico; en 1976 se expande e incorpora parte de África, para finalmente con Ronald Reagan incorporar a China, Mongolia, República Democrática de Corea y Madagascar.

Luego, aunque ya existían fuerzas militares de Estados Unidos operando en Sudamérica, pareciera que la creación formal del USSOUTHCOM es una respuesta norteamericana al conflicto de los misiles en Cuba con la Unión Soviética, que se extendió durante octubre de 1962 y enero de 1963. Vale la pena notar que actualmente, la cuarta flota es la única que no tiene asignada un portaaviones.

En 1983 se crea el USCENTCOM, particularmente para defender los suministros de petróleo de Medio Oriente para Estados Unidos y sus aliados, como consecuencia de la guerra del Yom Kippur de 1973, la crisis del petróleo de 1973-1974, y la confrontación con la URSS.

Como respuesta a los atentados del 11 de septiembre del 2001, en 2002 se creó el USNORTHCOM, encargado de la defensa de Estados Unidos, Canadá y México.

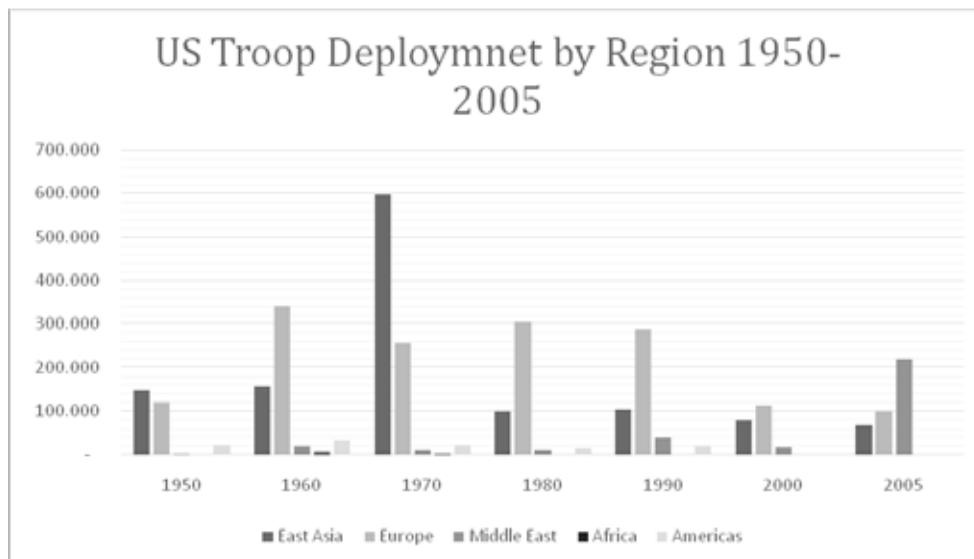
Finalmente, dada la creciente influencia de China en la región, el rápido crecimiento económico de algunos países africanos y la defensa de suministros petroleros, en el año 2007 se creó un comando de combate unificado dedicado a la defensa de África.

El despliegue de tropas estadounidenses en el extranjero presentó y presenta una asimetría particular que no puede ser ignorada.

En promedio entre 1950 y 2000 existieron 2.3 millones de hombres en servicio por año en las fuerzas armadas, de los cuales un promedio de 535.000 (un 23% del total de las fuerzas) fueron desplegadas en el extranjero. El gráfico 1 a continuación muestra claramente la reducción del número de tropas en el extranjero a partir del fin de la Guerra Fría y el posterior incremento como consecuencia del inicio de la guerra contra el terrorismo, así como los picos en la década del 50 y del 60 por la guerra de Corea y Vietnam respectivamente. En cuanto a la ubicación de tales tropas, puede verse que el continente

euroasiático concentra la mayor parte de los soldados desplegados en el extranjero desde 1950 a la actualidad. En otras palabras, en términos relativos, el despliegue de tropas en la periferia mundial es insignificante.

**Gráfico 1. Distribución de tropas por región**



Fuente: “Global U.S. Troop Deployment, 1950-2003”, Tim Kane, 2004.

Como se observa en el gráfico 1, durante la segunda mitad del siglo xx, el 52% de las tropas fueron desplegadas en Europa y el 41% en Asia, principalmente en Alemania, Japón y Vietnam. En otras palabras, el interés de los Estados Unidos por Eurasia, particularmente por la costa oeste, este y espacio medio (Medio Oriente), se refleja también en el despliegue asimétrico de tropas en dichas regiones.

En resumen, desde 1945 a la actualidad existió una distribución asimétrica del poder militar estadounidense, que refleja tres factores fundamentales. En primer lugar, la debilidad militar estructural de la periferia con relación a Eurasia, básicamente expresada en la ausencia de potencias nucleares y de portaaviones. Es decir, nunca existió la necesidad de aumentar en forma significativa el despliegue militar en América Latina y África, dada la ausencia de rivales militares importantes en dichos continentes.

Segundo, la aparición de la Unión Soviética (rápido crecimiento económico e desarrollo tecnológico) como rival económico, político y militar, volvieron necesario contener su expansión e influencia en Eurasia.

Tercero, el mayor peso relativo en términos de riqueza y población de la región euroasiática, volvieron desde 1945 hasta la actualidad mucho más probable la aparición de un rival a la hegemonía americana en dicho continente.

## La construcción del sistema mundial estadounidense con base en Eurasia

En esta sección se mostrará que la proyección de poder estadounidense en el continente euroasiático no fue solamente militar y de carácter coyuntural, sino que fue económica e institucionalizada en un conjunto de organismos multilaterales, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), entre los más conocidos.

Las dos regiones indispensables para tal tarea, fueron las costas orientales y occidentales de Eurasia, particularmente Francia, Alemania y Japón. Ya que la mera ausencia de influencia política y económica decisiva en dichas regiones tornaría a los Estados Unidos en una potencia regional, dada la importancia material del continente euroasiático analizada previamente.

Es decir, a la par que se ideaba la reconstrucción de las economías capitalistas bajo protectorado americano en la periferia de Eurasia, también se planeaba su incorporación a un conjunto de instituciones ideadas por los Estados Unidos. En parte con el objeto de contener a la Unión Soviética y también para gestionar las relaciones entre dichos Estados.

La creación de tales instituciones muchas veces permite ocultar las asimetrías<sup>12</sup> de poder existentes, en el plano económico y militar principalmente, y brindar una sensación de existencia de consenso en lugar de dominación estadounidense. “Moreover, although the European and Japanese economies had certainly narrowed the gap with the US on various indicators, the notion that they had ‘caught up’ was misleading; the US economy was not standing still in terms of technological leadership” (Panitch y Gindin, 2012: 134).<sup>13</sup>

### Proyección de poder en la costa occidental de Eurasia

Además de la proyección militar en el continente euroasiático, también existió una política económica muchas veces de carácter favorable para los países allí ubicados. Siguiendo a Serrano (2004: 8), algunas de las estrategias utilizadas por los Estados Unidos fueron: aceptar la depreciación de las monedas de países aliados para mejorar la competitividad respecto de los Estados Unidos; promocionar la inversión extranjera directa tanto en Europa y Asia; transferencia tecnológica; aumento de los gastos militares en países extranjeros, utilizándolos como proveedores de material bélico; apertura de mercado a las exportaciones de los aliados en condiciones favorables para ellos; ayuda externa directa como en el Plan

<sup>12</sup> Algunas de las asimetrías militares fueron mencionadas anteriormente. En cuanto a las asimetrías económicas, las más relevante es la emisión de moneda mundial por parte de la FED y la disparidad tecnológica garantizada por el complejo militar-industrial norteamericano. Para esto último ver: Medeiros, 2004.

<sup>13</sup> Lo mismo puede aplicarse actualmente al caso de la Economía China. Ver:

Vernengo, M., 2012, Is China the new #1?. Nakedkeynesianism, 9 de abril. Disponible en: <http://nakedkeynesianism.blogspot.com.ar/2012/04/is-china-new-1.html>. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.

Vernengo, M., 2012, Is China Buying the World?. Nakedkeynesianism, 20 de octubre. Disponible en: <http://nakedkeynesianism.blogspot.com.ar/2012/10/is-china-buying-world.html>. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.

Marshall; evitar la represalia ante el establecimiento de tarifas a las importaciones, subsidios a la exportación y barreras no arancelarias por parte de los aliados. Es decir, fue y es de interés para los Estados Unidos, tener aliados o protectorados fuertes en dicho continente, por lo menos en el plano económico, para contener a la Unión Soviética hasta 1991 y en la actualidad (aunque de forma parcial) principalmente a Rusia y China. "... the project for a global capitalism was always predicated on reviving the other capitalist economies and their capitalist classes" (Panitch y Gindin, 2012: 134).

Una primera evidencia de esto es que dicho apadrinamiento no se verifica en todas las regiones del mundo, como lo demuestra el trato desigual en cuanto a acceso a mercados y financiamiento externo para países de América Latina o África.

Una segunda evidencia es la aprobación del Plan Marshall durante los inicios de la Pax americana, con el objeto de construir una Europa democrática-capitalista y ganar influencia política decisiva en la costa occidental de Eurasia. En otras palabras, más importante que aumentar la exportación de bienes y servicios, el objetivo del Plan Marshall fue penetrar el sistema político de los países beneficiarios y ganar influencia en ellos.

El Plan Marshall fue un compromiso de contribución económica por parte de los Estados Unidos, destinado a la recuperación económica europea. Durante 1948 hasta 1951, dicho plan aportó 13.2 billones de dólares (3.2 billones para Gran Bretaña, 2.7 billones para Francia, 1.5 billones para Italia y 1.4 billones de dólares para Alemania Occidental).

El punto relevante a analizar es el carácter cualitativo de la recuperación que buscaba favorecer. En otras palabras, los Estados Unidos no tenían como objetivo la mera recuperación económica europea o el estímulo de sus ventas externas, sino la recuperación económica bajo características determinadas. Para tal objetivo, es pertinente analizar a dónde se destinaron dichos fondos y el impacto sobre las economías europeas luego de la Segunda Guerra Mundial.

Durante el primer año, la mitad de los recursos obtenidos a través del plan fueron destinados a la importación de alimentos. Un 60% de recursos del total transferido entre 1948 y 1951, fueron utilizados para la adquisición de productos primarios y bienes intermedios, un sexto para la compra de combustible y un sexto en maquinaria, vehículos y *commodities*. En otras palabras, los recursos brindados por Estados Unidos, no fueron destinados a aumentar la inversión en infraestructura (la cual ya había sido reconstruida) o estimular la demanda autónoma europea, sino a aliviar la escasez de recursos e insumos básicos que debían ser importados de Estados Unidos. Sin ella, la política de racionamiento o administración de la restricción externa hubiese sido mucho más severa y estricta de lo que realmente fue.

Por lo tanto, una de las primeras consecuencias económicas indirectas del Plan Marshall fue reducir la necesidad de planificación de las economías por parte del Estado, favoreciendo la liberalización económica, gracias a la relajación de la restricción externa y la moderación del conflicto distributivo.

La consecuencia directa del Plan Marshall es de carácter política y se vincula con las condiciones formales e informales impuestas por los Estados Unidos para ser beneficiarios

de dicho plan. Es decir, los estados beneficiarios debían reducir el gasto público, reducir los controles del mercado y la apertura comercial. En otras palabras, se ataca directamente al Estado de bienestar europeo desarrollado durante los tiempos de guerra.

En resumen, el Plan Marshall, al aportar bienes básicos para el consumo de la población y a través de condicionamientos políticos, evitó una planificación más profunda de las economías europeas beneficiarias luego de la segunda guerra mundial (De Long y Eichengreen, 1991: 3).

Con respecto al impacto sobre las economías europeas, solo les tomó seis años recuperar su PBI per cápita de preguerra en comparación con los 16 que fueron necesarios luego de la Primera Guerra. Esta rápida aproximación a los niveles de productividad americanos no fue una consecuencia natural de las condiciones externas favorables, sino una característica particular de aquellos países receptores del Plan Marshall (De Long y Eichengreen, 1991: 22).

Siguiendo a De Long y Eichengreen (1991: 29), dicho plan abasteció a las economías de un conjunto de bienes básicos que permitieron asegurar un mínimo estándar de vida, y dio espacio para importar otros insumos necesarios para la reconstrucción económica de posguerra. En otras palabras, los niveles de inversión privada no fueron alterados (ni positiva ni negativamente) luego de dicha ayuda financiera, por lo que no puede deducirse que el *boom* de crecimiento observado sea gracias al plan.

Respecto de la inversión pública en infraestructura, prácticamente ya había sido reparada antes de 1948 (De Long y Eichengreen, 1991: 31).

Los efectos más significativos del plan son tres y están vinculados con la proyección de poder estadounidense en el continente euroasiático y la difusión del capitalismo.

Por un lado, el plan aseguró la restauración de la estabilidad financiera de cada país. Para evitar procesos inflacionarios y desbalances de los presupuestos públicos era necesario implementar una política de ingresos. Es decir, los trabajadores debían moderar sus demandas salariales y los empresarios sus demandas de beneficio, a la par que aceptaban que parte de su riqueza había sido destruida por la guerra. En este contexto, el plan Marshall aportó recursos para disminuir el sacrificio de cada clase social.

Por otro, los países beneficiarios debían firmar un pacto con los Estados Unidos, en el cual se acordaba estabilizar los presupuestos públicos, restaurar la estabilidad financiera interna y estabilizar las tasas de cambio. En este pacto, Estados Unidos garantizó que el mercado no sea apabullado por el nacionalismo y la excesiva regulación de los mercados, al mismo tiempo que se promovía la integración económica europea. Cada país debía remover controles al comercio intraeuropeo, lo que desembocó en 1950 en la creación de la "European Payments Union", un sistema de crédito para promover el comercio intrazona.

Finalmente, el Plan Marshall garantizó que tanto trabajadores como empresarios persigan aumentos de productividad antes que una redistribución de ingresos a favor de su clase social. Moderó así la puja distributiva, a la par que se implementaba políticas favorables para la inversión privada.

El Plan Marshall es, así, el puntapié inicial de la reorganización económica del mundo de posguerra, cuyo objetivo último es la construcción de un mundo capitalista-democrático con eje central en los Estados Unidos.

El segundo caso en el que la política exterior de los Estados Unidos para con Eurasia tuvo una influencia que no puede ser ignorada es en la construcción del sistema monetario de posguerra, particularmente, el diseño del Fondo Monetario Internacional. El FMI fue el resultado de una negociación entre Gran Bretaña y Estados Unidos en la conferencia de Bretton Woods de 1944.

Según Boughton (2002: 3), los dos economistas más famosos en participar de dicho diseño son, Keynes (para Gran Bretaña) y White (para los Estados Unidos). Dejando de lado la formación teórica de cada uno de ellos, que puede haber influenciado el diseño de cada propuesta, se resaltarán las características del resultado final.

El sistema monetario internacional al que dio lugar dicha discusión, entre la vieja y la futura potencia mundial, tuvo dos efectos fundamentales. En primer lugar, debilitó la postura británica y contribuyó a eliminar el sistema de preferencias imperiales de Gran Bretaña. Segundo, dio origen a un sistema de racionamiento de crédito mucho más estricto y multilateral que el que se podría haber conseguido en caso de haber prevalecido la postura británica.

En consecuencia, el diseño del sistema monetario internacional de posguerra contribuye al desguace del imperio británico y limita la oferta de crédito a aquellos países con problemas de balanza de pagos, mejorando así la posición relativa de los Estados Unidos principalmente en el continente euroasiático.

### **Proyección de poder en la costa oriental de Eurasia**

“War is not merely a political act but a real political instrument, a continuation of political intercourse, a carrying out of the same by other means” (Carl von Clausewitz, *On War*, 1832).

La proyección de poder en la costa oriental de Eurasia comienza con la integración de Japón (posteriormente Corea y Taiwán, pero utilizando como pivote a Japón) al sistema mundial estadounidense luego de la Segunda Guerra Mundial.

Con el país bajo control del Mando Supremo de las Fuerzas Aliadas, las fuerzas militares americanas democratizaron el sistema político japonés, indujeron la liberalización de la economía y convirtieron a Japón en una gran base militar estadounidense, a través de cuatro reformas fundamentales:

1- Abolición de los Zaibatsu.<sup>14</sup> Eran vistos como causantes del militarismo japonés y como un obstáculo a la democratización, por lo que fueron desmembrados en diferentes empresas independientes.

<sup>14</sup> Grupos de grandes empresas, de distintos sectores económicos, controlado por un holding de alguna familia influyente.

2- Reformas laborales a través de la sanción de nuevas leyes sindicales. Establecían el derecho a la organización sindical, el derecho de huelga y participación en la negociación colectiva. El resultado fue evitar el surgimiento de un movimiento obrero independiente y con fuerza social.

3- Reforma de la constitución del Japón, que entre otras medidas incluía la separación del poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la renuncia a la guerra. El pueblo japonés debía renunciar para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación además de no mantener contingentes de tierra, mar y aire ni ningún otro potencial bélico.

4- Firma del Tratado de San Francisco en 1951. Dicho tratado de seguridad concede a Estados Unidos múltiples bases militares con un estatuto de casi extraterritorialidad, con derecho a introducir todo tipo de armas. Al mismo tiempo, Japón tiene prohibido denunciar el tratado y no puede firmar otros acuerdos de defensa con terceros países. Por consiguiente, este tratado, renegociado en 1960, es la piedra angular del sistema de seguridad norteamericano en el Extremo Oriente.

Así, junto con otras medidas económicas (reducción de subsidios, reformas impositivas, unificación de los tipos de cambio), se logró reducir la intervención del Estado en la economía japonesa, se debilitó al movimiento obrero y se aseguró la renuncia a la tenencia y uso de capacidad militar. Es decir, al igual que en Europa, las reformas promovieron el capitalismo y la expansión del poder militar americano en Eurasia.

A diferencia de Europa, Japón no recibió un Plan Marshall de forma explícita sino de forma colateral a través de la Guerra de Corea (1950-1953) y el posterior gasto militar estadounidense. Particularmente, la utilización del Japón como base de aprovisionamiento para las fuerzas militares americanas indujo el crecimiento económico a través de dos factores fundamentales. En primer lugar, el aumento de las importaciones americanas<sup>15</sup> relajó la restricción externa, permitiendo así la importación de mayor cantidad de materias primas y energía, indispensables para el funcionamiento de la economía nipona.

Segundo, además de expandir la oferta de divisas implicó un importante aumento de demanda agregada, que junto a los aumentos de la demanda doméstica, indujeron aumentos significativos en el nivel de producto y productividad del trabajo desde 1950 hasta mediados de los 70.

En otras palabras, con la apertura del mercado estadounidense y europeo (promovida por Estados Unidos) a las exportaciones japonesas, Japón fue capaz de financiar importaciones de bienes y tecnología de forma sostenida, para garantizar el crecimiento y desarrollo económico promovido a través de políticas industriales de estímulo de la demanda doméstica y asimilación constante de tecnología.

## Conclusiones

Eurasia es el continente relevante para la dominación global desde 1945 hasta la actualidad. Esto se debe a que existe una concentración de producción de riqueza, población, masa

<sup>15</sup> Equivalían a 2/3 de las exportaciones japonesas durante 1952-1953 (Panitch y Gindin, 2012).

de tierra (recursos naturales) y poder militar muy superior al de otros continentes. Por lo tanto, la probabilidad de surgimiento de un Estado capaz de competir con los Estados Unidos en todas o en alguna de las diferentes esferas de poder (tecnológica, económica o militar) es mayor al de cualquier otra región del mundo.

Particularmente, dadas las características geográficas del mundo y el estado pasado y actual de desarrollo tecnológico con fines militares, pueden deducirse dos atributos indispensables para ser una superpotencia militar global. Por un lado, contar con un arsenal nuclear con el objeto de disuadir el ataque de otras potencias nucleares. Por otro, contar con la capacidad de proyección de poder aeronaval a nivel global. Estas dos características no se encontraron de forma combinada desde 1945 hasta la actualidad en ningún país del mundo, con excepción de los Estados Unidos y la URSS.<sup>16</sup>

Desde fines de la década del 40, la posibilidad de desarrollar ambos atributos fue mayor en Eurasia, debido a que en dicha región surgieron todas las potencias nucleares del mundo (menos una) declaradas y no declaradas, junto a una capacidad industrial en constante expansión (sobre todo en Europa Occidental, Japón y actualmente China).

En consecuencia, Estados Unidos siempre tuvo una política exterior asimétrica a nivel global. Enfocada, de manera principal, en la organización económica y militar de Eurasia. Desde el Plan Marshall, la formación de la OTAN y su política de “Open Door” esencialmente con Japón, el objetivo primario fue incrementar la influencia política, económica y militar en dicho continente y evitar ser desplazado de su costa oriental y occidental por potencias allí presentes.

En otras palabras, desde el final de la Segunda Guerra Mundial puede observarse un trato preferencial de los Estados Unidos hacia muchos de los países allí ubicados que no se observó en otras regiones del mundo.

En conclusión, durante la Pax americana, la posibilidad de crecimiento y desarrollo económico no solo depende de factores políticos y económicos, sino también de un factor geográfico. Es decir, es más probable que países euroasiáticos realicen un *caught up* parcial o total en alguna esfera de poder con los Estados Unidos, dado que muchas veces es funcional a la potencia global dominante y a la política de gestión del continente más relevante a nivel mundial.

## Direcciones para análisis futuros

1- Este análisis no tiene como objetivo brindar una razón determinista del desarrollo económico que fue alcanzado por muchos países, sino resaltar un factor que lo vuelve más probable. En otras palabras, la ubicación geográfica no determina pero sí influye en la probabilidad de desarrollo económico de un Estado.

<sup>16</sup> Dada su ubicación geográfica y dimensión territorial, la Unión Soviética y actualmente Rusia, pueden lograr influencia en Eurasia (casi global en términos geográficos) sin necesidad de contar con poder naval. Es decir, para este único caso, puede reemplazarse la capacidad aeronaval por capacidad aeroterrestre.

2- El surgimiento de China como potencia económica y principal socio comercial de muchos países del mundo, entre ellos América Latina y África, puede abrir posibilidades de cooperación y transferencia tecnológica con los Estados Unidos, como los observados en países euroasiáticos. Es decir, la competencia chino-americana puede inducir a los Estados Unidos a cooptar estados antes relativamente ignorados.

El reciente apoyo del Departamento de Estado americano a la cooperación entre la NASA e INVAP (empresa argentina orientada a la construcción de centrales nucleares de investigación, satélites y radares) para la construcción de un satélite de comunicaciones, en detrimento de su adquisición directa en China (apoyada por el exsecretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno), es un ejemplo de esta posibilidad.<sup>17</sup>

Para esto, sería necesario estudiar con profundidad, dada la penetración económica americana y europea en la economía china, hasta qué punto un aumento de la influencia económica china no es también un aumento de la influencia estadounidense.

3- Por qué la política de “Open Door” durante la Pax americana se concentró en la costa oriental y occidental y no en su región media (Medio Oriente). Es decir, existe un atraso relativo significativo en todo Medio Oriente, a pesar de ser el patio trasero de la ex Unión Soviética y la actual Rusia.

## Bibliografía

- Arrighi, Giovanni (1994). *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*, Londres-Nueva York: Verso.
- Boughton, James (2002). *Why White, Not Keynes? Inventing the Postwar International Monetary System*. Policy Development and Review Department, IMF Working paper, 02/52.
- Brzezinski, Zbigniew (1997). *El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona: Paidós.
- De Long, Bradford y Eichengreen, Barry (1993). “The Marshall Plan as a Structural Adjustment Programme”. En Rüdiger, Dornbusch; Nölling, Wilhelm and Layard, Richard (eds.). *Postwar Economic Reconstruction: Lessons for Eastern Europe*. Londres: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society.
- Kane, Tim (2004). *Global U.S. Troop Deployment, 1950-2003*. Washington: The Heritage Foundation.
- Krepinevich, Andrew (2010). *Why Air Sea battle?*. Washington: Center for Strategic and Budgetary Assessments.
- List of aircraft carriers by country. En: [https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=List\\_of\\_aircraft\\_carriers\\_by\\_country&oldid=689612452](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=List_of_aircraft_carriers_by_country&oldid=689612452). Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.
- List of states with nuclear weapons. En: [https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=List\\_of\\_states\\_with\\_nuclear\\_weapons&oldid=690843836](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=List_of_states_with_nuclear_weapons&oldid=690843836). Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.

<sup>17</sup> Ver: [www.nasa.gov](http://www.nasa.gov)

- Mazat, Numa (2013). “Uma análise estrutural da vulnerabilidade externa económica e geopolítica da Rússia”. Tesis de doctorado. Brasil: UFRJ.
- Medeiros, Carlos (1997). “Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina”. En Tavares M. C. y Fiori J. L. (eds.). *Globalization and Differentiated International Insertion of Asia and America. Poder e Dinheiro*. Río de Janeiro: Vozes.
- (2004). “O Desenvolvimento Tecnológico Americano no Pós-Guerra como um Empreendimento Militar”. En Fiori, José (ed.). *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes.
- Muñelo, Pérez (2013). “El gasto en defensa de la OTAN”. Documento Opinión, 69/2013. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- OTAN. En: <https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=OTAN&oldid=86930878>. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.
- Panitch, Leo y Gindin, Sam (2012). *The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire*. Londres: Verso.
- Serrano, Franklin (2004), *Power Relations and American Macroeconomic Policy, from Bretton Woods to the Floating Dollar Standard*, en Fiori, J. L., *O Poder Americano*, Petrópolis: Editora Vozes.
- Spykman, Nicholas (2007 [1942]). *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, Transaction Publishers, New York, United States.
- The World Factbook 2013-14. *Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2013*. En: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.
- Vernengo, Matías (2012), “Is China the new #1?”. *Nakedkeynesianism*, 9 de abril. En: <http://nakedkeynesianism.blogspot.com.ar/2012/04/is-china-new-1.html>. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.
- (2012). “Is China Buying the World?”. *Nakedkeynesianism*, 20 de octubre. En: <http://nakedkeynesianism.blogspot.com.ar/2012/10/is-china-buying-world.html>. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.
- Unified Combatant Command. Última revisión 13 de noviembre de 2015. En: [https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Unified\\_Combatant\\_Command&oldid=690506998](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Unified_Combatant_Command&oldid=690506998). Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.

# ¿Crisis, transición o clímax del libre comercio? Incertidumbre, confusión y luchas populares crecientes en un tiempo de caprichos históricos

Andrés Barreda<sup>1</sup>

## Resumen

¿Resultará el capitalismo capaz de remontar la complejidad caótica de todas las formas convencionales y no convencionales de su propia competencia autodestructiva? Dada la paradójica y extraordinaria dificultad de estos cambios indispensables y la inminencia de la catástrofe ambiental y civilizatoria, encontramos en este difícil momento histórico múltiples peligros, no solo por el abismo climático que nos amenaza a todos, sino también por la manera en que se abren frente a nosotros otra infinidad de falsas reformas económicas, industriales, financieras, ambientales, políticas y culturales. ¿Encontrará el capitalismo la fuerza, la voluntad política y el tiempo para llevar a cabo tales reformas sin tener que involucrarse nuevamente en un proceso revolucionario anticapitalista mundial?

1. Como nunca antes, el mercado mundial se ha impregnado de un dramatismo muy difícil de descifrar, por el carácter extremadamente complejo de las subordinaciones y contradicciones en su contenido histórico. Aunque la *incertidumbre* económica, política, ambiental, militar y cultural o la *confusión general* sobre la naturaleza de nuestro tiempo no representan novedad alguna, en verdad son tan altas que se han convertido en *los dos signos más importantes del presente*.

Desde mi punto de vista, la incertidumbre deriva de la colisión histórica creciente entre la necesidad burguesa de reformar el capitalismo hacia formas más dinámicas, menos inestables técnica, comercial y financieramente, menos conflictivas desde lo demográfico y menos insustentables desde lo ambiental, y por ello más duraderas; y la otra necesidad,

---

<sup>1</sup> Licenciado en Economía (Facultad de Economía, UNAM, México) y doctor en Estudios Latinoamericanos (Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México).

también burguesa pero en extremo decadente, de mantenerse adicta a todo tipo de formas violentas de obtener *ganancias extraordinarias* y de *neutralizar contradicciones demográficas*, e intentar abortar su actual crisis civilizatoria con los peores métodos de la acumulación salvaje: despojo, corrupción y privilegios, cinismo e impunidad, crimen organizado, terrorismo, neonazismo y franco genocidio; formas sacrificiales muy ensayadas durante las guerras mundiales, la Guerra Fría, las guerras coloniales y las guerras del neoliberalismo.

Choque completamente entreverado con otra colisión histórica más profunda, aún débil, pero que crece entre los diversos promotores (decadentes o reformadores) y los nuevos detractores reales del capitalismo, que desde hace dos décadas han comenzado a definirse como un conjunto de sujetos históricos; diversos grupos de descontentos que crecen en escala y firmeza –sea por la recuperación de su memoria histórica o por su posición objetiva dentro de la sociedad: de clase, de género, étnica o racial, por su ubicación espacial, etcétera– y gracias a lo cual se descubren a sí mismos como subjetividades condenadas a la opresión, la explotación, la esclavitud, el abuso, la injusticia, el despojo, la marginación, el exterminio, etcétera; lo que los reconstruye *colectivamente* como potenciales actores revolucionarios en dicho sentido anticapitalista.

La valoración en torno a la preponderancia actual del primer choque (entre reformistas neokeynesianos y conservadores neoliberales) sobre el segundo (entre capitalistas y anticapitalistas) no responde a mis preferencias políticas personales, sino más bien a un fenómeno que deriva de la gravedad ya irreversible de las devastaciones socioambientales ejercidas en el planeta por el neoliberalismo, así como del modo profundo con que el capitalismo del siglo xx, y sobre todo el neoliberalismo de los últimos treinta años, masificó la injusticia, derrotó la resistencia social, atomizó privatizadamente a la población, desencontró y pulverizó a todas y a cada una de las formas organizativas y los vínculos solidarios entre los sectores oprimidos para, a partir de ahí, destruir su imaginario, sus narrativas, y sobre todo, su conciencia crítica estratégica.

El carácter en extremo confuso del momento actual también deriva de la manera reiterada en que *necesitan aliarse* los auténticos movimientos anticapitalistas y los movimientos antineoliberales pero no anticapitalistas para intentar detener los peores procesos de exterminio económico, político, jurídico, ambiental y militar que agresivamente promueven y aplican las fracciones más duras y decadentes del capital. Pues al momento en que ocurren dichas alianzas no solo chocan ideologías, sino que también se crean nuevas representaciones eclécticas en las que se entrecruzan intereses de clase y narrativas que a veces enriquecen los análisis, pero al mismo tiempo mistifican la captación de los procesos históricos.

2. Por lo que se refiere a la autoconfrontación del capitalismo consigo mismo, aunque pareciera tratarse de un simple proceso ciego y automático de desarrollo y recambio de su patrón técnico de acumulación, en los hechos el proceso ha resultado en una autodepuración extraordinariamente contradictoria y casi imposible de consumir. Porque tanto las fuerzas capitalistas del recambio como las retrógradas no han logrado agruparse en

bandos de empresarios, políticos e ideológicos bien definidos, esgrimiendo programas y disyuntivas contrapuestas. Aun así, la crisis y el estancamiento económico mundial acumulan agudas autocríticas reformistas burguesas al neoliberalismo. Sea postulando diversas reformas técnicas, financieras, comerciales, monetarias, sociales, políticas, jurídicas, geopolíticas, militares, ambientales o culturales que suman sus argumentos más significativos (reproductivos, democráticos, socialdemócratas o “socialistas” a la manera occidental, ecologistas, geopolíticos, etcétera) a favor de una reforma, pero que en algunos casos reclama contra el actual proceso de globalización y su actual patrón tecnocientífico. Se trata casi siempre de *propuestas de salvación del capitalismo*, que quieren acotar los excesos técnicos, depredatorios o las polarizaciones sociales más salvajes, para saltar más allá de la era del petróleo y el neoliberalismo. Dentro este clima crítico no faltan las posturas *naïf* de quienes creen que al transitar hacia la energía solar, ello automáticamente nos llevará a una sociedad anticapitalista. Como tales ingenuidades evitan cuestionar el origen, el desarrollo y el sentido histórico que tienen la propiedad privada, las relaciones de clase, etcétera, así como descifrar seriamente el camino histórico que ha recorrido el capitalismo durante los últimos 100 años, todo indica que mucha de la actual rebeldía anticapitalista trasmutará en nuevas modalidades de reformas.

Un rasgo nunca antes visto es que el complejo panorama actual de reformas desde hace varios años lo encabezan conocidos economistas (burgueses, heterodoxos, ex funcionarios de altas instituciones, etcétera) como Amartya Sen, Joseph Stiglitz, Paul Krugmann, Deni Roderik, Steve Keen, Thomas Pikety, Jürgen Kocka, Carlota Pérez, etcétera, e incluso lúcidos economistas más democráticos o comprometidos directa y reiteradamente con los grandes movimientos sociales del momento, caso ejemplar de Yanis Varoufakis, Vincenc Navarro, Frédéric Lordon, Alejandro Nadal, Tim Jackson (cfr. *positivemoney.org*); economistas de izquierda bien conocidos como Anwar Shaik, Giovanni Arrighi, Héctor Guillen Romo, etcétera. La Asociación para la Tasación de las Transacciones Financieras para la Ayuda de los Ciudadanos (ATTAC) ha propuesto, por su parte, la conocida tasa Tobin, que empuja para que otros grupos postulen la tasa Spahn, que sofisticada la misma intención reformadora de regular al capital financiero.

Paul Volker (ex presidente de la Reserva Federal durante los mandatos de Jimmy Carter y Ronald Reagan) aconsejó sin éxito a Obama para que permitiera que la crisis de 2008 sirviera para despedir del Estado norteamericano a los representantes del *lobby* de Wall Street, auditar los libros de las instituciones financieras, perseguir el fraude, visibilizar las ganancias de los bancos con financiación gratuita y las pérdidas de las hipotecas, reestructurar y reducir las instituciones, etcétera. Oscurece y confunde la discusión sobre la reforma el despliegue de Obama, quien podría haber encabezado este cambio histórico, pues no solo se desdijo y retrajo en cada una de sus propuestas electorales originales, sino que, desde el inicio de su mandato, buscó la peor manera de perpetuar los más altos intereses financieros de los tóxicos mercados de derivados de Wall Street, así como los peores intereses geopolíticos y antiambientales del complejo militar industrial y del complejo petrolero anglosajón. Incluso así, en 2016 Obama cierra su mandato con un cierto

retorno a las promesas originales al restablecer relaciones con Cuba o financiar la iniciativa mediática del International Consortium of Investigative Journalist publicando papeles de la empresa *offshore* Mossak-Fonseca de Panamá. El golpe periodístico recae masivamente contra la más extrema derecha de diversos lugares del mundo y en contra de los líderes de los BRIC, al tiempo en que promueve, en la presente antesala de la recesión global, el desvío de decenas de miles de millones de dólares desde los paraísos fiscales del mundo hacia los paraísos fiscales directamente emplazados en Estados Unidos. Por ello, si Obama no ha pretendido una reforma del modelo de acumulación neoliberal sí ha impulsado (puntualmente asesorado por Zbigniew Brzezinski) un cambio en los términos de la hegemonía estadounidense.

Otro componente de estas tendencias son los ex funcionarios y escandalosos periodistas de investigación que conocen el modo criminal con que operan las más altas instituciones y empresas financieras como Greg Palast, John Perkins, Adam Lebor, Max Keisser, el periodista conservador alemán Frank Schirrmacher, todos investigadores horrorizados por las diversas figuras que hoy adopta la falta de ética institucional, doctrinal o financiera. En tal clima, sobresalen los aportes sociológicos de Saskia Sassen, o de economistas y sociólogos ligados a el mundo de las ONG, y el activismo social y ecológico de Serge Latouche y su escuela del decrecimiento, de Susan George, Naomi Klein, Giorgio Peterela, Maude Barlow, etcétera, o bien reformistas específicamente energéticos como Ernst Friedrich Schumacher, Herman Scherr, Colin Campbell, Matt Simmons, Chris Skrebrowsky, etcétera. Pero desde mi punto de vista también se deberían incluir dentro de este panorama a otro tipo de “reformadores”, escasamente teóricos pero hábilmente pragmáticos, como el siguiente abigarrado mosaico de políticos internacionales: los controvertidos Vladimir Putin, el presidente y el primer ministro de China Xi Jinping y Li Keqiang, la notable agenda socioambiental, financiera y religiosa del papa Francisco, los presidentes progresistas de América Latina como Lula da Silva y Dilma Rousseff, los esposos Kirchner, José Mujica y Tabaré Vázquez, Rafael Correa, que en 2016 posiblemente comienzan a ser relevados. En el Hemisferio Norte con un nuevo grupo de políticos reformadores de izquierda como el grupo griego ZYRISA (encabezado por Alexis Tsipras), el grupo español Podemos (encabezado por Pablo Iglesias e Iñigo Errejón), la alianza portuguesa del Partido Social Demócrata, Centro Democrático Social/Partido Popular y el Partido Popular Monárquico (encabezado por Marcelo Rebelo de Sousa), los sorprendentes casos de Bernie Sanders, Jeremy Bernard Corbin en Estados Unidos y Gran Bretaña, o el grupo jueces españoles e italianos que se enfrentan a la descomunal trama de corrupción institucional en sus respectivos países. Aunque también se podrían incluir dentro de esta lista políticos incuestionablemente antiimperialistas, algunos de los cuales tienen un alta formación teórica de cuño socialista o comunista, pues sin claudicar en sus aspiraciones históricas, asumen la necesidad urgente de formular opciones nacionales, soberanas y democráticas que puedan sobrevivir históricamente dentro del adverso contexto global, mediante tácticas de coexistencia con el actual mercado global de mercancías y capitales. Es el caso de Fidel Castro y su hermano Raúl, Hugo Chávez o Evo Morales, y de Álvaro García Linera (quien

discute expresamente el punto para el caso de Bolivia). Todos políticos que no pueden ser reducidos al calificativo de reformistas por el hecho de asumir con seriedad la dialéctica entre reforma y revolución.<sup>2</sup>

El choque es además desigual, porque mientras la fuerza conservadora dispone de un extendido patrón técnico operante, con masivos, poderosos y probados esquemas de negocios, la fuerza reformadora no ha consolidado verdaderos sistemas técnicos de producción y reproducción alternativos. Aunque en la actualidad ocurre una intensa y vertiginosa revolución científico-técnica en las ramas de las matemáticas, la robótica, la microelectrónica, la electroinformática, los sistemas de control numérico, la ingeniería aeroespacial, la biotecnologías y la medicina génica, la física de partículas, la química, la ingeniería de materiales y la nanotecnologías, la ecología, la geoingeniería, la biogeoquímica, la astronomía, la astrobiología, etcétera, sucede que dichos cambios no han sintetizado ejes unitarios capaces de promover un paquete técnico de mercancías que estimule una recuperación general y sostenida del crecimiento económico.<sup>3</sup>

Tampoco está claro si la nueva división técnica del trabajo en ciernes y el nuevo modo reformado de acumular capital podrían quitarle a la actual figura de la ley general de acumulación de capital su carácter decadente: en especial, el rasgo según el cual al *ejercito obrero en activo* le resulta cada vez más difícil crecer en términos absolutos, mientras a una parte creciente de la sobrepoblación del mundo le resulta cada vez más difícil seguir siendo considerada como un conjunto global marginado pero mediatamente útil (en cuanto coadyuva al abaratamiento y sobreexplotación de los trabajadores *activos*), pues cada vez se le considera más como a un conjunto que no se puede sustentar ni alimentar. Es decir, como una amenaza imposible de gestionar, en extremo peligrosa, y por ende, como *necesariamente exterminable*. El sector reformador de la burguesía tiene acá su peor desafío, pues si no está en condiciones históricas reales de organizar una manera no genocida de gestionar a la masa demográfica del mundo, tendría aquí un interés antihumano en común con el sector más decadente (cada vez más cínicamente neonazi). Lo que podría ir tornando a la diferencia entre conservadores y reformadores en una diferencia secundaria. De ahí la importancia política que tiene observar el modo en que el capital social (o estatal) chino e indio afrontan este problema, pues es justo donde el capital mundial mejor mostrará el margen de maniobra o las líneas rojas dentro de las cuales se va a mover (autoritarias y/o democráticas, catastróficas o vitales) en su manejo capitalista de la población trabajadora y la sobrepoblación del mundo.

Entre tanto, el cambio de patrón técnico se ha vuelto difícil de consumir por la forma en que sobrevive el extraordinario *poder técnico* de la civilización material petrolera, madre de la *revolución vehicular* (muy militarizada) del siglo xx y extendido vastamente durante

<sup>2</sup> Esta digresión fue solo para referir los nombres de personas paradigmáticas más o menos conocidas. El lector puede investigar en los motores de búsquedas de internet la bibliografía y trayectoria que corresponde a cada personaje o las relaciones entre los grupos que acá he presentado.

<sup>3</sup> Alejandro Nadal, "Minsky y Schumpeter en el debate sobre estancamiento secular", *La Jornada*, 30/3/2016; "Recesión global: signos de recaída", 20/4/2016 y "Keynes, el subversivo", 27/4/2016. Ver <http://www.jornada.unam.mx>

cien años en toda la división internacional del trabajo. Dicho poder descansa en su forma en extremo centralizada de organizar el flujo mundial de la energía y los materiales que mueve a la mayor parte del mercado y la reproducción, mientras los empresarios afines a tales usos energéticos y materiales se han ramificado y enraizado en un sistema reticular de millones de valores de uso, enzarzados entre sí de manera directa o indirecta. El poder extraordinario de este *lobby civilizatorio* (de la industria energética, automotriz, aérea y vehicular, química, farmacéutica, médica y agroquímica, minera y siderúrgica, electrodoméstica, de la construcción y la basura) resultó visible desde que cerró filas para defender los intereses de su patrón técnico de despilfarro cuando ocurre el célebre reclamo del Club de Roma en 1972.

Como el termidor adictivo de este *lobby* creció en forma exponencial durante los últimos 30 años del neoliberalismo, la situación ambiental actual se ha tornado catastrófica. Lo que exige globalmente, como cuestión de vida o muerte (no solo al sistema capitalista, sino también a la vida humana y a la vida biológica misma), la necesidad de remplazar este actual patrón técnico y de acumulación por otro que resulte menos inestable y catastrófico.<sup>4</sup> Ocurra dicho cambio urgente al modo de una reforma capitalista o incluso como una franca revolución anticapitalista.

Pero el cambio indispensable de patrón técnico está siendo inesperadamente obstaculado por el nuevo tipo de *poder técnico* que entraña la presente *revolución informacional* (también muy militarizada) del capitalismo actual, dado que el nuevo grupo de firmas que la representan, en vez de articular salidas de conjunto a la civilización petrolera, se ha enfrascado en superconcentrar la propiedad privada y monopólica de todos los flujos globales de información. Pues es por ahí que el nuevo capital mundial logra controlar la conciencia social-natural colectiva, toda la memoria e identidad de la sociedad, así como el flujo de la creatividad intelectual, científico-técnica y artística. De modo que la vieja potencia que entraña el descomunal monopolio de los flujos multimodales de la energía fósil durante los últimos 40 años ha comenzado a coexistir en forma progresiva con una nueva potencia que hoy se disputa el monopolio de los flujos de información y, por ahí, el codiciado monopolio de la misma innovación científico-técnica.

La hipercentralización *electroinformática* configura un termidor precoz: 1) porque extorsiona el trabajo gratuito de millones de usuarios (los productores/consumidores o “prosumidores”, así caracterizados por Ángel Luis Lara), que perfeccionan diariamente a las

<sup>4</sup> La destrucción de fuerzas productivas naturales y procreativas efectuada por el tipo de fuerzas productivas/destructivas técnicas y generales aplicadas por la civilización petrolera ha producido después de cien años de expandir la subsunción real del trabajo y el consumo por el mercado mundial la posibilidad catastrófica de tener que enfrentar una escasez de riqueza no meramente artificial (algo que históricamente siempre ocurre de forma muy variable), sino una descomunal escasez nunca antes experimentada por todas las diversas especies de humanos, que han intentado expandirse por la Tierra durante los últimos cuatro millones de años. Lo cual, aunque ciertamente intensifica para los seres humanos la necesidad de salir con urgencia de las dinámicas antihistóricas del capitalismo actual; sin embargo, por la magnitud de la catástrofe y el tipo de ciencias y técnicas prevaletentes ya distorsionó a fondo las posibilidades imaginadas en el origen por el materialismo histórico de construcción de un posible reino de libertad, y por ende, los modos como hoy se podría construir el socialismo de emergencia histórica o los procesos aún más inmediatos de transición hacia él.

empresas transnacionales su *software*; 2) porque deforma de antemano los nuevos *gadgets* con una obsolescencia programada atroz; 3) porque promueve una paradójica adictividad a un *software* y *hardware* siempre sorprendentemente efímeros; 4) porque normaliza el uso de un software y un hardware cada vez más posibles de ser espiados, vigilados y metracontrolados, así como 5) porque normaliza y legitima el uso de un *hardware* química y electroinformáticamente cada vez más tóxico e incierto para la salud y el medio ambiente. Ni los automóviles, la *mototown* (McNeill, 2001) y el célebre *american way of life* lograron nunca un estímulo y una adicción histórica tan extendida y profunda en favor de la propiedad privada y la subsunción real del consumo (Veraza, 2008).

El inevitable *intercambio libre de información y creatividad* que ocurre dentro de las redes electroinformáticas globales produce, sin embargo, un *vértigo antihistórico* al libre comercio, sus empresas transnacionales y Estados afines. Vértigo frente al cual las nuevas firmas luchan por convertirse en las dueñas absolutas de parte o todo este flujo que integra la sustancia intelectual misma de la vida social. Como en su momento emprendiera Rockefeller durante la era de consolidación de la industria petrolera americana (1860-1900), ello también ha despertado una feroz y precoz plaga técnico-económica dirigida a exacerbar la privatización de infraestructuras y servicios del proceso de producción e intercambio de conocimientos y saberes (desde los nuevos lenguajes binarios del *software* y el *hardware*, hasta nuevas palabras, ideas, imágenes, sonidos, música, libros y revistas, discos; lo cual apunta a otra enérgica privatización de instituciones editoriales, bibliotecas, archivos públicos, museos, acerbos filmicos, escuelas, universidades, laboratorios, bancos genéticos, centros de discusión, centros de documentación, medios de comunicación, áreas naturales protegidas). Plaga privatizadora que incluso ha osado sacar adelante, por diversas vías, patentes sobre la vida misma, con el argumento falaz de que la mecánica de lo vivo *se reduce* a una dinámica informativa contenida en el ADN (Muñoz Rubio, 2014). Privatización de flujos informativos que se complementa con las actuales formas desquiciadamente absorbentes que caracterizan al uso de las computadoras personales, las tabletas, los celulares, *gadgets* y juegos electroinformáticos; básicamente por la manera en que estos dispositivos promueven la electromagnética, la atomicidad extrema y *el aislamiento sensual* destructivo de los usuarios.

Otra confusión histórica que ronda este proceso de *potenciales* transformaciones históricas *autocontenidas* y desviadas hacia lo antihistórico la produce la manera en que Estados Unidos continúa deteniéndola, sede geográfica hegemónica de estas nuevas revoluciones del patrón energético y vehicular, la contrarrevolución precoz de la electroinformática, así como la relativa pero velada colisión interna, más o menos indirecta, entre las nuevas tendencias demócratas electroinformáticas del Valle del Silicón (que en su momento encarnó Al Gore) con las más retrogradadas tendencias republicanas del patrón petrolero. Pues, más allá de estas contradicciones, Estados Unidos también se *confronta geopolíticamente* (de modo decadente, pero también vanguardista) con las naciones que tienen grandes capacidades energéticas autónomas (caso de Rusia), así como la posibilidad geopolítica de tejer procesos de innovación científico-técnica consistentes, y una red informática completa y

autónoma (de *hardware*, *software* y toda la red de infraestructuras satelitales y submarinas): caso de China, Rusia e India.

Confrontaciones que se entrecruzan con ese otro *choque jurídico, policiaco y militar* que libra el Estado norteamericano contra su propia sociedad civil (y la de todo el Hemisferio Norte), por las revelaciones de *hackers* democráticos como Anonymus, Wikileaks, Julian Assange, Bradley Manning, Eduard Snowden, Jeremy Sachil y los *Drone Papers*, que no solo han puesto en evidencia algunas de las arbitrariedades militares habituales y antidiplomáticas que diariamente comete el *hegemón* contra todas las demás naciones (lo cual visibiliza el modo en que se deteriora la competencia del más alto nivel entre Estados Unidos y los BRICS). Pues, más allá de esta superficie política, pareciera emerger otro desafío más profundo ligado a la existencia de espacios civiles de socialización electroinformática, que escapan al control policial de las grandes firmas transnacionales y el *e-commerce*, así como al control militar-policial de los Estados más poderosos.

Dentro de este clima, las acusaciones y reclamos por espionaje, traición a la seguridad nacional, etcétera, mistifican el fondo del actual estancamiento de la economía y el desarrollo tecnocientífico, debido a la manera en que los viejos monopolios de la civilización petrolera y los nuevos monopolios de la electroinformática centralizan hasta ahogar la producción plural de todo tipo de energías, materiales e información; y a partir de ahí subsumen el intercambio general de conocimientos. Intercambio de información que en realidad ocurre todo el tiempo, dentro y fuera de las fábricas, los campos de cultivo, los espacios domésticos, las universidades, los institutos de investigación, las empresas privadas o los centros de control militar estratégico. De manera que la concentración monopólica existente y su polaridad excluyente en el flujo de la información –aunque promete a las firmas niveles de control nunca desplegados por cualquier otro poder– son lo suficientemente fuertes como para atrofiar el alto nivel técnico de capacidad autorreformativa que exige el actual sistema capitalista. Ello define una autocontrariedad histórica de escala muy superior a la que en su origen practicó la superconcentración energética del siglo xx.

Coinciden así, en el tiempo y en el espacio, múltiples contradicciones que obstaculizan una reforma consistente del nuevo patrón técnico capitalista. Porque el nivel electroinformático de las redes productivo-reproductivas, a pesar de la supuesta virtualidad o inmaterialidad, en realidad se ancla en telarañas de derroche propias de las redes petrolizadas (comenzando por las descomunales redes eléctricas, las redes de combustibles fósiles que invisiblemente alimentan las redes de vehículos terrestres y espaciales que sostienen y estimulan a la gigantesca red electroinformática, las redes mineras y petroquímicas que sostienen todo tipo de *hardware*, las redes de carreteras o las redes del despilfarro urbano consumista y agroalimentario, todo lo cual prolifera dentro de las redes de comercio por internet). Y también porque, en paralelo, se ha despertado *una precoz plaga científico-técnica* encaminada a privatizar todos los saberes estratégicos, a despojar todo tipo de saberes locales de todo tipo de comunidades (locales o de científicos como biólogos, ecologistas, sociólogos, geógrafos, de género), lo mismo que a dictar de forma cada vez más intensa y extensa *modos de vida*, mientras el nuevo capital se ufana de simular una reforma ecoló-

gica en sus autos, alimentos agroquimicalizados, fármacos, plásticos y hábitats. De modo que ocurre con mucha intensidad una falsificación de los “nuevos” valores de uso, que en verdad solo escalan la tradicional falta de precaución de corte petrolero, la normalización de la nocividad y la producción acrecida de incertidumbres absurdamente innecesarias, pero también muy afines a la civilización petrolera. Plaga que siempre se encuentra muy a gusto con los actuales modos inquisitoriales que ocurren en nombre de “la ciencia” y “el derecho”, contra quienes reclaman o pretenden cambios por fuera del redil histórico.

La tentativa de obstrucción y enclaustramiento privatizante y decadente del flujo abierto de información genética dentro de la biosfera y de la semiósfera (Santos, 1994; 2000), este doble ámbito universal de lo social, por medio de la alta privatización de lo electroinformático ralentiza la lucha político-social contra la crisis tecno-económica, ambiental y de la salud (física y mental) globales; de modo que se también se ralentiza la recuperación del crecimiento económico, que evidentemente ya podría haberse disparado como nunca antes por los innúmeros y sorprendentes cambios científicos y tecnológicos, *que desde hace varias décadas viene incrementando la celeridad con que ocurre* (Mooney, 2001).

Un ejemplo bastante obvio de esta peligrosa convergencia de corrientes retrógradas y antihistóricas dentro de los sofisticados flujos presentes de la innovación lo ofrece la ingeniería electrónica dirigida de manera específica al desarrollo de la biología, muy especialmente de los *biotools* electroinformáticos destinados a producir organismos genéticamente modificados –OGM– (caso de los nuevos autómatas destinados a la electroforesis en gel, la espectrometría de masas, el PCR, la clonación o secuenciación de ADN, como son los microscopios electrónicos de barrido, el termociclador para la replicación del ADN, las cámaras para la manipulación de muestras biológicas, los espectroscopios, etcétera). Es bien sabido que gracias a los microprocesadores se creó la posibilidad histórica de abreviar y abaratar la velocidad con que se obtienen secuencias bioquímicas y redes de acción bioquímica y genética cada vez más complejas, así como emprender cada vez con más rapidez el análisis de secuencias de genes, manipular enzimas destinadas a ensamblar genes o transposones en laboratorio.

De modo que los *biotools* electroinformáticos transforman progresivamente a la biotecnología en la llamada medicina génica y la *biología sintética*, que a su vez no se conforma con identificar, cortar y pegar pocos genes, pues hace posible y deseable para técnicos como Craig Venter identificar cantidades masivas de códigos genéticos anónimos (*id est*, sin importar a qué organismo específico bacteriano del océano pertenecen), con plena descontextualización ambiental de lo que está por detrás de las nuevas megabibliotecas de información genética con las que se pretenden crear síntesis ciento por ciento artificiales de moléculas ADN, incluso en nuevas células vivas, potencialmente destinadas por los estrategas estadounidenses al uso energético de la biomasa, hacia la nueva producción masiva de hidrocarburos, armamentos, etcétera.<sup>5</sup>

¿Hacia dónde más se dirigen estas “capacidades”? Según la narrativa de *marketing* construida por las firmas vendedoras de OGM, organismos biorreactores y *biotools* elec-

<sup>5</sup> ETC Group. “Craig Venter pone un huevo de Pascua”. Cfr. <http://www.etcgroup.org/es/content/craig-venter-pone-un-huevo-de-pascua>

troinformáticos, tales productos están dirigidos a elevar la productividad agropecuaria, resolver los problemas mundiales del hambre, a revolucionar la medicina creando nuevos alimentos curativos y terapias génicas, al uso energético de la biomasa, a revolucionar las bases de la industria química o la ingeniería electrónica, creando circuitos electroinformáticos en el citoplasma de las bacterias y con ello un nuevo tipo de microordenadores, a revolucionar procesos de ensamble nanotecnológico, la producción de nuevos materiales y, a partir de ello, la aviación misma y la astronáutica, la industria bélica, las convergencias tecnológicas. Lo cual, según este tipo de técnicos y científicos, justifica todos los riesgos que van apareciendo conforme se abren las puertas de nuevas incertidumbres biológicas, ambientales y de salud, pues una “sociedad del riesgo”, tal y como se la promociona (Beck, 2000), siempre debe tener *fe ciega* (religiosa) en que sus incertidumbres empresarialmente producidas nunca rebasarán catastróficamente la capacidad científica de entender, seguir maniobrando la naturaleza y compensar cualquier imprevisto técnico-natural.

Quienes han denunciado con firmeza y por años esta reiterada especulación científico-técnica<sup>6</sup> han demostrado que el “alma bella” de las actuales empresas de la biotecnología corresponde con un “comisario” estalinista (Kosik, 1969), que siempre planifica diseños de punta para un absurdo sobreconsumo de agroquímicos (con el paquete adicional de enfermedades degenerativas y fármacos que detona el uso masivo de los glifosatos,), el sobreconsumo creciente de los agrovehículos y más combustibles y demás aperos de la “revolución verde” (Kloppenburg, 2004). Los OGM también son el puntal del *uso ubicuo* de maíz, la soya, el azúcar y otros endulzantes monosacáridos de toda la industria alimentaria que pretexta enriquecer los alimentos con sustancias que solo engordan los sabores, el peso, el volumen, las toxinas y las ganancias extraordinarios de dichos “alimentos” quimicalizados. El algodón transgénico se ha convertido, por su parte, en la base de la creciente y superexplotadora industria textil globalizada. Mientras a todo tipo de OGM agropecuarios se los organiza para la implacable privatización de todo tipo de semillas y pies de cría. Caso ejemplar de las semillas “terminator” (incapaces de reproducirse después de la primera cosecha), destinadas a garantizar la adicción campesina extrema a los paquetes tecnológicos que les impiden el intercambio autónomo de semillas entre los agricultores.

Para la doctora Elena Álvarez Buylla, los OGM han trasmutando posteriormente en *organismos biorreactores* (OB) (Álvarez Buylla y Piñeyro Nelson, 2013), para la conversión del maíz en la nueva probeta general de la nueva industria química, destinada a revolucionar la producción industrial de biocombustibles, fármacos, anticonceptivos, polímeros y plásticos, armamentos biológicos y demás componentes tradicionales de la civilización petrolera. Todo lo cual contribuye ¿casualmente? a la generación indetenible de gases de efecto invernadero. Aunque la actual manipulación del DNA también está cada vez más profundamente asociada al manejo industrial electrónico de virus y microorganismos, a la investigación del posible uso informático de los códigos genéticos, al manejo del citoplasma de las células como microprocesadores o de circuitos de bacterias modificadas con genes

<sup>6</sup> ETC Group. <http://www.etcgroup.org/es>

que dotan de cualidades eléctricas a células cultivadas con sales metálicas incrustadas en materiales no conductores e inducidos a la placa de circuitos eléctricos.

Es imposible encontrar otro núcleo técnico como los OGM/OB y los organismos electroinformatizados que condensen con tal complejidad las grandes incertidumbres históricas, morales y epistemológicas de los actuales terrores petrolero, electroinformático, ambiental y biotecnológico. No casualmente en todas las recientes negociaciones internacionales del libre comercio convergen cada vez más intensamente el *viejo terror* petrolero (que ya tiene cinco décadas ocurriendo) con el *nuevo y precoz* –pero ultra acelerado– *terror informático y biotecnológico*. Mediante tal convergencia, aunque declarativamente se pretexto neutralizar (sin resolver, sino solo agravar) el calentamiento global, en el fondo esta convergencia de terrores avanza en su pulsión reduccionista y privatizadora de todas las redes y los flujos binarios de la información electrónica o los flujos cuaternarios de información genética, de los flujos de las nuevas energías del mundo, pero también de los nuevos flujos de la información neuronal (memes) y los flujos de la vida misma.

Los nuevos burgueses de la revolución biotecnológica y electroinformática o nanotecnológica, que bajo otras circunstancias históricas podrían haber desarrollado otro tipo de fuerzas productivas no extremadamente destructivas, en realidad se enzarzaron diseñando todo tipo de técnicas productivo/destructivas que simulan una supuesta humanización de la naturaleza (que transcurre sin una naturalización de lo humano). Por ello simulan “reformas verdes” desde adentro del desastroso patrón técnico actual, o innovaciones epistemológicas que se pretenden lógicas, cuando en realidad promueven actitudes inmorales y cínicas desde posturas que buscan reemplazar a la lógica de lo concreto y a la coherencia de lo vivo, sea mediante la defensa abierta del nihilismo o mediante un uso cada vez más sesgado de formas puras, ciencias duras y matemáticas, algoritmos y un sobreuso de modelos, de entre los cuales sobresalen notablemente los algoritmos muy complejos encaminados al uso especulativo de la nueva ingeniería financiera.

3. Es esencial reparar que en el momento actual –más allá de estas intrincadas contradicciones– se incuban cada vez con más complejidad múltiples posibilidades de confrontación entre las diversas fuerzas procapitalistas (de viejo y nuevo cuño, sean estas últimas reformistas o abortivas) y nuevas fuerzas anticapitalistas. Posibilidades que desde la crisis de referentes de 1991 por la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se expanden, retroceden, vuelven a reaparecer donde no se espera, o se transfiguran de forma acelerada e imparable en cada vez más diversas regiones del mundo. Si bien hasta ahora esta rivalidad anticapitalista, efectiva o potencial, después de los numerosos ensayos trágicos y/o autodestructivos del siglo XX, no ha logrado integrar sostenidamente y acumular dinámicas críticas respetuosas y enriquecedoras entre las diversas corrientes, ni entre las grandes movilizaciones. No se ha logrado acumular entonces fuerzas unitarias (mediante grandes grupos o mediante una lucidez crítica intelectual), que provoquen erosiones irreversibles al sistema capitalista, ni mucho menos desenlaces políticos (reformistas o revolucionarios) que vuelvan a estas rebeldías cada vez más dominantes en el mundo.

Un escenario revolucionario con tales características sí podría resultar plausible, pero entre tanto, lo cierto es que la emergencia cíclica de las rebeliones también estimula múltiples ilusiones y una densa especulación política en torno a una improbable crisis revolucionaria global, especulación que curiosamente se pone a tono con las financieras, olvidando no solo la grave decadencia histórica que está presente en la extrema fragmentación privatizada y atomizada de toda la población, en especial, entre numerosas fuerzas anticapitalistas.

Para que esta lucha de los movimientos sociales avance con solidez, se requiere desterrar con mucha seriedad el habitual desprecio antirreflexivo (alentado por todo tipo de ideologías pragmáticas y positivistas recicladas durante el neoliberalismo), abriendo la necesidad de pensar e investigar con profundidad, de discutir en forma colectiva y abierta, así como de reflexionar integral e históricamente la naturaleza decadente del capitalismo actual; en especial, el drama de la escasez de riqueza provocada de modo artificial por el múltiple camino antiecológico que adopta la producción capitalista del siglo xx.

Peligro histórico sin precedentes que se nos presenta en la forma de dos escenarios de confrontaciones paralelos pero interconectados. Uno, entre las fuerzas reformistas/neokeynesianas (democratizadoras, restituyentes de la política y el derecho) y las fuerzas regresivas (neonazis, terroristas, criminales, policíacas, militares), que subvencionan los dos principales terrores combinados de nuestro tiempo: el petrolero y el electrónico. Otro, entre las fuerzas anticapitalistas crecientes, pero que todavía tienen una identidad débil y una fuerza extendida mundialmente pero muy dispersa, que chocan con una derecha mundial que se une todos los días mediante la formación de las tasas medias de ganancia y se desune mediante la aplicación de los mecanismos espurios de obtención de todo tipo de ganancias extraordinarias.

Es posible que gracias a la inmadurez de nuestra conciencia crítica, quede reiteradamente fuera de foco el modo en que se ha estado incrementando el protagonismo histórico de esta confrontación intercapitalista, a veces latente o a veces creciente, entre neoliberales y neokeynesianos. Sin importar que cada día tienda a dominar con mayor nitidez la confrontación entre variados ensayos reformistas, neokeynesianos, neonacionalistas, antiimperialistas, neoglobalizadores, etcétera (sin ninguna ideología unitaria de por medio), y el muy cerrado, pero ubicuo, grupo de halcones neoliberales que cada vez más echan mano a dinámicas de alta violencia económica y política propias del libre comercio. De ahí la forma con que nuestro tiempo acumula *momentos de peligros* históricos, que bien podrían resbalar hacia holocaustos desconocidos.

4. Este es un marco general dentro del cual puede resultar útil encuadrar las actuales tentativas estadounidenses de *reformular los términos de su hegemonía* (Veraza, 2004) —mediante el *Transpacifc Partnership* (TPP), el *Transatlantic Trade and Investment Partnership*

(TTIP) y el *Trade in Services Agreement* (TISA);<sup>7</sup> cargando en su favor la AIEA,<sup>8</sup> la ONU, la Interpol o la Cumbre Global contra el Terrorismo Nuclear; el sistema simultáneo de movilizaciones diplomáticas, geopolíticas y militares en la Cuenca del Pacífico, América Latina, Europa Oriental, el Medio Oriente, Asia Meridional, los mares de China y el continente africano; o la administración del sistema de acciones encubiertas (*offshore* y *outsourcing*) encaminadas a la creación de un estado global de *guerra social* por medio del terrorismo, los grupos de extrema derecha, neonazis y redes de crimen organizado, pues mediante este nuevo contexto los norteamericanos buscan por diversos medios técnicos, geoeconómicos, financieros, geopolíticos, militares y ambientales contrarrestar la innegable erosión que ha padecido su posición de dominio del mundo durante las últimas décadas, pero muy especialmente durante los últimos 16 años.

Pero las nuevas iniciativas extremadamente agresivas de libre comercio como el TPP, el TTIP y el TISA deben ser comprendidas como movimientos *compensatorios* de dicho desgaste económico y militar frente a China (el TPP), frente a Rusia (el TTIP) y frente a la totalidad industrial-comercial-financiera de esta burbuja euroasiática (TISA). A pesar de las enormes dificultades políticas y económicas que está encontrando el TTIP en Europa y las facilidades con que el TPP se aplicó en América y sus regiones asiáticas, los tres tratados deben ser entendidos como movimientos *complementarios* que se ha intentado construir dentro de un complejo estratégico más vasto, destinado a recomponer el lugar de Estados Unidos frente a la base global de actores, pero muy especialmente frente a su base mesoamericana, caribeña o latinoamericana desde la cual organiza y reorganiza su dominio mundial. Después del período de supuesta devaluación irreversible de la hegemonía norteamericana, asociado a la sobrevaluación del poder geopolítico de la Unasur, los recientes golpes a los gobiernos

<sup>7</sup> Acuerdo que viene a reformular, una vez más pero ya no solo de forma nacional sino *supranacional*, la fallida ola previa de agresivas iniciativas legislativas de acuerdos comerciales como el *Anticounterfeiting Trade Agreement* (ACTA), la *Stop on Line Piracy Act* (SOPA), la *Combating Online Infringement and Counterfeits Act* (COICA), la *PROTECT IP Act* (o *Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act* o PIPA) y la *Cyber Intelligence Sharing and Protection Act* (CISPA). El ACTA (o Acuerdo Comercial Anti Falsificación) propuesto por la *Recording Industry Association of America* (RIAA) y la *Motion Picture Association of America* (MPAA) de Estados Unidos en 2008 no logra ser consumado en 2012 por la oposición de varios países europeos. ACTA buscaba tener su propio cuerpo de gobierno por fuera de las instituciones internacionales existentes como la OMC, la OMPI y la ONU, creado un nuevo estándar de aplicación de propiedad intelectual más allá de los TRIPS promoviendo la cooperación informativa entre las agencias policiales de los países firmantes. La COICA (o Acta Contra la Falsificación y el Combate las Infracciones en Línea) no logró ser aprobada en 2010. La PIPA es el proyecto de ley que tiene por objetivo brindar al gobierno de Estados Unidos y a los derechos de autor la facultad de restringir el acceso a los sitios web dedicados a infringir o falsificar bienes, registrados en sitios fuera de Estados Unidos. La propuesta se llevó a cabo en 2011 pero también entró en suspenso en el mismo año. La SOPA (o Acta de Cese de la Piratería en Línea) es un proyecto de ley estadounidense presentado en 2011 que tiene por como finalidad combatir el tráfico de contenidos con derecho de autor y bienes falsificados a través del internet, iniciativa que se empujó en un agudo debates civiles y legislativos durante 2012. El CISPA es un proyecto de ley introducido en 2011 en la cámara de representantes que permite el intercambio de información de tráfico de internet entre el gobierno de Estados Unidos y cierta tecnología y las empresas de manufactura, para ayudar a investigar al gobierno estadounidense las amenazas cibernéticas y garantizar la seguridad de las redes en contra de los ataques cibernéticos. Pero está en curso de ser aprobado en el Senado con la oposición abierta del presidente Obama. que arguye que el proyecto carece de garantías a la confidencialidad y las libertades civiles.

<sup>8</sup> International Atomic Energy Agency o Agencia Internacional de Energía Atómica.

progresistas de Venezuela, Argentina y Brasil nos obligan reconsiderar con urgencia el problema de la reformulación de los términos de la hegemonía estadounidense.

En virtud de la tupida forma en que el capitalismo de posguerra busca desviar el desarrollo de las leyes generales del capitalismo, nunca antes han resultado tan determinantes los *factores de competencia internacional, interestatal e interempresarial*, sea entre los cada vez más diversos actores de la llamada “gobernanza” (actores políticos de la sociedad civil, mediáticos) pero también entre otro tipo de actores cada vez más decisivos (criminales, terroristas, neonazis, paramilitares). Nunca ha resultado tan aguda la competencia, no solo porque nunca ha sido mayor el número de naciones maduras que integran el mercado mundial, sino también porque nunca han sido tantos los factores de contrarresto de la ley del valor, la ley general de la acumulación del capital, la ley de la caída tendencial de la tasa de ganancia, la ley del capital industrial, la ley del predominio del capital social sobre el individual (que para abreviar llamamos acá la Ley del Estado). De ahí que cada vez resulten más coyunturalmente determinantes todas las formas violentas y caprichosas de competencia política, geopolítica, diplomática, militar, criminal, ambiental y geocultural, entre todo tipo de actores.

Los términos de *competencia económica exacerbada* que predominan en la actualidad, expresan el tupimiento y densificación dentro y fuera de cada nación de la subsunción real del trabajo bajo el capital, firmemente emplazada en el mundo entero; pero también expresan la creciente crisis económica global, *cada vez con menor capacidad de escapar de su estancamiento de largo plazo y de su colapso ambiental múltiple y global*. Lo que quiere decir que esta competencia también deriva del descomunal crecimiento en la escala de las empresas transnacionales y/o las economías nacionales, de la superconcentración y supercentralización del capital, de la saturación demográfica alcanzada en cada vez más naciones, pero también del aborto monopólico de los mecanismos científico-técnicos del patrón de acumulación. De ahí que frente a dicha crisis haya ocurrido como nunca antes una normalización de todo tipo de formas espurias y desbocadas de obtener *ganancias extraordinarias*, mediante varias estrategias: el cobro forzado de un plusvalor extraordinario que deriva del monopolio forzado de la innovación técnica, la superexplotación laboral pero que incluso convive con un renacimiento progresivo de la esclavitud, el monopolio creciente en el sobreuso absurdamente depredatorio de toda la naturaleza, el despojo violento final de las últimas tierras campesinas (sobre todo indígenas) y el cobro de nuevos tipos de rentas relativas de la naturaleza, el sobre-ahorro inmoral y catastrófico en todo tipo de gastos de mantenimiento en medios de producción y reproducción que al formar parte de un autómata global adquieren proporciones descomunales, la expansión cuantitativa y cualitativa de los intereses *territoriales* de las empresas transnacionales y las naciones más fuertes (sea la modo de *clusters* de agronegocios intensivos o sea al modo del *land grabbing*), la tradicional imposición arbitraria de precios comerciales por control monopólico de las ramas, los intermediarios o los mercados; el abuso en la venta de mercancías y servicios de mala o pésima calidad gracias al control que las empresas transnacionales de las instituciones públicas, así como a la pobreza e indefensión de los consumidores; el escalamiento de

las prerrogativas y privilegios que se han otorgado a los instrumentos financieros, como una abultada cartera de préstamos, el apalancamiento sin control de las instituciones financieras, la creación de osados instrumentos para la especulación crediticia, el exceso de bancos instalados y la creación masiva deliberada de paraísos fiscales; o finalmente mediante la imposición económica global *por la fuerza* de un dólar y un euro inflados como monedas de curso general.

Gracias a lo anterior se lograron escalar y perpetuar las deudas soberanas de naciones del Sur y del Norte, como instrumentos que permitieron embargar o arruinar literalmente a determinados países. A partir de ahí, el GATT (posteriormente transformado en Organización Mundial del Comercio [OMC]), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el Banco Central Europeo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han impuesto políticas financieras dirigidas a dismantelar no solo las industrias estratégicas locales (públicas y privadas), a controlar los recursos naturales estratégicos o también a reorganizar a voluntad la totalidad de algunas economías. Con base en cientos de tratados de libre comercio (TLC) y miles de acuerdos de inversión se logró redefinir a favor de los prestamistas la propiedad transnacional de los activos, reconstruir el control de los procesos de producción y de toda la división técnica internacional del trabajo (mediante maquiladoras, OEM,<sup>9</sup> plantas automatizadas, corredores industriales de tipo intermodal, etcétera), el comercio y la banca, los procesos nacionales educativos y de salud, *institucionalizar la superexplotación laboral*, controlar a la masa trabajadora y desempleada globales, el sobre uso de su naturaleza, el control de los territorios y todo tipo de infraestructuras estratégicas, o incluso la perversa organización de flujos migratorios de decenas de millones de trabajadores, que al ser despojados de sus bienes originales y al salir de sus respectivos países, ya sin documentos, pueden ser criminalizados y maltratados a voluntad en los territorios de tránsito o de arribo.<sup>10</sup>

Estas conductas de la actual competencia internacional<sup>11</sup> se han podido normalizar durante los últimos 20 años por la forma cómplice con que la República Popular China contribuyó a generalizar internacionalmente las peores pautas de abuso económico en

<sup>9</sup> En las actuales formas de la globalización industrial, los *original equipment manufacturer* (OEM) o *fabricantes originales de equipo*, la nueva figura se está observando en ramas estratégicas como los equipos industriales, textil, informática, automóviles, aviones, naves aeroespaciales, industria química, etcétera. Se trata de una nueva racionalización de las llamadas “cadenas de valor” que redefine las actividades de países antes dedicados a la producción maquiladora, pues combina el empleo de equipos industriales sofisticados y altamente automatizados con las actividades ensambladoras. Las empresas subcontratadas fabrican productos encargados y adquiridos por firmas bien conocidas, para realizarlos en los mercados bajo la marca de la empresa “reenvasadora”. Las OEM suelen fabricar un mismo producto para marcas que incluso suelen competir entre sí, mientras las empresas transnacionales dejan de producir equipos y bienes para encargarlos a terceros.

<sup>10</sup> Se entiende entonces que si el capital financiero ha sido la principal herramienta general con que el capital industrial del Norte ha atacado y dismantelado al capital industrial del Sur, ello ha reforzado como nunca antes la sensación de autonomía y el fetichismo en torno del capital financiero internacional.

<sup>11</sup> Entre naciones que se especializaron en producir sobrepoblación y en superexplotar localmente a sus trabajadores, o entre naciones que también se especializaron en sobreusar todo tipo de recursos naturales (con métodos industriales o extractivistas), entre naciones especializadas en exprimir recursos agropecuarios y a los campesinos propios, etcétera.

contra de los trabajadores y de abuso ambiental en contra de los campesinos y la nación en su conjunto, permitiendo a Estados Unidos no solo invertir en suelo chino, y con ello obtener en forma directa cantidades de excedentes nunca antes vistas, pues ello también permitió al *hegemón* exigir y obligar con arrogancia doctrinaria neoliberal a los demás países del mundo a tener que firmar cientos de TLC. Gracias a lo cual se crearon por doquier condiciones humillantes de explotación del trabajo y la naturaleza que hoy imperan en el mundo entero, condiciones globales que son análogas a los originales estándares chinos de superproducción de todo tipo de ganancias extraordinarias.

Sin la normalización neoliberal de este estado de excepción nunca hubieran madurado los actuales términos exacerbados de *competencia extraeconómica* que acompañan como un tumor cancerígeno a todas las formas de la competencia económica convencional en el mundo. Nos referimos tanto a *las actuales formas anómalas de monopolio estatal de la violencia* como el financiamiento encubierto de operaciones militares, paramilitares y parapolicíacas, así como todo tipo de grupos amafiados de golpeadores y secuestradores, grupos terroristas, grupos de traficantes de migrantes, mujeres y niños y/o los grupos francamente criminales que proliferan sin control aparente dentro del mercado mundial. Grupos que son financiados (como las abundantes sectas neonazis) o bien que se reproducen gracias a redes financieras internacionales propias que operan en los paraísos fiscales y jurídicos revelados en detalle por los *Panama Papers*. Red de violencia multi e intermodal que presta a los Estados y las élites dominantes más altas el preciado servicio de la violencia *outsourcing* (pues le diluye al “Poder” los costos políticos y las externalidades derivadas de la represión) como forma óptima de normalizar el estado de *guerra social* que hoy se aplica en contra de la mayor parte de la población mundial.

Guerra multifacética que en ocasiones reviste la figura invertida de supuestas guerras contra las drogas, contra el terrorismo, contra el crimen organizado, contra el tráfico de migrantes, etcétera. Todos escenarios que aceitan la generalización de las peores formas de inseguridad social y allanan con costos menores el caos laboral, migratorio, demográfico, ambiental, bélico, que requiere la acumulación y geopolítica salvajes, las dinámicas de despojo de tierras y recursos naturales estratégicos, los asaltos financieros y diplomáticos permanentes, así como la promoción de una proverbial corrupción e impunidad en todas las formas y niveles de la política y los procesos electorales.

Estas novedosas formas de control caótico que atacan geopolíticamente a las naciones sin costo militar alguno se expanden por los tejidos del mercado mundial como un cáncer. Pues sin ellas hoy resultaría imposible la incorporación orgánica de las clases políticas nacionales (funcionarios institucionales, diputados y senadores, jueces, funcionarios de los partidos, puertas giratorias) dentro de los procesos de control destinados a facilitar la firma y la ratificación regular de los cientos de TLC y los miles de tratados internacionales de inversión. Lo cual se complementa de manera regular con el linchamiento y asedio mediático extraestatal que se ejerce en contra de los grupos de oposición y protesta, o bien en contra las naciones geopolíticamente incorrectas.

5. ¿Es posible que bajo tales circunstancias el actual sistema capitalista resulte capaz de autoreformarse? ¿Va a salir de su estancamiento secular introduciendo alguna máquina nueva que resulte tan maravillosa como la máquina de vapor de inicios del siglo XIX o el automóvil de inicios del siglo XX?<sup>12</sup> ¿El interés general histórico va a resultar capaz de hacerse valer y de corregir más de un siglo de caprichos plasmados en redes tecnológicas productivas/destructivas y en pautas sobreconsuntivas y autodestructivas? ¿El esfuerzo autoreformador del capital ya ha sucumbido bajo esa artritis generalizada que ha *desviado a capricho* todos los huesos políticos y jurídicos nacionales e internacionales, alejándolos de sus propias posibilidades generales de verdadero desarrollo histórico, reconduciendo todas sus fuerzas solo en favor de los descomunales intereses privados?

Para salir del estancamiento económico y civilizatorio presentes, un posible capitalismo reformador —que aunque se agita cada vez con más presencia y fuerza política por el mundo entero, todavía sigue sin definir un cambio histórico real— tendría no solo que deshacerse franca y radicalmente del patrón técnico petrolero, y de todas las formas de derroche consumista insustentables que este trajo consigo, sin simular la “reforma verde” que reclama todo su patrón de acumulación. Es decir, tendría que enfriar el cambio climático, detener la crisis hídrica y el proceso de devastación de toda la agricultura campesina por cuenta de la agricultura industrial petrolizada, lo que implica que se tendría que detener la hiperurbanización planetaria. Al mismo tiempo, tendría que ser capaz de respetar la naturaleza pública y abierta de los flujos de la información, regulando todas sus pulsiones privatizadoras de los flujos de la comunicación, tendría que respetar la socialización de los conocimientos y de la innovación creativa. Finalmente, la nueva figura de la hegemonía estadounidense y la nueva política económica tendrían que ser capaces de anteponer el *interés general del capital* mundial (no se diga el interés general de la sociedad) por encima de todos los descomunales intereses privados de las empresas transnacionales.

Para ello, Estados Unidos tendría que tragarse sus miedos a la inminente desvalorización del capital (o el nuevo miedo a “lo demasiado grande para caer”) y todos los sobreusos y deformes costumbres superfinancieristas, autoritarias, manipulatorias y fascistas con que golpea de forma creciente a todos los Estados y a todos los medios de comunicación del mundo. También tendría que dar oportunidad, entre otras cosas, a la reconstrucción global de lo social, lo político y lo jurídico.

¿Resultará el capitalismo capaz de remontar la complejidad caótica de todas las formas convencionales y no convencionales de su propia competencia autodestructiva? Dada la paradójica y extraordinaria *dificultad* de estos cambios *indispensables* y dada la inminencia de la catástrofe ambiental y civilizatoria, encontramos en este difícil momento histórico múltiples peligros, no solo por el abismo climático que nos amenaza a todos, sino también por la manera en que se abren frente a nosotros otra infinidad de *falsas reformas* económicas, industriales, financieras, ambientales, políticas y culturales. ¿Encontrará el capitalismo la fuerza, la voluntad política y el tiempo para llevar a cabo tales reformas sin tener que involucrarse nuevamente en un proceso revolucionario anticapitalista mundial? ¿Serán

<sup>12</sup> Alejandro Nadal, *op. cit.*

las luchas masivas y vitales de los oprimidos (como ya lo fue la lucha por la regulación de las jornadas laborales en el siglo XIX o el caso de las diversas revoluciones nacionales del siglo XX) las que terminen “ordenando” la misión histórica del capitalismo mismo? ¿O el miedo a la rebelión social y a la revolución anticapitalista llevará a los reformadores más frívolos a los brazos de los fanáticos neonazis? Más allá de las conciencias e inconciencias y los tinos o torpezas políticas de los diversos actores, tal la importancia esencial de lo que en 2016 se pone en escena durante los procesos electorales de España, Brasil o Estados Unidos.

## Bibliografía

- Ackerman, Frank y Nadal, Alejandro (2013). *Ensayos críticos sobre la teoría del equilibrio general*. Traducción de Susana Guardado y del Castro. México: Siglo XXI.
- Álvarez-Buylla, Elena y Piñeyro Nelson, Alma (coords.) (2013). *El maíz en peligro ante los transgénicos. Un análisis integral sobre el caso de México*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad-Universidad Veracruzana y Universidad Nacional Autónoma.
- Altvater, Elmar (2011). *Los límites del capitalismo. Acumulación, crecimiento y huella ecológica*. Edición y traducción de Gabriela Massuh. Buenos Aires: Mardulce.
- (2015). *El fin del capitalismo tal y como lo conocemos*. Traducción Ángel Ferrero y Raúl Alfred Enzenbach. Barcelona: El Viejo Topo.
- Armand Dreyfuss, René (2004). *Transformações: Matrizes do século XXI*. Río de Janeiro: Vozez.
- AA. VV. (2005). *¿Un mundo patentado? La privatización de la vida del conocimiento*. El Salvador: Ediciones Hernrich Böll.
- Beck, Ulrich (2000). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Brzezinski, Zbigniew (2005). *El dilema de EE. UU. ¿Dominación global o liderazgo global?*. Barcelona: Paidós.
- Buscaglia, Eduardo (2015). *Lavado de dinero y corrupción política. El arte de la delincuencia organizada internacional*. Buenos Aires: Debate.
- Buxton, Nick y Hayes, Ben (eds.) (2016). *The Secure and the Dispossessed. How the Military and Corporations are Shaping a Climate-Changed World*. Londres: Pluto-Press y Transnational Institute.
- Carrasco, Andrés “Herbicidas a base de Glifosato produce efectos teratogénicos en vertebrados interfiriendo en el metabolismo del Ácido Retinoico” [en línea], dirección URL: <https://drive.google.com/file/d/0B7nlZh7hSXvhNTQyNTIwNzAtODQ2NC00ZTU3LThkZDMtYzFIMDUzMjA5MGI1/view>
- (2012). “El glifosato usado en cultivos transgénicos es un potente teratógeno (causante de malformaciones) y posible cancerígeno en humanos”. Conferencia científica del Dr. Andrés Carrasco. 4 de mayo [en línea], dirección URL: [http://www.uccs.mx/article.php?story=conferencia-cientifica-del-dr-andres-carrasco\\_es](http://www.uccs.mx/article.php?story=conferencia-cientifica-del-dr-andres-carrasco_es)
- Faux, Jeff (2008). *La guerra global de clases. Cómo nos robaron el futuro las élites de Estados Unidos, Canadá y México y qué hacer para recuperarlo*. Traducción de Pilar Castro Gómez. México: UAM.

- Graeber, David (2013). *Somos el 99%. Una historia, una crisis, un movimiento*. Traducción de Esther Cruz. Madrid: Capitan Swing.
- Grain (2016). *El gran robo del clima. Por qué el sistema alimentario es motor de la crisis climática y qué podemos hacer al respecto*. México: Ítaka.
- Grain- Fundación Hernrich Böll (2007). *Libres de monopolios sobre el conocimiento y la vida. Hacia una convergencia de movimientos*. La Catalina: Vialibre.
- Hung Ho-Fung (ed.) (2009). *China and the Transformation of Global Capitalism*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Kloppenborg, Jack Ralph Jr. (2004). *First the Seed; The Political Economy of Plan Biotechnology*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Kosik, Karel (1969). "Dialéctica de la moral y moral de la dialéctica". En AA.VV. *El hombre nuevo*, Barcelona: Martínez Roca.
- Krugman, Paul R. (2009). *La crisis económica mundial*. México: Debate.
- Lara Rodríguez, Ángel Luis (2013). *Realidades de la ficción: bioproducción y trabajo cognitivo en la fábrica televisiva la escritura de series de televisión en España: cualidades y condiciones de los trabajos y los trabajadores*. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología-Universidad Complutense.
- Mareso, Manuela y Pepino, Livio (2013). *Dizionario Enciclopedico di mafie e antimafie*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- McNeill, John R. (2001). *Algo nuevo bajo el sol. Historia medioambiental del mundo en el siglo xx*. Traducción de José Luis Gil Aristu. Madrid: Alianza Editorial.
- Mooney, Pat (2001). *El Siglo ETC. Erosión, Transformación Tecnológica y Concentración Corporativa en el Siglo 21*. Traducción de Stella Mastrangelo. Montevideo: El Siglo ETC-Nordan y Dag Hammarskjöld Foundation.
- Muñoz Rubio, Julio (coord.) (2014). *Totalidades y complejidades. Crítica de la ciencia reduccionista*. México: CIICH-UNAM.
- Nadal, Alejandro (2011). *Rethinking. Macroeconomics for Sustainibility*. Londres: Zed Books.
- O'Brien, Kevin (ed.) (2008). *Popular Protest in China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Peña López, Ana (2012). *Migración internacional y supere explotación de trabajo*. México: Ítaka.
- Radkau, Joachim (2014). *The Age of Ecology. A Global History*. Traducción de Patrick Camiller. Cambridge: Polity Press.
- Ribeiro, Silvia. Artículos quincenales de los días sábado en el periódico *La Jornada*. En: <http://www.jornada.unam.mx/>
- Rodríguez Cervantes, Silvia (2012). *El despojo de la riqueza biológica: de patrimonio de la humanidad a recurso bajo la soberanía del Estado*. México: Ítaka.
- Santos, Milton (1994). *Técnica, espacio, tempo. Globalização e mero técnico-científico informacional*. San Pablo: HUCITEC
- (2000). *La naturaleza de la vida. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Traducción María Laura Silveira. Barcelona: Ariel.

- Saxe-Fernández, John (2012). *Crisis e imperialismo*. México: CIICH-UNAM.
- (2006). *Terror e imperio. La hegemonía política y económica de Estados Unidos*. México: Debate.
- Schirmacher, Frank (2014). *Ego: las trampas del juego capitalista*. Barcelona: Ariel.
- Stone, Oliver y Kuznick, Peter (2015). *La historia silenciada de los Estados Unidos*. Traducción de Amado Diéguez Rodríguez. Madrid: La esfera de los libros.
- Veltz, Pierre (1999). *Mundialización, ciudades y territorio*. Traducción de Rosa Mecha López. Barcelona: Ariel.
- Veraza, Jorge (2004). *El siglo de la hegemonía mundial de Estados Unidos. Guía para comprender la historia del siglo XX, muy útil para el XXI*. México: Ítaka.
- (2008). *La subsunción real del consumo al capital. Dominación fisiológica y psicológica en la sociedad contemporánea*. México: Ítaka.
- (2011). *El sentido de la historia y las medidas geopolíticas del capital. Crítica a intérpretes del manifiesto del Partido comunista*. La Paz: Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia.
- Zibechi, Raúl (2008). *Territorios en resistencia. Cartografía política de la periferia urbana latinoamericana*. Buenos Aires: La Vaca editora.



Reseñas



## Kan, Julián (2015): *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al Mercosur y el ALCA*, Ediciones ciccus-Imago Mundi, Buenos Aires

---

*Pablo Míguez*

*La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al Mercosur y el ALCA* de Julián Kan es un libro fundamental para abordar la cuestión de la integración regional en América Latina, y en particular en la Argentina, desde una perspectiva crítica.

El autor articula dos cuestiones teóricas y políticas muy relevantes, y ello desde una perspectiva histórica rigurosamente convalidada por un trabajo de recopilación de información poco común. Nos referimos por un lado a la cuestión de la relación de las clases dominantes con el Estado capitalista, y por el otro, a la relación de los Estados entre sí en el mercado mundial. Ambas preocupaciones fueron tradicionalmente muy caras al pensamiento crítico de orientación marxista, pero obligan al mismo tiempo a analizarlas junto con las teorías de las relaciones internacionales, las teorías de la integración económica y el estudio de la política exterior de los Estados. En relación con el primer caso, se trata de una temática largamente estudiada por la sociología, la ciencia política y por la economía política, desde los trabajos clásicos de Marx, Weber y Gramsci, pasando por los debates de los años setenta entre instrumentalistas y estructuralistas, así como los debates del marxismo obrerista italiano, el debate alemán de la *Derivación del Estado* y el Open Marxism. En el segundo caso, se trata de una problemática privilegiada de las relaciones internacionales, la ciencia política y el derecho, por un lado y la economía internacional por el otro. En el libro se tiene en cuenta y se presenta en los primeros capítulos una revisión exhaustiva de la literatura que alimenta los debates principales que se dan en el marco de algunas de las disciplinas mencionadas, haciendo las veces de un verdadero “estudio introductorio” de la cuestión a estudiar en términos más concretos en los capítulos posteriores.

Uno de los principales méritos del libro consiste justamente en proporcionar una herramienta metodológica que permite complejizar el análisis y no reducirlo a la elucidación de la estrategia de inserción de la Argentina en el Mercosur, en el ALCA o en tal o cual acuerdo de integración, sino de estudiar la forma en que las distintas fracciones del capital inciden en la fijación de la posición final del país respecto de ellos. Lo mismo podría decirse que

requeriría el estudio de lo que sucede en cualquier otro país de la región, como en el caso, sumamente relevante para la Argentina, de Brasil.

En función de las diferentes estrategias de inserción en la economía regional y en el mercado mundial de las distintas fracciones de las clases dominantes, el autor propone diferentes hipótesis de trabajo para pensar las interacciones entre el gobierno y las fracciones de clase históricamente constituidas en la Argentina, correspondientes al sector agrario e industrial. Estas hipótesis suman una decena, y a lo largo del libro se desarrolla minuciosamente la comprobación de todas ellas. Con estos objetivos, sería demasiado pedir una desagregación más amplia para tener en cuenta la incidencia específica que pueden tener subsectores, ramas, complejos exportadores o cadenas globales en la definición de las estrategias nacionales de inserción económica. No obstante, el libro logra profundidad sin perder de vista la lógica general que involucra a cada uno de esos sectores que, no obstante ello, como el autor reconoce, muestran una enorme heterogeneidad en su interior.

El recorrido de la historia de los procesos de integración regional en los que la Argentina pretende insertarse comienza con la delimitación de los principales “hitos” institucionales que contribuyeron a la consolidación del Mercosur como al intento de establecimiento del ALCA. Desde el acuerdo entre los presidentes Alfonsín y Sarney en 1985 hasta el Tratado de Asunción de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto de 1994, señala Kan que su fue configurando una primera etapa “comercialista”, caracterizada por tendencias liberales y aperturistas, necesarias para atraer inversiones externas. En esta etapa se asiste a la consolidación institucional del Mercosur que responde a un esquema intergubernamental donde Brasil y la Argentina lideran las iniciativas. Se verifica aquí el alineamiento de casi todas las fracciones del capital a favor de su constitución, lo que consolida el pasaje de una mera zona de libre comercio a una unión aduanera en el marco de los gobiernos neoliberales de Menem y Collor de Melo y del llamado Consenso de Washington. Esta integración comercialista será la característica dominante del proceso de integración del Mercosur hasta el año 2003, pero desde 1994 va a convivir con el proyecto del ALCA, nacido por la iniciativa de Estados Unidos de crear una zona de libre comercio “desde Alaska hasta Tierra del Fuego” en línea con el tratado de libre comercio que desde ese año lo une con Canadá y México, el NAFTA.

Ambos procesos comparten una inclinación a confirmar los principios de la recientemente creada Organización mundial de Comercio (OMC), que va a reemplazar al acuerdo del GATT nacido de las instituciones de Bretton Woods, y que apunta a la reducción de aranceles, subsidios y barreras no arancelarias para estimular el libre comercio a nivel mundial. Con la crisis mexicana de 1995, conocida como “el efecto tequila”, comienza un período que se va a combinar con la crisis brasileña de 1998 y la posterior devaluación del real de 1999, lo que inaugura para el autor un período de “crisis de la integración comercialista” que se va a expresar en el surgimiento de nuevos alineamientos de las diferentes fracciones del capital –minuciosamente expuestos y documentados por Kan– y de conflictos diplomáticos entre los países miembros del Mercosur, especialmente entre la Argentina y Brasil, que generan una crisis institucional del Mercosur.

Con el gobierno de la Alianza en el poder, y a causa de la tensa relación con Brasil, se plantea la reformulación del Mercosur y se contempla el ALCA como una opción alternativa para la “inserción externa” de la Argentina. Kan destaca que esto se acentúa con el retorno del padre de la Convertibilidad durante el menemismo, Domingo Cavallo, al Ministerio de Economía y a la reducción unilateral que este impone a las importaciones de bienes de capital, lo que precipita las protestas de Brasil y acentúa la crisis de la relación bilateral entre ambos países, y la crisis de la propia integración comercialista.

La enorme crisis de diciembre de 2001 y la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner a las presidencias de Brasil y la Argentina suponen, según Kan, la llegada de una nueva etapa de “rediseño de la integración” entre 2003 y 2006, donde se considera que el Mercosur debe ser algo más que una mera unión aduanera y constituirse en la plataforma de un proceso de unidad latinoamericana para hacer frente a la iniciativa imperialista del ALCA. La pretensión de concurrir como bloque a las negociaciones internacionales en diferentes ámbitos como la OMC, la ONU, la OEA prefiguran el uso del Mercosur como herramienta política frente al ALCA, lo que en concurso con las luchas y protestas populares culmina con su rechazo en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata de 2005.

A su vez, el libro supone un análisis de las fracciones de clase y sus relaciones con el Estado que cuya expresiones no se reducen a las posiciones de las principales entidades históricamente representativas como la Sociedad Rural en el caso del agro o la Unión Industrial Argentina en la industria sino que supone una penetración al interior de ellas, de sus distintas agrupaciones (CRA, COPAL, etcétera.), pero también el estudio de otras asociaciones más recientes, representativas de diversos sectores (APYME, FEDECAMARAS, ADEFA, etcétera, por mencionar algunas de ellas) e incluso el accionar por fuera de ellas de determinados grupos y empresas dominantes en ciertas ramas productivas, como señala el autor respecto de Arcor. Todo ello permite complejizar el entramado de intereses de estas diferentes configuraciones de clase, lo que además se superpone y se pone a dialogar en el análisis de Kan con la posición de estas mismas fracciones en torno al propio Plan de Convertibilidad, que es el contexto en el cual se inscribe en la Argentina tanto el despegue como la crisis del Mercosur, y sobre todo, según el autor, su carácter meramente “comercialista”, dominado por los intereses de los grandes grupos económicos locales y las corporaciones transnacionales actuando como un bloque. Justamente en esto radica uno de los méritos principales del trabajo, en permitir comprender numerosos comportamientos de cada una de estas fracciones no solo en términos puramente corporativos sino como “históricamente constituidos” en asociación con las posiciones asumidas en torno a la Convertibilidad, que en el inicio alcanza un fuerte consenso en todas ellas para luego paulatinamente abandonarla a medida que comienza a sentirse sus efectos concretos en los diferentes sectores.

La asimetría entre la Argentina y Brasil, y entre ellos y los restantes países del Mercosur primero y de Sudamérica luego, fueron un impedimento para desarrollar iniciativas y políticas comunes que, con la crisis brasileña de 1998 y la devaluación del real en 1999, pusieron en serio riesgo la suerte del primero. Según Kan, el Protocolo de Solución de

Controversias en 2002 y los cambios de gobierno en ambos países apuntalaron un proceso que venía seriamente cuestionado y será el rediseño del Mercosur una de las causas de la revisión y posterior rechazo del ALCA en 2005, a partir de los cambios en la política exterior de ambos países, así como el acercamiento al proceso de integración y la posterior incorporación de la Venezuela de Hugo Chávez, principal contendiente de Estados Unidos en la región.

El libro nos muestra que las posiciones gubernamentales alrededor de la integración no siempre expresan los de las corporaciones empresarias dominantes y que estas se construyen históricamente y manifiestan una heterogeneidad de intereses que deben ser leídos juntamente con la coyuntura económica y política de cada momento histórico. Como historiador riguroso, Kan circunscribe su libro al período 1990-2006, aunque su investigación continúa en otros trabajos que vale la pena rastrear. Si nos limitamos a este período, queda flotando la pregunta sobre si el NO AL ALCA fue un mero rechazo al avance neoliberal en un contexto desfavorable para ello, o además una opción afirmativa de la opción sudamericana. A diez años de ese acontecimiento, y con la vía liberada para esta segunda alternativa, podemos decir que los resultados no parecen abonar esta segunda opción. ¿Cuáles son los límites internos del proceso de integración del Mercosur? ¿Por qué no debe sorprendernos la dificultad de llevarlos adelante aun en contextos internacionales tan favorables como el iniciado en 2003 con el auge de los precios de las materias primas que benefició a la mayor parte de los países de la región? El libro de Kan no puede responder estas cuestiones, pero deja la pista para hacerlo a partir de dar cuenta pormenorizada de las múltiples tensiones y alineamientos que se juegan en los procesos de integración para las diferentes fracciones de clase de los distintos países miembros, que buscan siempre posicionarse de modo tal de defender sus intereses.

¿Cómo analizar el ascenso de China en la economía mundial y su peso como principal destino de las exportaciones latinoamericanas? ¿Cómo pensar, ante el fracaso del ALCA, los múltiples tratados bilaterales de libre comercio establecidos por Estados Unidos con diferentes países de América Latina? ¿Cómo evaluar los acuerdos del Tratado Transpacífico (TPP) diseñado por Estados Unidos para competir con China y que incluye a países como México, Perú y Chile? Son preguntas que nos llevan a considerar el tema de la integración como un aspecto clave de la relación entre los Estados, las clases y el mercado mundial y que invitan a leer este libro para ver de cerca *la integración desde arriba* en la Argentina en su historia reciente.

En este segundo número de la revista *Márgenes*, autores latinoamericanos aportan sus reflexiones en torno a los cambios económico-políticos que vertiginosamente atraviesa nuestra región. Otra vez, desde un enfoque que busca articular el ensayo político con la argumentación académica, los artículos aquí presentados discuten sobre lo que parece ser un nuevo ciclo de avanzada de la derecha en la región y alertan especialmente sobre los peligros de un retorno a las supuestas bondades del libre comercio. Los autores, además, problematizan sobre el lugar geopolítico de Latinoamérica en el complejo escenario internacional e incluyen reflexiones sobre lo que dejaron los gobiernos progresistas que ya no están en el poder y sobre lo que se puede esperar de los que aún permanecen.

**Germán Diego Pinazo**  
Director

**márgenes** revista de  
economía política

## SUMARIO

AÑO II - N° 2 - AGOSTO 2016

### **Dossier: La geopolítica latinoamericana: presente y futuro**

“Justicias territoriales y horizontes anticapitalistas para Nuestra América. Una aproximación desde las negociaciones de paz en Colombia”

Carolina Jiménez Martín

“Transiciones en Nuestramérica (prácticas de desarrollo en tensión, el poder hegemónico en acción)” Enrique Elorza

“Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa” Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli

“Argentina y la vuelta de los Tratados de Libre Comercio” Margarita Olivera

“Precios de materias primas y especulación financiera” Alejandro Nadal

“La importancia geopolítica de Eurasia durante la Pax Americana” Silvio Guaita

“¿Crisis, transición o clímax del libre comercio? Incertidumbre, confusión y luchas populares crecientes en un tiempo de caprichos históricos” Andrés Barreda

### **Reseña**

“La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al Mercosur y el ALCA de Julián Kan” Pablo Míguez

Disponible para descarga gratuita en [www.ungs.edu.ar/ediciones](http://www.ungs.edu.ar/ediciones)  
Propuestas y consultas: [margenes@ung.edu.ar](mailto:margenes@ung.edu.ar)

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 

