

# Perspectivas para la Integración de América Latina



**BNDES** BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

**ipea**  
Por um Brasil desenvolvido

Organizadores  
Walter Antonio Desiderá Neto  
Rodrigo Alves Teixeira



# Perspectivas para la Integración de América Latina



**BD** BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

**ipea**

Organizadores  
Walter Antonio Desiderá Neto  
Rodrigo Alves Teixeira

## **Gobierno Federal de Brasil**

### **Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República**

**Ministro** Wellington Moreira Franco



Fundación pública vinculada a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, el Ipea proporciona soporte técnico e institucional a las acciones gubernamentales – permitiendo la formulación de numerosas políticas públicas y programas de desarrollo brasileño – y poniendo a disposición de la sociedad, investigaciones y estudios realizados por sus técnicos.

#### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

#### **Director de Desarrollo Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

#### **Director de Estudios y Relaciones Económicas y Políticas Internacionales**

Renato Coelho Baumann das Neves

#### **Director de Estudios y Políticas del Estado, de las Instituciones y de la Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Director de Estudios y Políticas Macroeconómicas, Sustituto**

Claudio Roberto Amitrano

#### **Director de Estudios y Políticas Regionales, Urbanas y Ambientales**

Francisco de Assis Costa

#### **Directora de Estudios y Políticas Sectoriales de Innovación, Regulación e Infraestructura**

Fernanda De Negri

#### **Director de Estudios y Políticas Sociales**

Rafael Guerreiro Osorio

#### **Jefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

#### **Asesor-jefe de Prensa y Comunicación**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Perspectivas para la Integración de América Latina



Brasília, 2012

**BDF** BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

**ipea**

Organizadores  
Walter Antonio Desiderá Neto  
Rodrigo Alves Teixeira

---

Perspectivas para la integración de América Latina /  
Organizadores: Walter Antonio Desiderá Neto,  
Rodrigo Alves Teixeira.- Brasília : Ipea : CAF,  
2012.  
338 p. gráfs., mapas, tabs.

Incluye bibliografía.  
ISBN 978-85-7811-155-7

1. Integración Económica. 2. Integración Regional.  
3. América Latina. I. Desiderá Neto, Walter Antonio.  
II. Teixeira, Rodrigo Alves. III. Instituto de  
Investigación Económica Aplicada. IV. Banco de  
Desarrollo de América Latina.

CDD 338.98

---

Las opiniones emitidas en esta publicación son responsabilidad única y exclusiva de los autores, y no expresan necesariamente, el punto de vista del Instituto de Investigación Económica Aplicada o de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República.

Se permite la reproducción de este texto y de los datos contenidos en el mismo, siempre que se cite la fuente. Queda prohibida la reproducción para fines comerciales.

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>7</b>
---------------------------	----------

<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>9</b>
------------------------------	----------

## **CAPÍTULO 1**

LA RECUPERACIÓN DEL DESARROLLISMO EN EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO .....	11
Rodrigo Alves Teixeira	
Walter Antonio Desiderá Neto	

## **CAPÍTULO 2**

LA INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE LA UNASUR: PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS PARA SUPERAR LAS DIFICULTADES Y ALCANZAR LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA.....	37
Adriana R. Cadena Cancino	

## **CAPÍTULO 3**

CONDICIONES PARA LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN EL MERCOSUR: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL ESTUDIO DE LOS FLUJOS DE COMERCIO BILATERALES .....	61
Jésica de Ángelis	
Fernando Porta	

## **CAPÍTULO 4**

RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA SUDAMERICANA, UNA MIRADA DESDE LOS PAÍSES PEQUEÑOS.....	87
Lucas Arce	

## **CAPÍTULO 5**

UNASUR: UN CAMINO HACIA LA INTEGRACIÓN FÍSICA PARA EL DESARROLLO .....	109
Mario Antonio Yaffar De La Barra	

## **CAPÍTULO 6**

IMPORTANCIA Y DIFICULTADES DE LA INTEGRACIÓN ELÉCTRICA EN AMÉRICA DEL SUR.....	125
Nivalde José de Castro	
Rubens Rosental	
Roberto Brandão	
Guilherme de A. Dantas	
André Luis da Silva Leite	

## **CAPÍTULO 7**

LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA REGIONAL, PREMISA  
INDISPENSABLE PARA LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA..... 137  
Pedro Páez Pérez

## **CAPÍTULO 8**

NOTAS SOBRE UN DESAFÍO INTEGRACIONISTA: CUENTAS  
PENDIENTES Y REFORMAS INSTITUCIONALES A PROPÓSITO  
DEL MANEJO INTEGRADO DE LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA ..... 167  
Gerardo Caetano

## **CAPÍTULO 9**

GUYANA Y SU IMPORTANCIA GEOPOLÍTICA EN  
EL CONTINENTE SUDAMERICANO..... 207  
Yucatan Reis  
Erick Linhares

## **CAPÍTULO 10**

EL SUR EN EL SIGLO XXI: UNA APROXIMACIÓN DESDE VENEZUELA ..... 235  
Hector Constant Rosales

## **CAPÍTULO 11**

APERTURA COMERCIAL Y CRECIMIENTO INDUSTRIAL:  
EL CASO PERUANO ..... 259  
David Lemor Bezdín

## **CAPÍTULO 12**

LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA BAJO EL IMPERATIVO  
DE LA COOPERACIÓN ..... 277  
J. Carlos de Assis

## **CAPÍTULO 13**

LOS CONTEXTOS HISTÓRICOS Y POLÍTICOS PARA LA  
INTEGRACIÓN SURAMERICANA ..... 307  
Juan Carlos Gómez Leyton

**NOTAS BIOGRÁFICAS ..... 335**



## PRESENTACIÓN

Desde que el presidente Luiz Inácio Lula da Silva asumió en el 2003, la integración de América del Sur fue considerada definitivamente la prioridad de la política exterior brasileña. En su gobierno, en cooperación con las naciones vecinas del Cono Sur, un nuevo atuendo social y político fue dado al Mercado Común del Sur (Mercosur), con enfoque en las desigualdades sociales presentes en el interior de estos países y entre ellos. En el ámbito sudamericano, Brasil se esforzó en promover, a partir de la Tercera Cumbre Sudamericana celebrada en Cuzco, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que se convertiría, en 2008, en la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), con la participación de los doce países de América del Sur. En este ejercicio de integración, fueron contempladas diversas actividades de cooperación regional, buscando la superación conjunta de los desafíos del desarrollo en el continente. Más tarde, en 2010, rescatando el pasado común y los desafíos de todos los países de América Latina y el Caribe, Brasil participó de la creación de la Comunidad de los Estados Latino-Americanos y Caribeños (CELAC), en México. En 2011 y 2012, la presidenta Dilma Rousseff continuó con estos esfuerzos y la prioridad conferida a América Latina y el Caribe en la política exterior brasileña.

Dentro de este espíritu integracionista, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) y la CAF – banco de desarrollo de América Latina firmaron en 2011 un acuerdo de cooperación técnica con la finalidad de, juntos, promover la producción y el intercambio de conocimientos necesarios para el éxito de la integración y desarrollo latinoamericanos. Según este acuerdo, autores de diferentes países de América del Sur contribuirían con diversas visiones a respecto de los rumbos de la integración. Estos investigadores participaron en la II Conferencia del Desarrollo, organizada por el Ipea, celebrada en Brasilia en noviembre de 2011, ocasión en la que presentaron sus contribuciones en la mesa denominada “La integración de América del Sur en el contexto de la crisis mundial”.

Los trabajos presentados en el evento se transformaron en los artículos que componen los capítulos de este libro editado conjuntamente por el Ipea y CAF. Entre los diversos temas tratados, se destacan: la integración de las cadenas productivas; la integración de la infraestructura física de transportes, de energía y de comunicaciones; la nueva arquitectura financiera regional; las asimetrías estructurales en la región; y el desarrollo económico.

Con la publicación de este libro, el Ipea y CAF esperan contribuir para el debate sobre la integración regional latinoamericana en diversos niveles, con los interlocutores de los sectores gubernamental, académico, empresarial y de la sociedad civil.

Marcelo Côrtes Neri  
**Presidente del Ipea**

Moira Paz Estenssoro  
**Directora Representante – Oficina de CAF en Brasil**

## AGRADECIMIENTOS

Los organizadores agradecen la colaboración de todas las personas que participaron en alguna forma de la construcción de esta obra colectiva.

Estamos agradecidos a la *Red Intersur*, organización informal de la que participan representantes de todos los países de América del Sur, entre los académicos e integrantes de la sociedad civil, coordinada por el Instituto de Estudios Estratégicos para la Integración de América del Sur. A través de esta red fue posible reunir la mayoría de los autores de los capítulos de este libro.

Por la idealización inicial de este trabajo, agradecemos, de la *Red Intersul*, a José Carlos de Assis y Adriana Rocío Cadena Cancino; de CAF, a Moira Paz Estenssoro y Bruno Nadalutti; y del Ipea, a Marcos Antonio Macedo Cintra, Vitória Gehre, André Bojikian Calixtre, Bolívar Pêgo Filho y Pedro Silva Barros.

También expresamos nuestro agradecimiento a las diversas contribuciones del equipo de la Coordinación de Intercambio y Cooperación Internacional del Directorio de Estudios y Relaciones Económicas y Políticas Internacionales del Ipea: Leana Silva Luz, Luciclélia Virgínia Barreto, Pilar Figueiredo Brasil, Pedro Henrique de Oliveira Miranda y Pedro Augusto Fernandes Palmeira.

No podemos dejar de explicitar nuestros agradecimientos al apoyo financiero de la CAF, que ayudó a viabilizar este proyecto. Agradecemos también, la contribución de Mirta Pompeya Martínez de Fernández por la traducción al español o la revisión gramatical y ortográfica, de los textos de cada uno de los capítulos.

Por último, agradecemos principalmente a los propios autores, sin los cuales la obra colectiva no existiría.



## LA RECUPERACIÓN DEL DESARROLLISMO EN EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

Rodrigo Alves Teixeira\*  
Walter Antonio Desiderá Neto\*\*

### 1 INTRODUCCIÓN

El propósito de este libro, colaboración entre el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), surge en un momento de renovado debate acerca de la integración de los países de América Latina. En este sentido, el objetivo central de este capítulo introductorio es contextualizar este debate actual, a la luz de la historia de los debates acerca de la integración regional.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) tuvo participación activa en la construcción de estas ideas y ejerció fuerte influencia sobre los acuerdos de integración en el continente. Por esta razón, las ideas de esta comisión se resaltarán en esta presentación.

El argumento central defendido aquí es que, en el actual debate sobre la integración latinoamericana, hay una recuperación de las ideas cepalinas de los años 1950 y 1960 en relación al carácter que debe tener esta integración – que en los escritos de la Cepal, debería asumir formas de un regionalismo desarrollista, en oposición a un regionalismo liberal. Es esta tensión respecto al carácter del regionalismo que se mostrará en la historia de este debate.

De esta manera, se supone la existencia de dos tipos de regionalismo: el liberal y el desarrollista. Como se tratará de mostrar, el debate sobre la integración regional en América Latina puede entenderse a través de los que se pueden denominar “tipos ideales” de integración, siguiendo la metodología de Max Weber (1979). El objetivo no es caricaturar las posiciones dentro del debate, sino acentuar las diferencias entre ellas, para mostrar que existe un movimiento pendular, tanto en las discusiones teóricas como en la realidad concreta, algunas veces inclinado para un regionalismo de carácter liberal, otras veces para un regionalismo desarrollista. Además, no es necesario encontrar en la realidad, exactamente, aquellas concepciones definidas de los tipos ideales, en la medida en que, según Weber, no se espera que tales categorías existan en estado puro

---

\* Doctor (2007) en Economía por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de São Paulo (IPE-USP). Es servidor de carrera del Banco Central de Brasil.

\*\* Máster en Política Internacional y Comparada por la Universidad de Brasilia, es investigador del cuadro del Directorio de Estudios y Relaciones Económicas y Políticas Internacionales del IPEA desde 2010.

en la realidad, mas solamente que, una vez acentuadas las diferencias entre los extremos para la construcción de las categorías, ellas sirvan como recurso heurístico para interpretar la realidad.

El capítulo se divide en cinco secciones. Después de esta introducción, en la segunda sección se presentan las ideas de los pensadores de la Cepal sobre la integración latinoamericana, especialmente las de Raúl Prebisch, que influyeron en los acuerdos de integración en la región. En la tercera, se examinan los acuerdos de integración de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), así como de otros ejercicios de integración, buscando explicaciones para sus resultados frustrantes, en especial si se comparan a la propuesta ambiciosa de integración de la Cepal. En la cuarta, se presenta la nueva propuesta de regionalismo, de cuño liberal, surgida en el interior de la Cepal en los años 90, que quedó conocida como *regionalismo abierto*, procurando mostrar sus conexiones con el nuevo contexto internacional: el ideario de la globalización y la influencia de las ideas del llamado Consenso de Washington, así como el propagado “agotamiento” del modelo de sustitución de importaciones y su carácter cerrado y proteccionista. En la quinta y última sesión, se examina brevemente el reflorecimiento de las ideas del regionalismo desarrollista a partir de los años 2000. En los demás capítulos de este libro el lector tendrá acceso a un conocimiento más profundizado de algunos de estos nuevos ejercicios de integración.

## 2 EL REGIONALISMO LIBERAL Y EL REGIONALISMO DESARROLLISTA DE LA CEPAL

### 2.1 El regionalismo liberal

El tipo ideal que se llamará regionalismo liberal tiene sus bases en la doctrina clásica del comercio internacional, con origen en las críticas de Adam Smith al sistema mercantilista, posteriormente desarrollada por David Ricardo con la noción de ventajas comparativas. La versión neoclásica de la teoría del comercio, desarrollada por Heckscher y Ohlin y formalizada por Samuelson, consolidó la visión ortodoxa de la teoría del comercio internacional y su defensa de la especialización.

De todos modos, el tratamiento más detallado de la cuestión de la integración regional, dentro de esta visión neoclásica de la teoría del comercio internacional, fue obra de Viner (1950, 1953), que desarrolló los conceptos de creación y de desvío de comercio. Para él, los acuerdos regionales de comercio podrían llevar a la creación de comercio entre los miembros, pero también podría haber desvío de comercio, es decir, la sustitución de la importación de terceros países más eficientes por importaciones de miembros del bloque regional, menos eficientes.

Por lo tanto, en esta visión liberal, el regionalismo no es visto como algo positivo. La integración económica de carácter regional es sólo un *second best* relativo a una apertura económica multilateral y sin restricciones, donde las ganancias de comercio serían maximizadas.

Todavía hay otros elementos que podrían caracterizar esta visión liberal del regionalismo. Celso Furtado, al tratar del rol del comercio internacional en el desarrollo, expresó:

En el estudio del desarrollo, cabe considerar el comercio exterior de tres ángulos diferentes: a) como factor de elevación de la productividad económica, mediante la expansión de los mercados y la especialización; b) como fuerza motora capaz de provocar transformaciones de las estructuras; y c) como canal de transmisión del progreso técnico (Furtado, 1985, p. 165).

Según Furtado, la teoría ortodoxa del comercio internacional consideró sólo el primer aspecto, dejando de lado los otros dos. De esta manera, otra característica fundamental de la visión liberal del regionalismo es que ella destaca sólo la cuestión comercial y los beneficios comerciales (sean ellos derivados de rendimientos de escala o de ventajas comparativas), dando poca o ninguna atención a la función de los cambios estructurales y al progreso tecnológico.

## 2.2 El regionalismo desarrollista

La visión de la integración económica de Prebisch tiene sus orígenes en el siglo XIX, cuando surgió relacionada al tema de la integración de territorios de desarrollo capitalista retardatario, como la formación de los Estados Nacionales de Alemania y de Italia. De esta manera, fue Friedrich List (1841) quien sentó las bases de lo que será llamado acá de “regionalismo desarrollista”.

List, que parece haber tenido influencia de Alexander Hamilton,<sup>1</sup> a través de la integración regional como una estrategia para la promoción del desarrollo económico de los países en condiciones de desventaja en relación a los países en etapa más avanzada del desarrollo capitalista. Refiriéndose a la escuela clásica de comercio, escribió el autor:

La escuela no se da cuenta de que, en un régimen de libre competencia total, con naciones manufactureras más adelantadas, una nación menos adelantada, aunque bien equipada para la manufactura, jamás alcanzará una fuerza de fabricación propia perfectamente desarrollada, ni conseguirá su independencia nacional completa, si no recurre al sistema proteccionista. (...) La escuela popular pretende hacer valer los beneficios resultantes del comercio interno libre, como prueba de que las nacio-

---

1. Hamilton fue el primero secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América (EUA), de 1789 a 1795. En su “Informe sobre las manufacturas”, se opuso abiertamente a las ideas británicas sobre libre comercio, defendiendo la industrialización de los EE.UU.

nes sólo pueden lograr el mayor grado de prosperidad y poder dentro de un sistema de libertad absoluta de comercio internacional, cuando la historia en todas partes y siempre, demuestra lo contrario (List, 1985, p. 213).

La Cepal, como es bien sabido, llegó a desarrollar en los años 1950 el marco teórico que muestra que la industrialización es fundamental para superar el desarrollo. Las críticas más frecuentes a la concepción cepalina, especialmente cuando se compara la dirección seguida por América Latina con la de los países de Asia oriental y, más recientemente, de China, es la de que tal concepción conducía a la clausura de las economías latinoamericanas, debido a medidas proteccionistas para estimular la industria nacional, creando un patrón de desarrollo autárquico dirigido a la autosuficiencia. Por lo tanto, tal propuesta de desarrollo, basada en la sustitución de importaciones, habría conducido a una industria poco dinámica, incapaz de acompañar los aumentos de productividad alcanzados por los países cuyas industrias estaban sujetas a la competencia externa y, aún menos, a internalizar el progreso tecnológico. Esta fue la crítica instaurada por las propuestas de liberalización sintetizadas en el llamado Consenso de Washington en el final de los años 1980, que pretendía suprimir el ideario desarrollista y sus propuestas proteccionistas.

Sin embargo, una rápida incursión por los primeros textos de la Cepal y sus principales pensadores, que abordan la cuestión de la integración económica, es suficiente para desmitificar esta percepción errónea de que el modelo ideal cepalino sería la autarquía, y que tanto el proteccionismo exacerbado como los resultados decepcionantes de las tentativas de integración latinoamericanas, derivarían de las ideas de esa comisión.

En medio al debate cepalino sobre la superación del subdesarrollo de América Latina, desde las décadas de 1950 y 1960, el tema de la integración ya era visto como fundamental. En un texto seminal de la Cepal, redactado por Prebisch (Cepal, 1959), se defiende explícitamente la creación de un mercado común, dejando claro que la integración económica era de vital importancia para el desarrollo económico de la región.

Está claro que el modelo de integración económica propuesto por Prebisch no era simplemente la liberación del comercio multilateral, basada en la especialización en la producción de productos primarios de exportación, con el fin de explorar ventajas comparativas estáticas – modelo defendido por la doctrina liberal del comercio internacional, base de la visión neoclásica de la integración económica desarrollada por Viner (1950, 1953). Por otro lado, la propuesta de Prebisch era de una integración que haría cumplir dos grandes requisitos de los países latinoamericanos: la industrialización y la superación de la vulnerabilidad externa (Cepal, 1959, p. 330). Precisamente para cumplir con estos dos requisitos, la integración



económica propuesta por Prebisch tenía un carácter *regional*, para fortalecer un grupo de economías periféricas y promover su inserción en la economía mundial, con el fin de preservar la autonomía de sus Estados nacionales en la realización del proceso de desarrollo económico.

Por lo tanto, la propuesta cepalina no debe ser identificada, de manera simplista, con un modelo de desarrollo autárquico y con la existencia de *rent-seekers* domésticos que buscan ganancias de monopolio nacional y cuyo resultado sería la completa despreocupación con el aumento de la productividad. Por el contrario, dicha propuesta visaba un tipo de integración económica que creara las condiciones para el cambio estructural en las economías periféricas, con la búsqueda de mayor productividad, ya sea a través de la creación de un mercado regional que viabilizara la industrialización mediante la obtención de economías de escala, ya sea mediante el aumento de la productividad de la economía por el desplazamiento de grandes contingentes de mano de obra del sector de subsistencia, de baja productividad, para el sector industrial, de alta productividad.

Además, dicha propuesta no descartaba, como es muy difundido, las ganancias del comercio provenientes de la especialización, en la medida en que Prebisch defendía claramente la especialización de la actividad industrial regional, de acuerdo con las especificidades de cada país:

Si un país se propone crecer con un ritmo superior al lento ritmo impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, no tiene actualmente otra alternativa que la de sustituir con producción interna todo aquello que no le es dable importar. El mercado común le dará otra alternativa: desarrollar exportaciones industriales a los otros países a fin de procurarse en ellos bienes que de otro modo se habría visto forzado a sustituir. En esta forma, en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado; y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse a base de importaciones del resto del mundo (Cepal, 1959, p. 339).

El texto anterior deja claro que no se trata, de esta manera, de la especialización en la producción de bienes primarios, en los moldes defendidos por los liberales, sino que se refiere a la especialización dentro del proceso de industrialización. Esto promovería el aprovechamiento de los beneficios de especialización y de escala entre los países latinoamericanos y la integración de cadenas productivas regionales. Este proceso incentivaría las exportaciones regionales de bienes manufacturados, que podrían impulsar la industria en la región con mayor productividad y reducir la vulnerabilidad externa, inherente a las economías de exportación primaria. Así, las ideas de Prebisch fueron mucho más sofisticadas de lo que sus críticos suelen hacer parecer.

Es interesante notar que el propio Prebisch fue crítico del proteccionismo excesivo en los países de la región:

(...) al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas – cuando no prohibiciones – la importación, se ha enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno (Cepal, 1959, p. 336).

Como es sabido, esta proliferación de todo tipo de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala y, gracias a tarifas y restricciones exageradas, no se desarrolló antes un tipo sano de competencia, todo en detrimento de la eficiencia productiva (Prebisch, 1964, p.89).

Y, en un texto más reciente:

Elaboramos una teoría para demostrar que era económica la industrialización, toda vez que no se exagerara la protección aduanera como desgraciadamente se hizo con tanta frecuencia (Prebisch, 1985, p. 50).

Así, la mayor apertura que Prebisch preconizaba para la región, aunque claramente considerara la importancia de la competencia y de las ventajas comparativas, no se basó únicamente en estos argumentos, sino en una propuesta de integración vinculada a una política amplia de desarrollo regional, a través de la industrialización por sustitución de importaciones, planificada y coordinada por los Estados nacionales. Por lo tanto, su propuesta era que la apertura no se iniciara en los sectores ya existentes de la industria, ya que esto podría llevar a mayor capacidad ociosa en los países más atrasados y las presiones proteccionistas. La apertura debería ser gradual y aplicada a los nuevos sectores industriales a implementarse, en particular aquellos que traían más problemas para la balanza de pagos por la dependencia de su importación.

El enfoque de esta apertura regional estaba, por lo tanto, no en el comercio intersectorial de la teoría de las ventajas comparativas, mas en el comercio intra-sectorial, con el objetivo de la constitución de cadenas de valor en la industria regional. En este punto, Prebisch prestó especial atención a las economías pequeñas de la región, más atrasadas y con menor desarrollo relativo, cuyos mercados internos reducidos dificultaban su proceso de industrialización. Para estos países, la simple apertura económica de orientación liberal no sería interesante, pues más allá de impedir su proceso de industrialización, llevaría a déficit comercial con las economías más industrializadas de la región, reproduciendo a nivel regional las desigualdades y asimetrías que había entre países periféricos y centrales.

Estas pequeñas economías pequeñas podrían, en la propuesta de Prebisch, realizarse a través de la integración regional, en la medida en que esto traería

el mercado necesario para aprovechar las economías de escala, permitiendo su industrialización dirigida a la exportación para el resto de los países del bloque. Nótese la similitud de este argumento con el modelo seguido por algunas economías asiáticas, a menudo utilizado por los críticos como un contrapunto al marco cepalino. Y, de hecho, Prebisch nunca despreció la importancia de aumentar las exportaciones de los países de América Latina, dedicándole exclusivamente a este tema, una sección completa de uno de sus textos (1959).

La propuesta de Prebisch suponía, por lo tanto, una cooperación económica que iba mucho más allá de la mera apertura comercial en los moldes liberales. La integración implicaría mecanismos de reducción de asimetrías y la no exigencia de reciprocidad, para que los países superavitarios se dispusieran a reducir más rápidamente sus barreras comerciales, mientras que países deficitarios podrían hacerlo más lentamente. Al observarse la situación actual de la zona del euro en la Unión Europea (UE) – el mayor esfuerzo jamás visto en términos de integración regional –, sumergida en una crisis que se inició en los países de su periferia, cuyo origen, entre otros, está en los desequilibrios entre las economías menos desarrolladas, deficitarias (Portugal y Grecia) y las más desarrolladas, superavitarias (Alemania y Francia), es sorprendente la claridad y actualidad de la propuesta de Prebisch.

En otro artículo, Prebisch (1964) defiende la complementación productiva regional y la coordinación de las inversiones y de los planes de desarrollo económico de los países de la región, destacando nuevamente la necesidad de que haya diferentes ritmos de liberalización para compensar los desequilibrios comerciales y las asimetrías regionales. En el mismo texto, el autor trae otro importante debate: la necesidad de apoyar a las empresas locales, una vez que las filiales extranjeras podrían representar un obstáculo al desarrollo regional, en la medida en que sus decisiones seguían la estrategia global de sus matrices y, así, ellas tendrían una tendencia a hacer inversiones sólo en las mayores economías de la región, además de que el progreso tecnológico quedaría retenido en los países centrales. De esta manera, el desarrollo regional no debería convertirse en dependiente de las inversiones de filiales extranjeras, pues con esto se transferiría para el exterior importantes decisiones, que afectarían el desarrollo de América Latina.

Otros autores, como Furtado (1967) y Fajnzylber (1970), han desarrollado argumentos similares acerca de que las filiales de empresas extranjeras restringieran la complementación productiva regional. En particular, el estudio empírico de Fajnzylber sobre las multinacionales en América Latina concluye que la industria brasileña se convirtió en uno de los centros de distribución regional de las multinacionales, concentrando sus exportaciones de productos manufacturados de bajo contenido tecnológico para los países de la ALALC e

importando los insumos intermediarios y bienes de capital de mayor contenido. De esta manera, las filiales extranjeras no contribuían para la creación de cadenas productivas regionales.

Tavares y Gomes (1998, p. 24) sostienen la misma opinión:

El aspecto central de este proceso radica en el hecho de que el avance de la industrialización es promovido y liderado por la gran empresa internacionalizada, que modela la expansión del mercado interno de acuerdo con patrones de producción y consumo trasplantados de las economías capitalistas desarrolladas en las cuales se origina. De ello se derivan diversos problemas, algunos de los cuales tienen una relación directa con el tema de la integración.

Desde luego, la presencia dominante de estas empresas impone y generaliza sus formas de organización productiva y competencia sobre una estructura industrial tecnológicamente atrasada y heterogénea, con escaso grado de articulación interna y carente de un sector de bienes de capital con la dimensión y la base técnica necesarias para sostener endógenamente el proceso de expansión industrial. Ello genera fuertes desproporciones en el tamaño económico de los diversos componentes de la estructura sectorial (dadas las escalas de producción relativamente más grandes de las empresas integradas a los complejos transnacionalizados), fuerza la realización de procesos de adaptación defensiva de las empresas y ramas ya implantadas y provoca marcados desequilibrios y discontinuidades en el proceso de crecimiento industrial.

Sobre el tema de la presencia de las multinacionales, la versión de la teoría de la dependencia de Cardoso y Faletto (1968), contra las teorías del imperialismo que criticaban la presencia de las multinacionales, defendió la posibilidad de un desarrollo dependiente y asociado al capital extranjero (las multinacionales) que cambiaría, con la internacionalización del mercado interno, el carácter propio de las relaciones de dependencia. Así, si la industrialización rompía con los lazos de la forma anterior de dependencia, caracterizada por las relaciones clásicas entre centro y periferia en que los países periféricos, exportadores de bienes primarios, tenían su dinámica económica y social estrictamente dependiente de la dinámica de los países centrales (la demanda externa), la nueva etapa apuntada por los autores, por la cual el capital extranjero pasaba a ser fundamental en la industrialización periférica para satisfacer el mercado interno, ahora internacionalizado, daba nuevos trazos a las relaciones de dependencia, reproduciendo, en un contexto de desarrollo, la heteronomía de las naciones latinoamericanas:

Al tratar de integrarse en la era de la producción industrial relativamente moderna, a través de la transferencia de capitales externos, y con ellos de la técnica y de la organización productiva modernas, algunos países de la región alcanzaron, en grados distintos, la intensificación del proceso de industrialización, pero con consecuencias evidentemente restrictivas sobre la autonomía del sistema económico nacional y las decisiones de políticas de desarrollo (Cardoso y Faletto, 1968, p. 166).

Sin embargo, incluso este patrón de desarrollo industrial que promovía la industrialización sin romper con los lazos de dependencia no estaría, según los autores, disponible para todos los países, sino solamente para aquellos que tenían grandes mercados internos, que eran los que interesaban a las multinacionales.

La propuesta de Prebisch se orientaba a la cooperación entre los países latinoamericanos para reducir las asimetrías regionales y así evitar la polarización entre países ricos y pobres dentro de la región, polarización ésta que llevó a Marini (1977) a desarrollar su concepto de “subimperialismo”.

Fue debido a estas tensiones que, algunos años después de la creación de la ALALC en 1960, algunos de sus miembros, insatisfechos con su orientación liberal, se unieron a otros países andinos que estaban fuera de la ALALC y formaron el Pacto Andino, en 1969, como se verá en la sección siguiente, en la que se examinan los intentos de integración de América Latina entre las décadas de 1960 a 1980 y las razones de sus escasos resultados.

Furtado también defiende la integración regional, como Prebisch, desde la perspectiva de una planificación del desarrollo económico de naciones subdesarrolladas y de la reducción de las desigualdades regionales, destacando la necesidad de la cooperación y de la coordinación de políticas para el desarrollo:

(...) la teoría de la integración constituye una etapa superior de la teoría del desarrollo y la política de integración una forma avanzada de política de desarrollo. La planificación de la integración surge, así, como la forma más compleja de esta técnica de coordinación de las decisiones económicas. Tratándose de economías subdesarrolladas, la integración no planificada lleva necesariamente al agravamiento de los desequilibrios regionales, esto es, la concentración geográfica de la renta (Furtado, 1967, p. 234).

Por lo expuesto hasta aquí, se puede concluir que la propuesta cepalina de integración para América Latina, lejos de buscar sólo una apertura comercial del tipo *second best* (como señala Viner), era mucho más ambiciosa, pues pretendía en última instancia ayudar (o incluso posibilitar, en el caso de las pequeñas economías) el cambio estructural de las economías latinoamericanas, con un fuerte componente de cooperación y de coordinación de las políticas económicas. Además, no se trataba, como las lecturas superficiales quieren hacer creer, de un movimiento meramente proteccionista orientado al encerramiento de la economía de la región para el resto del mundo, ignorando los posibles beneficios de escala o la especialización. Por lo contrario, se trataba de una propuesta para la preparación de las economías de capitalismo retardatario de la región para una inserción soberana en la economía mundial.

En definitiva, el regionalismo desarrollista no ignora la existencia de las ganancias de comercio advenidos de la especialización, establecidos por la teoría ortodoxa, pero no considera que ésta sea la única relación entre comercio y

desarrollo, pues como Furtado bien identificó, deben considerarse las ganancias derivadas del cambio estructural y de la difusión del progreso técnico.

Finalmente, otra diferencia fundamental del regionalismo desarrollista en relación al liberal, es la importancia del papel de los Estados nacionales en el proceso de integración regional. De esta forma, si la noción liberal de integración enfatiza los aspectos de la integración relacionados a la liberalización del comercio y aboga por la reducción de la intervención del Estado, en la visión desarrollista lo que se busca no es la reducción de su actuación, sino la coordinación de políticas de desarrollo entre los Estados miembros, con el objetivo de desarrollo económico de los países del bloque. En la perspectiva del desarrollo, la agenda de la integración regional no se apega al debate sobre reducción de tarifas y barreras al comercio, sino que se extiende para la política industrial, la integración productiva, de infraestructura y energética, las políticas sociales, etc.

### **3 LOS RUMBOS REALES DE LA INTEGRACIÓN EN LAS DÉCADAS DE 1960 A 1980**

Entre el final de los años 1950 y el inicio de los 1960, marcados por la fase de la coexistencia pacífica de la Guerra Fría, se les permitió a los países latinoamericanos con mayor avance en la industrialización – Argentina, Brasil y México – el ensayo de modelos más autonomistas de inserción internacional (SARAIVA, 2010, p. 214). Si, por un lado, la coyuntura favoreció a la propia formación de la ALALC, siguiendo el espíritu de Bandung de no alineamiento del Tercer Mundo, estos abordajes más autónomos perjudicaron la coordinación en la política económica de los países latinoamericanos.

Cervo (2007, p. 72) sostiene que la política norteamericana para América Latina en estos años se mostró de cierta forma contradictoria. Por un lado, los americanos exhibían una negligencia del desarrollo latinoamericano, concentrados en la reconstrucción y en la estabilidad económica europea. Por otro, promovían una política de cooptación de los países de la región contra el comunismo.

Packenham (1973), al analizar la ayuda oficial para el desarrollo proporcionada por los Estados Unidos en este período (1947-1968), señala que este país definía desarrollo político en términos de democracia, estabilidad, anticomunismo, paz, comunidad mundial y pro americanismo. Para la promoción de estos valores, coexistían tres doctrinas de política exterior, que se centraban en el desarrollo económico, en la seguridad y en la promoción de la democracia. En el caso latinoamericano, prevaleció el abordaje de la Guerra Fría, es decir, de seguridad, sobresaliendo el anticomunismo sobre los otros valores. Esencial para esta configuración fue el advenimiento de la Revolución Cubana, en 1959. De este modo, se observó también una contradicción en la propia política externa americana al apoyar a los gobiernos autoritarios.

Las políticas nacional-desarrollistas de estos gobiernos autoritarios fueron uno de los motivos por el que la ALALC no podría prosperar. Como argumenta Almeida (2008, p. 74), la liberalización comercial no avanzó porque los países se propusieron sólo efectuar la “reducción arancelaria en líneas necesarias de importación y casi ninguna concesión en los ítems objeto del proceso sustitutivo de importaciones”. La coordinación de las políticas económicas y la promoción de la integración productiva y de la infraestructura también se mantuvieron ausentes durante los años 1970, con el mantenimiento de los proyectos nacionalistas de desarrollo. De todos modos, debemos examinar con más detalle los intentos de integración del período.

La primera gran iniciativa de integración regional en América Latina, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada por el Tratado de Montevideo de 1960, tenía como objetivo lograr el progreso económico y la integración de la región a través de la coordinación de planes de desarrollo y del establecimiento, de forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano. Se previa, además, una creciente coordinación de las políticas de industrialización de los países de la región. En este proyecto, por lo tanto, es evidente la influencia del pensamiento de los economistas de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) sobre los objetivos del tratado (Jiménez, 2012), aún más si se considera su condición de asesora técnica del organismo, conferida por el art. 44. A fin de alcanzar sus objetivos, la Conferencia de las Partes Contratantes<sup>2</sup> se reuniría una vez al año, durante un período de doce años, con el fin de avanzar<sup>2</sup> en la liberalización comercial entre estos países.

Los avances obtenidos en estas reuniones en términos de reducciones arancelarias fueron notables y la participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de la región se duplicó entre 1961 y 1980 – de 7% para 14% (Aladi, 1983). Por otro lado, no fueron previstos en el tratado, de manera específica, canales formales de cooperación en políticas económicas para el desarrollo. De esta manera, no sólo a la luz de esta limitación del esquema de integración, sino también de los propios proyectos nacional-desarrollista que apostaban en la industrialización por la sustitución de importaciones, la coordinación macroeconómica anhelada en el acuerdo, nunca se implementó.

A su vez, algunos países de América Central (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua), ausentes del proyecto de ALALC, promovieron paralelamente en 1960 el Mercado Común Centroamericano (MCCA), que fue finalmente la consolidación, con algunas disposiciones adicionales, de diversos instrumentos de

---

2. Participaron de la ALALC, inicialmente, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay; Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela adhirieron solamente en 1970, después que establecieron el Pacto Andino con los otros dos países andinos.

cooperación económica emanados anteriormente entre estas naciones. El objetivo de este ejercicio de integración era más audaz (con plazo para consolidación de apenas cinco años): realizar la unificación real de las economías de los cuatro países con el fin de promover el desarrollo de esta parte del subcontinente y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Además, la integración fue vista como una forma de promover la paz en la región, marcada por conflictos violentos. Con dimensiones notablemente menores que la mayoría de los miembros de la ALALC, la percepción de estos países sobre su inserción en la economía internacional fue diferente. Para ellos, parecía imprescindible permitir el flujo directo de recursos productivos entre sus mercados para que la atracción de inversiones pasara a ser económicamente viable. En otras palabras, más que una opción, la integración fue para ellos una necesidad.

Entre los instrumentos presentes en el Tratado, constaban la cooperación entre bancos centrales en política monetaria, la liberalización del comercio (cuantitativa y arancelaria, pero con excepciones en sectores sensibles), una estructura institucional definida (contaba con el Consejo Ejecutivo, el Consejo Económico Centroamericano y la Secretaría Permanente), la prevención de la práctica de *dumping* (aunque sin esta nomenclatura, pero en la práctica con el mismo instituto), mecanismos para la integración industrial y la creación de un banco para el financiamiento del proyecto. De esta manera, se observa también la influencia cepalina en la idealización del MCCA, con algunas osadas propuestas adicionales. El Banco de Integración de América Central, a pesar de tener recursos limitados, permanece en actividad y recibe contribuciones de países externos al bloque, como Argentina y España.

En otra iniciativa subregional, tres países caribeños (Antigua y Barbuda, Barbados y Guyana), ex-colonias británicas, lanzaron en 1965 la Asociación Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA, en la sigla en inglés). De la misma manera como los centroamericanos, estos países deseaban expandir sus mercados para promover la economía de escala (debido a su pequeño tamaño) y una mayor diversificación de sus economías, que eran prácticamente monoculturales, especialmente azucareras o bananeras. De todas maneras, como informa Farias (2000), los objetivos de cooperación en políticas públicas de cuño económico nunca se tornaron realidad. En cuanto a la agenda externa del bloque, ella estuvo vinculada, en relación con el GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), a la demanda de que las grandes potencias económicas confirieran un trato especial y diferenciado para los países del bloque en el comercio internacional.

En 1973, por el Tratado de Chaguaramas (firmado por Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, con apertura para la adhesión de otros nueve países caribeños de colonización británica), se estableció la Comunidad del Caribe, con



objetivos ampliamente audaces, incluyendo incluso la coordinación de las políticas externas – bajo la idea de que juntos los miembros tendrían peso mayor en la política internacional, lugar común en las reflexiones sobre la regionalización. De esta manera, a partir de entonces este proceso de integración, en sus propuestas, tomó forma con mayor afinidad con el modelo de integración cepalino. En el caso del Caricom (Comunidad del Caribe), la apertura comercial pudo avanzar, y más rápidamente, en función de la dependencia de los países participantes de la importación de una gran diversidad de bienes y servicios.

Después de las dos crisis del petróleo, la elevación de los intereses internacionales iniciada en los Estados Unidos y las dificultades para el pago de la deuda externa presentadas por los países de América Latina, el proyecto de ALALC fue relanzado con un nuevo Tratado de Montevideo, en 1980, instituyendo la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). El proyecto fue renovado, destacando, ya en el preámbulo del Tratado, la necesidad de obtener un nuevo esquema de cooperación horizontal y otorgar un tratamiento especial y diferenciado a los países de menor desarrollo relativo.<sup>3</sup> Entre los objetivos, constaban la regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica para la expansión de los mercados. En la Aladi, desde el punto de vista del comercio, comenzaron a ser admitidas preferencias tarifarias tanto de alcance regional como parcial, dando mayor flexibilidad al proyecto regional de integración. Esta novedad derivó en gran parte de las dificultades producidas por las dos crisis del petróleo, en los años 1970.

A pesar de los ajustes, continuaron ausentes mecanismos formales específicos de coordinación en materia de política económica para el desarrollo, así como de integración de cadenas productivas y de infraestructura. De todos modos, con la declaración mexicana de moratoria al pago de su deuda externa en 1982, la crisis de la deuda se intensificó en toda América Latina a partir del cierre de las fuentes de financiamiento externo a los países del continente. De esta manera, establecida la dependencia en relación a los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI), acompañados de programas condicionales de austeridad fiscal, les quedó poco espacio a los latinoamericanos para el esbozo de políticas nacionales de desarrollo, quedando nuevamente de lado la cooperación regional.

Cabe señalar que los países andinos, insatisfechos con las negociaciones en el ámbito de la ALALC, a la cual criticaban, en la práctica, por su carácter restringido a la apertura comercial (regionalismo liberal), resolvieron formar un subgrupo en el cual los temas del desarrollo regional, de la cooperación y de la integración productiva eran centrales (regionalismo desarrollista). Así, en 1969, con la firma

---

3. El tema de los países menos adelantados también estaba presente en el preámbulo del Tratado de Montevideo de 1960, mas con la Aladi él recibió tratamiento más completo, contando con un capítulo entero para tratar de sus problemas.

del acuerdo de Cartagena, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela se propusieron establecer, en el marco de la ALALC, un grupo subregional de integración con objetivos más ambiciosos. Constaban, entre los demás objetivos, del llamado Grupo Andino, la armonización de políticas económicas y sociales, la coordinación de los planes de desarrollo y la integración física entre los países. Para lograr estos objetivos, el bloque contaba con dos órganos: la Comisión (con un representante de cada uno de los gobiernos de los países miembros), con poder decisorio, y la Junta (formada por tres miembros, de cualquier nacionalidad latinoamericana, con especialidad en el tema de la integración económica), de carácter más técnico de acompañamiento y de proposición de mejoras al ejercicio de integración.

De esta manera, diferentemente de lo que se puede afirmar sobre el fracaso de la ALALC en el campo de la planificación conjunta del desarrollo integrado de la región, no ha sido por falta de aparato institucional específico que el Grupo Andino se mostró incapaz de alcanzar estas metas. En el caso andino, el primer choque del petróleo en 1973, seguido del aumento de la liquidez en el sistema financiero internacional proporcionado por los petrodólares, estimuló a cada país a aplicar estrategias nacionales para su desarrollo. El Chile de Augusto Pinochet, con su abordaje más ortodoxo de política económica, se retiró del bloque en 1976. Con la sucesión de la segunda crisis del petróleo y de la crisis de la deuda externa, la coyuntura económica ofreció poco espacio para la prosperidad de la cooperación en la política económica entre el resto de los países del bloque.

Se comprueba, por lo tanto, que la integración de América Latina, especialmente si se consideran los términos propuestos por la Cepal, enfrentó diversos obstáculos entre las décadas de 1960 y 1980. Se resumen acá algunos de ellos.

En primer lugar, las dificultades relacionadas a las negociaciones para una mayor apertura fueron obstaculizadas por las enormes asimetrías entre los países, con diferentes grados de desarrollo industrial, lo que generó resistencias a la apertura, en particular por parte de los países de menor desarrollo.

En segundo lugar, pesó contra la integración un contexto de fuerte nacionalismo, exacerbado por gobiernos autoritarios alineados con Estados Unidos en sus doctrinas anticomunistas, para los cuales las ideas de Cepal, en particular sus propuestas de reformas estructurales, eran vistas con fuerte desconfianza.

En tercer lugar, la creciente influencia de las burguesías industriales nacionales, en particular en un contexto de autoritarismo en el que el Estado funcionaba frecuentemente como balcón de negocios, condujeron a un proteccionismo exacerbado que duró por décadas, sin que hubiera cualquier exigencia de metas de productividad o inversiones en innovación para aumentar la competitividad. Por el contrario, los lucros empresariales eran garantizados por las rentas de monopolio

obtenidas gracias a la reserva de mercado y por la represión a los sindicatos y el mantenimiento de bajos salarios, que anuló el incentivo de los empresarios para aumentar la productividad y empeoró la concentración de los ingresos.

En cuarto lugar, el papel decisivo de las multinacionales en sectores importantes, como el sector de bienes de consumo duradero, acabó por privilegiar la localización de las inversiones de acuerdo con la lógica global de estas empresas, lógica ésta que no tenía adherencia a los planos de integración regional, por lo que las inversiones se concentraron en unos pocos países y con pocos encadenamientos, especialmente con los sectores productores de bienes de capital e insumos intermediarios de mayor contenido tecnológico, importados por las filiales extranjeras de los países de origen, llevando a un patrón de baja integración productiva de las economías de la región.

Y, además, el cuadro de inestabilidad macroeconómica con el colapso del Sistema de Bretton Woods, de los choques del petróleo y la desaceleración de las economías centrales, en los años 1970, y la crisis de la deuda y la alta inflación, en los años 1980, que redujeron fuertemente la autonomía de los países latinoamericanos para la formulación de la política económica y, por lo tanto, el espacio para la coordinación macroeconómica que sería exigida por la ambiciosa propuesta del regionalismo desarrollista cepalino.

Como señalan Tavares y Gomes (1998, p. 7):

El balance de casi cuatro décadas de ensayos e intentos integracionistas deja un saldo de resultados relativamente modestos. La integración económica de América Latina, inicialmente dificultada por la acción de los Estados Unidos – contrario a la consolidación de cualquier bloque regional o incluso subregional que representara la ampliación del espacio de autonomía político-económica de los países latinoamericanos – y minada por la falta de empeño de los grupos empresariales nacionales y transnacionales y de los propios gobiernos latinoamericanos, poco ha avanzado en términos del patrón de inserción internacional de la región propuesto originariamente por la Cepal.

En un intento de cambiar esta imagen, con el proceso de transición democrática en Brasil y en Argentina, los dos países se propusieron emplear políticas más cooperativas, abandonando gradualmente el enfoque militar de los años 1970. En 1985, los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín emanaron la Declaración de Iguazú, en la cual afirmaron que la integración latinoamericana necesitaba un impulso renovado para que la región fortaleciera su poder de negociación de la política global y, así, pudiera encontrar medios mejores para superar la crisis de la deuda.

Al año siguiente, se firmó el Acta para la Integración Brasileño-Argentina, en la cual se estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (Pice).

En este programa se destacó la importancia de la integración productiva (intersectorial, es decir, con foco en proveedores y productores relacionados con cadenas productivas) y de la armonización progresiva de políticas económicas. Es posible observar en este proceso un rescate de la visión desarrollista de activa participación estatal en la economía. En función de la crisis de la deuda, esta vez la esencialidad de la cooperación en política económica fue debidamente reconocida. Se objetivaba la creación de un espacio económico común en ritmo cauteloso.

De todas maneras, este espíritu duró solamente hasta 1989. La inestabilidad macroeconómica, con los sucesivos planes para combatir la inflación que siguieron al Plan Cruzado, en Brasil, acompañado de la elección de Fernando Collor de Mello en este país y de Carlos Menem en Argentina, ambas en 1989, significaron un freno brusco en un abordaje más cooperativo de la integración, tomando a partir de entonces un sesgo eminentemente de libre cambio, consagrado en el Tratado de Asunción, que estableció el Mercado Común del Sur (Mercosur) con la participación de Paraguay y Uruguay.

Comienza, de esta manera, el predominio en la región de una nueva visión respecto del regionalismo, inclinada para el regionalismo liberal, que quedó conocida como *regionalismo abierto* o *nuevo regionalismo*.

#### **4 AÑOS 1990: CONSENSO DE WASHINGTON, GLOBALIZACIÓN Y REGIONALISMO ABIERTO**

La concepción cepalina sobre la integración regional sufrió importantes cambios en los años 1990, cuando ganó fuerza el ideario liberal, diseminado a partir de las ideas del Consenso de Washington. La palabra de orden pasó a ser la llamada “globalización”, término inexacto que se tornó referencia en los debates.

En esta sección, el objetivo es defender el “regionalismo abierto”, nueva concepción del regionalismo de Cepal en los años 1990, que significó un cambio fundamental en comparación con el regionalismo desarrollista de los años 1950 y 1960, asumiendo características de un regionalismo liberal. Esta posición es también defendida, de manera un poco diferente a la que se expone aquí, por Amado y Mollo (2004) y Jiménez (2012).

Aunque “globalización” se refiere a un fenómeno mundial y a la apertura económica multilateral, los años 1990 se caracterizan por la proliferación de acuerdos bilaterales y por la formación de bloques económicos, de los cuales el Tratado de Maastricht (1992), que fundó la Unión Europea, fue su mayor expresión.

Esta tensión entre los ideales globales y la formación de bloques regionales fue el contexto en el que surgió la concepción del regionalismo abierto, nombre

asignado por la Cepal a su nueva propuesta para la integración regional. Según el propio documento de la comisión:

En este documento se denomina “regionalismo abierto” al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos descritos en párrafos precedentes: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen (Cepal, 1994, p. 911).

De esta manera, la Cepal pasa a defender la necesidad de los países de la región de insertarse en el proceso de globalización, criticando la estrategia anterior, defendida por la propia institución, basada en el proteccionismo:

En los últimos tiempos, todos los gobiernos de la región han realizado ingentes esfuerzos por mejorar su inserción en la economía internacional, como respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias demostradas en numerosos casos por la anterior estrategia de industrialización. En ese marco, la acción pública se ha orientado a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios que cada país puede ofrecer de manera más eficiente (Cepal, 1994, p. 908).

Defiende, por lo tanto, que la integración regional no debería ser una alternativa a la apertura multilateral, sino complementarla:

En los países de ambos grupos [desarrollados y en desarrollo] se sostiene más bien que su finalidad [de la integración regional] es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente: los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios (Cepal, 1994, p. 909).

Por otro lado, el documento también reconoce la importancia de la integración regional frente a los riesgos de una fragmentación en bloques de la economía mundial, especialmente del aumento del proteccionismo por parte de los bloques de los países desarrollados, como la Unión Europea:

En esa perspectiva, la integración sigue teniendo sentido, esta vez como un mecanismo de defensa para compensar algunos de los costos de un aislamiento aún mayor, resultante del eventual aumento del proteccionismo en los países desarrollados (Cepal, 1994, p. 909).

Se nota claramente, en los párrafos anteriores, la tensión presente en la propia expresión “regionalismo abierto”, en la medida en que el término “regionalismo” se refiere, desde sus orígenes, a una forma de autoprotección de países retardatarios contra los países desarrollados, mientras que el término “abierto” se refiere a la defensa de una mayor apertura multilateral. Además, la defensa de una mayor apertura del bloque frente a la economía mundial sigue el argumento

del comercio como fuente de ganancias de competitividad, presente en la teoría clásica del comercio, cuya crítica fue la base del propio pensamiento cepalino.

Para entender este cambio de la perspectiva cepalina, es importante prestar atención para la distinción hecha en el texto entre la integración impulsada por políticas y la integración “de hecho”. Esta última se refiere a la integración que estaba siendo llevada a cabo por las empresas, o sea, por el propio mercado. Abogando por un mayor protagonismo del sector privado en la integración, el texto defiende una complementación entre ambos impulsos a la integración y señala como aspectos que estaban promoviendo la integración de hecho por las empresas: el entorno macroeconómico estable, la apertura comercial, la desreglamentación y la eliminación de barreras al capital extranjero, las privatizaciones, etc. Es innegable, por lo tanto, la proximidad de estas ideas con la ideología del Consenso de Washington.

De esta manera, el regionalismo abierto representó claramente un cambio en relación a las ideas sobre la integración de los años 1950 y 1960. Así, se puede afirmar que es una concepción mucho más próxima al regionalismo liberal que al regionalismo desarrollista, porque: a) la integración regional es considerada, tal como en la concepción de Viner, como un *second best*, ya que lo que se anhela es la integración multilateral; b) se defiende que la reanudación del crecimiento económico de los países del bloque se daría con la apertura a la economía internacional, inclusive de forma unilateral, encaminada a aumentar la competitividad, como en la teoría ortodoxa del comercio internacional; c) el papel del Estado ya no es el de coordinar una integración cuyo enfoque está en el desarrollo económico de países atrasados, más sólo el de promover reformas para que el sector privado promueva la integración de hecho.

Así, aunque se pueda hacer la salvedad de que el regionalismo abierto restablece la cuestión regional en un entorno caracterizado por las tensiones entre “globalización” y la formación de bloques, en particular delante del riesgo de que aumentara el proteccionismo de los países ricos que estaban constituido sus bloques, aislando a los países de América Latina, este argumento de protección no es el aspecto principal de la reanudación del debate regional, más sólo un argumento adicional, dada la posibilidad de un escenario que sería el peor delante del escenario favorable de la apertura multilateral. El argumento central, para el escenario de apertura, era aquél que enfatizaba las ganancias de competitividad que podrían derivarse de la apertura.

Al leerse el texto, es como si la Cepal hubiera asumido que la industrialización, que fundamentaba la propuesta de regionalismo desarrollista, ya hubiera ocurrido, y que el problema ahora era, tal como diagnosticado por los economistas liberales y sintetizado por Williams (1989) en las tesis del Consenso de

Washington, la falta de competitividad de esta industria resultante del proteccionismo exagerado. La apertura comercial sería la solución para elevar la competitividad, mientras que la apertura financiera traería las inversiones necesarias para la reanudación del crecimiento. No se destacaban las dificultades que una apertura comercial podrían traer a una industria que se había convertido en obsoleta, después de una década de ajuste a la crisis de la deuda, mientras otras economías estaban transformándose a pasos agigantados por una revolución tecnológica de la cual los países latinoamericanos quedaron al margen. La confianza en el mercado para aumentar la productividad y las inversiones, con el crecimiento llegando casi automáticamente por las reformas liberalizadoras, era sin precedentes en el contexto de las ideas de la Cepal.

Esta nueva visión de la integración tuvo influencia en las direcciones que tomó la integración en los años 1990. El llamado regionalismo abierto establecía que la formación de áreas de libre comercio y de uniones aduaneras no debería significar el cierre de las regiones para el mundo. En este sentido, ninguna faja tarifaria a ser aplicada por nuevos bloques al exterior podría ser superior a aquella aplicada por cada país individualmente antes de la formación del grupo, conforme determinaba el régimen multilateral de comercio plasmado en el GATT, institucionalizado alrededor de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1994. Aunque en el Tratado de Asunción estuviera presente la idea de la coordinación de políticas macroeconómicas, el gran objetivo del período de transición – de la firma del tratado hasta el final de 1994 – era la desgravación tarifaria gradual hasta cero, entre los cuatro países.

El Grupo Andino, que en las décadas anteriores era el que más se aproximaba al regionalismo desarrollista, avanzó en el objetivo de la liberalización de los flujos comerciales dentro del bloque y fuera del mismo. En 1996, el grupo se convirtió en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), consolidando el marco jurídico regional y relanzando el objetivo de establecer una tarifa externa común en la subregión. De esta manera, la integración productiva y la coordinación de políticas económicas y sociales pasaron a un segundo plano.

El final de la Guerra Fría en 1991, delante de la posición vulnerable en la que se encontraban los países sudamericanos por causa de la crisis de la deuda externa, significó para ellos un giro neoliberal en sus políticas económicas, que fue patrocinado por la entonces única superpotencia, los Estados Unidos. El regionalismo abierto, por lo tanto, era visto como un paso importante para que los países tuvieran ganancias de competitividad y fueran capaces de realizar su apertura comercial completa al mundo e insertarse en el comercio internacional de la era de la globalización. El clima optimista traído por el triunfo del bloque capitalista, a pesar de presentar las incertidumbres inherentes en estos períodos

de transición, apuntaba a un futuro basado en el multilateralismo. Desde el punto de vista de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la década de 1990 se caracterizó como la década de las grandes conferencias. En el campo del régimen multilateral de comercio, se destaca la creación de la OMC.

En este contexto político internacional, un momento emblemático para las relaciones internacionales del continente americano fue el lanzamiento, por los Estados Unidos, de la Iniciativa para las Américas, en 1990. El presidente George Bush anunció, brindando la onda de democratización en los países latinoamericanos, que los tres pilares de esta nueva política de relación de los Estados Unidos con el subcontinente serían: el libre comercio, el flujo de inversiones y el pago de la deuda externa.<sup>4</sup> En relación al tema comercial, dando como ejemplo el acuerdo firmado con México, el presidente americano propuso la formación de una zona hemisférica de libre comercio (sin Cuba). Los otros dos pilares estaban relacionados entre sí y tenían como objetivo establecer una forma de que los países latinoamericanos y caribeños superaran sus dificultades en el balance de pagos. Dos de los principales temas del anuncio eran desestatización y desreglamentación de la economía. De esta manera, el enfoque basado en la seguridad de los años anteriores comenzó a ser substituido por las cuestiones económicas.

En 1994, en la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, la propuesta americana ganó cuerpo y se lanzó el proyecto para que se creara el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) a más tardar hasta el año 2005. Aunque el compromiso de trabajar en este sentido haya sido aceptado por todos los participantes de la Cumbre, con el paso de los años algunos países latinoamericanos mostraron signos de resistencia al proyecto, con énfasis en Brasil. Figuraban entre las principales preocupaciones las asimetrías económicas entre los 34 países que participarían de la zona de libre comercio, con eventual perjuicio para sectores industriales australes que serían incapaces de competir con los americanos. Para Albuquerque (2002, p. 35), las negociaciones del Alca fueron importantes para establecer un papel de liderazgo brasileño, en el Mercosur y en América del Sur en su conjunto, en diálogo con los Estados Unidos.

La propuesta del Alca y del tipo de regionalismo que ella representaba fracasaría, sin embargo, en 2005, en ocasión de la Quinta Cumbre de las Américas, por motivos que se presentan en la siguiente sección.

---

4. El programa para perdón de la deuda denominada tesoro estadounidense de los países latinoamericanos quedó conocido como Plan Baker.



## 5 EL ABANDONO RELATIVO DEL REGIONALISMO LIBERAL Y LA RECUPERACIÓN DEL REGIONALISMO DESARROLLISTA

Entre finales de la década de 1990 y principios de los años 2000, el ascenso al poder de los gobiernos de izquierda o neodesarrollistas<sup>5</sup> de diferentes matices en algunos países de América del Sur, teniendo como fuerte elemento en sus agendas la realización de una revisión crítica de las políticas neoliberales – domésticas o de integración – de la década anterior, provocó una reversión en las propuestas para la integración regional del continente. El ascenso del neodesarrollismo está relacionado con la insatisfacción con los magros resultados en términos de crecimiento, empleo e inclusión social, de las políticas liberales de los años 1990, delante de las sucesivas crisis y de la inestabilidad financiera internacional que sacudieron a los países de la región.

Después de la crisis del modelo de libre cambio en el Mercosur – provocada inicialmente por la desvalorización de la moneda brasileña en 1999 y después por la crisis en Argentina en 2001 – en la Cumbre de Asunción de 2003, los cuatro países relanzaron el proyecto, haciendo hincapié en la necesidad de observar las asimetrías estructurales entre sus miembros y de darse mayor atención a las cuestiones sociales.

En 2004, Venezuela, al junto a Cuba, pusieron en marcha la Alianza Bolivariana para las Américas (Alba), en declarada oposición al Alca y a los Estados Unidos. Adhirieron al esquema seis países más, latinoamericanos y caribeños.<sup>6</sup> Más ampliamente, desde el año 2000, cuando bajo la iniciativa brasileña se realizó la Primera Cumbre de América del Sur y se creó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), se inició el proceso que culminaría en la creación de la Unión Sudamericana de Naciones (Unasue) – único proyecto que involucra a los doce países sudamericanos, inclusive los tres caribeños. Además, tanto el MCCA (con adhesión de Costa Rica) como el Caricom (ahora con quince miembros, incluyendo Haití y Surinamés, que no son de origen británico) pasaron por revisiones en sus tratados en esta década, en la misma dirección. Finalmente, en 2010, en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, realizada en México, fue creada la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), fusionando el antiguo Grupo de Río con la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo. Denominados por Veiga y Ríos (2007) de regionalismo posliberal, en estos pro-

---

5. Según Coutinho (2006, p. 116), "una de las principales diferencias entre el desarrollismo predominante entre las décadas de 1940 y 1970 y el neo-desarrollismo en gestación en los años 2000 es que, una vez situado en un contexto más democrático, este último da más énfasis al problema de la desigualdad social, algo secundario o mismo fuera de las preocupaciones en el pasado de la región (...). Otras diferencias son la mayor apertura al comercio global y la prioridad adquirida por la integración sudamericana (...)".

6. Además de Venezuela y Cuba, pertenecen al ALBA: Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Antigua y Barbuda, São Vicente y Granadinas y Dominica.

yectos de integración de la década de 2000 resurgió la posibilidad de la existencia de coordinación regional tanto de la inserción internacional de los países latinoamericanos como de sus planes de desarrollo – aunque los enfoques de política económica de estos nuevos gobiernos presenten muchas variaciones.

Con el fracaso definitivo del Alca en la Quinta Cumbre de las Américas, celebrada en Mar Del Plata, en el año 2005, el foco de los ataques de los Estados Unidos a América del Sur se dirigió a la firma de tratados de librecomercio bilaterales con los países interesados – a saber, Chile, Colombia y Perú.<sup>7</sup> Esta idea de liberalizar el comercio a través de la vía bilateral estuvo presente desde la Iniciativa para las Américas. De todos modos, una vez que la política exterior estadounidense se ocupó enérgicamente de la llamada Guerra Contra el Terror desde los ataques terroristas al World Trade Center, en 2001, podemos afirmar que en esta década ha habido una reducción en su atención a América Latina. En otras palabras, los estadounidenses no destinaron muchos recursos para ejercer una resistencia enfática al regionalismo posliberal latinoamericano, facilitando su desarrollo. Más allá de esto, la crisis financiera internacional de 2008 y la transición gradual por la cual pasa el sistema internacional en dirección a la multipolaridad, también ha favorecido el avance de estos proyectos.

Este regionalismo latinoamericano de los años 2000, a diferencia de las experiencias pasadas, presenta no solamente una fase económica esencialmente comercial, más también preocupaciones políticas y sociales. Tanto la CELAC como la Unasur tienen entre sus objetivos la coalición política de sus participantes para la adopción de posiciones comunes en foros multilaterales de la gobernanza global. Además, estos dos proyectos también avanzaron en el ámbito de la gobernanza regional, con la previsión de medidas de contención de disturbios al orden democrático en los países de la región (dispositivos presentes también en el Mercosur y en la CAN) y, en el caso específico de la Unasur, también con la institución del Consejo de Defensa y del Consejo para el Problema Mundial de las Drogas (Desiderá, 2011). Iniciativas regionales de cooperación para la reducción de las desigualdades sociales están presentes en todos estos ejercicios de integración, incluyendo a la Alba.

Del punto de vista de las medidas en el campo económico, dentro de la Unasur, la incorporación de los proyectos de la IIRSA por el Consejo de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) presenta potencial para abandonar el enfoque de la formación de corredores de exportación en el continente para promover la integración física entre los interiores de los países, paso fundamental para la integración de cadenas productivas de proveedores y productores relacionados, con el objetivo de la formación de economías de escala y la propia integración de las sociedades sudamericanas.

---

7. La firma de estos tratados hizo que Venezuela se retirara de la CAN y, pocos meses después, firmara el protocolo de adhesión al MERCOSUR.

Merecen destaque también, como medida innovadora, los Acuerdos de Suministro Energético promovidos por Venezuela en el ámbito de las empresas regionales Petroandina, Petrocaribe y Petrosur, que establecen la financiación subsidiada de petróleo para los países de la región, reduciendo las asimetrías en el acceso a estos recursos y confiriendo mayor competitividad a las economías regionales.

La creación del Banco del Sur, además, viene a promover una nueva arquitectura financiera regional que sea capaz de apoyar el logro de estos proyectos de infraestructura. Debe destacarse que el tema de la arquitectura financiera reapareció tras las diversas crisis financieras – bancarias y cambiarias – por las cuales pasaron los países de la región en los años 1990 y en el inicio de la década del 2000, causadas por la alta vulnerabilidad externa, a su vez resultante de una descuidada apertura financiera y de significativos flujos de capitales a corto plazo, que dejaban las fronteras de los países de la región sin cualquier regulación o control.

Una de las principales limitaciones de la teoría cepalina era la falta de una teoría monetaria y financiera. En el documento de 1994, en el cual se desarrolla el concepto del regionalismo abierto, tampoco hay alguna referencia a los riesgos de la apertura financiera que acompañaba las reformas liberalizadoras allí defendidas. Por el contrario, parece que la euforia globalizante de los años 1990 eclipsó la visión cepalina sobre los riesgos de la apertura. Sólo después de la crisis asiática, en 1997, los problemas relacionados a la liberalización financiera entran en la pauta de los debates de la Cepal, tratados en el capítulo XIII, titulado “Ingreso de capitales e implicaciones de política: recapitulación”, en documento lanzado posteriormente (Cepal, 1998).

En este sentido, el reciente debate sobre la integración, especialmente tras el estallido de la crisis financiera internacional de 2008, también ha dado espacio a discusiones sobre la arquitectura financiera regional, en las cuales se tratan no sólo el papel de las instituciones de fomento a la inversión productiva y a la integración física<sup>8</sup> (CAF, Fonplata, Fosem, BNDES, Banco del Sur, BID), como también a la creación de sistemas de pago en moneda local y la defensa del fortalecimiento o creación de nuevas instituciones para la prestación de liquidez frente a la crisis de balance de pagos, como el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLARD).

Aunque en el período del regionalismo liberal hubiera propuestas de una integración monetaria en América del Sur o en el Mercosur,<sup>9</sup> a ejemplo de la Unión Monetaria Europea – cuya construcción debe mucho a la teoría liberal de la integración financiera desarrollada por Mundell (1961) y McKinnon (1963) –, la profunda crisis en la que están inmersos los países de la zona del

---

8. Ver, a este respecto, Ocampo (2007) y Fanelli (2008).

9. Ver, por ejemplo, Giambiagi (1997) y Giambiagi y Rigolon (1999).

euro, ha alejado este tipo de propuesta. En lugar de la integración financiera, se han desarrollado estudios que defienden el aumento de la cooperación financiera regional, ya sea mediante el fortalecimiento de las instituciones existentes, ya sea a través de la construcción de nuevas instituciones.<sup>10</sup>

Delante de esta nueva situación de la integración regional en América Latina en la que se retoma el espíritu desarrollista, los capítulos de este libro, escritos por autores de diferentes nacionalidades sudamericanas, buscan traer variadas contribuciones al análisis de los diversos procesos en curso y su relación con el contexto de las transformaciones tanto en la política como en la economía internacional.

## REFERENCIAS

ALBUQUERQUE, J. A. G. O Brasil e os chamados blocos regionais. **São Paulo em perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 30-6, 2002.

ALMEIDA, P. R. Evolução histórica do regionalismo econômico e político na América do Sul: um balanço das experiências realizadas. **Cena internacional**, v. 10, n. 2, p. 72-97, 2008.

AMADO, A.; MOLLO, M. L. R. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da Cepal e seus desenvolvimentos posteriores. **Revista estudos econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 129-156, 2004.

ALADI – ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO. **Evolución y estructura del intercambio comercial de los países que integran Aladi, 1952-1980**. Montevideu: Secretaria Geral da Aladi, 1983.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CERVO, A. **Relações internacionais da América Latina**. Velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva; IBRI, 2007.

COUTINHO, M. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. **Revista sociologia política**, n. 27, p. 107-23, nov. 2006.

DEOS, S. (Org.). **Projeto PIB**: perspectivas do investimento na dimensão do Mercosul e da América Latina. Instituto de Economia da UFRJ/Unicamp, 2009. (Estudo transversal, n. 8). Disponible en: <[http://www.projetopib.org/arquivos/ie\\_ufrj\\_et08\\_mercosul.pdf](http://www.projetopib.org/arquivos/ie_ufrj_et08_mercosul.pdf)>.

---

10. Ver, por ejemplo, Deos (2009), especialmente el segundo capítulo, Ocampo (2006) y Titelman (2006).

DESIDERÁ, W. Integração sul-americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global. *In*: VIANA, A.; CALIXTRE, A.; BARROS, P. S. (Orgs.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: Ipea, 2011. cap. 2, p. 65-94.

FAJNZYLBER, F. **Estratégia industrial e empresas internacionais**: posição relativa da América Latina e do Brasil. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1970.

FANELLI, J. M. **MERCOSUR**: integración y profundización de los mercados financieros. Montevideo: Zonalibro, 2008. p. 11-38.

FARIAS, D. B. L. O Brasil e o Caricom. **Revista brasileira de política internacional**, n. 43, v. 1, p. 43-68, 2000.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

GIAMBIAGI, F. Uma proposta de unificação monetária dos países do MERCOSUL. **Ensaio BNDES**, Rio de Janeiro, n. 4, 1997.

GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F. Áreas monetárias ótimas: teoria, unificação monetária europeia e aplicações para o Mercosul. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 3, n. 1, p. 29-99, 1999.

HAMILTON, A. **Papers on public credit, commerce and finance**. Columbia University Press, 1934.

JIMÉNEZ, E. M. The contribution of the regional UN economic commissions to regional integration processes: the case of ECLAC. *In*: LOMBAERDE, P.; BAERT, F.; FELÍCIO, T. (Eds.). **The United Nations and the regions**: third world report on regional integration. Nova York: Springer Science; Business Media, 2012. cap. 3, p. 27-49.

LIST, F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

MARINI, R. M. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. **Cuadernos políticos**, México, n. 12, Ediciones Era, abr./jun. 1977.

MCKINNON, R. Optimum currency areas. **American economic review**, n. 53, p. 717-725, Sept. 1963.

MUNDELL, R. The theory of optimum currency areas. **American economic review**, v. 51, n. 4, p. 509-517, 1961.

OCAMPO, J. A. La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Cooperación financiera regional**. Santiago: Cepal, 2006. n. 91, p. 13-56.

\_\_\_\_\_. La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana. **Revista de la CEPAL**, Colombia, n. 93, 2007.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El mercado común latinoamericano. Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL. **Textos Seleccionados**, v. 1, 1998.

\_\_\_\_\_. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL. **Textos Seleccionados**, v. 2, 1998.

\_\_\_\_\_. América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL. **Textos Seleccionados**, v. 2, 1998.

PACKENHAM, R. A. **Liberal America and the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1973.

PREBISCH, R. **Dinâmica do desenvolvimento Latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. **Crisis mundial y nuevas fórmulas para la integración**. Buenos Aires: Integración Latinoamericana, v.10, n. 98, p. 50-55, enero./feb. 1985.

SARAIVA, J. F. S. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). *In*: SARAIVA, J. F. S. (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Editora Saraiva; IPRI, 2010. cap. 6. p. 197-230.

TAVARES, M. C.; GOMES, G. La CEPAL y la integración económica de América Latina. **Revista de la Cepal**, 1998. (Número Extraordinario). Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/>>. Acceso el: 13 jun. 2012.

TITELMAN, D. La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe. *In*: OCAMPO, J. A. (Org.). **Cooperación financiera regional**. Santiago: CEPAL, 2006. n. 91, p. 241-268.

VEIGA, P. M.; RÍOS, S. P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Série Comércio Internacional**, Santiago, n. 82, jul. 2007.

VINNER, J. **The Customs union issue**. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

\_\_\_\_\_. **International trade and economic development**. Nova York: Free Press, 1953.

WEBER, M. Os três tipos puros de dominação legítima. *In*: WEBER, M. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979. (Coleção grandes cientistas sociais, n. 13).

WILLIAMSON, J. **What Washington means by policy reform**. 1989. Disponible en: <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>>. Acceso el: 5 jul. 2012.

## LA INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE LA UNASUR: PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS PARA SUPERAR LAS DIFICULTADES Y ALCANZAR LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Adriana R. Cadena Cancino\*

### 1 INTRODUCCIÓN: DEL MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES A LAS REFORMAS NEOLIBERALES EN AMÉRICA LATINA

A partir de los años treinta hasta antes de la crisis de la deuda externa de los ochenta, la prioridad en América Latina (en adelante, AL) fue viabilizar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (más conocido como el modelo ISI), impulsado a través del endeudamiento externo y la recepción de inversión extranjera directa de empresas multinacionales.<sup>1</sup> Sin embargo, durante la Gran Depresión, los países desarrollados, en aras de proteger su economía, cerraron sus fronteras y redujeron de una manera importante las importaciones latinoamericanas. Esta situación condujo al deterioro de las relaciones de intercambio a nivel internacional, al incremento del endeudamiento externo para equilibrar la balanza de pagos y por ende al incremento de los servicios de la deuda externa y a una gran contracción económica a nivel regional, dada su gran dependencia respecto de los países del centro, basada en el modelo primario exportador.

La reducción del comercio exterior de los países latinoamericanos con los países desarrollados llevó a los gobiernos a implementar una política de incentivo a la producción de manufacturas, lo que condujo al favorecimiento de las importaciones de bienes de capital y materias primas aptas para la producción de una industria manufacturera ya desarrollada en los países industrializados.

Estas políticas favorecieron el proceso ISI en tiempos de la Gran Depresión, sobre todo en Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y México, que “permitieron la protección de la industria nacional, la preferencia sistemáticamente de las importaciones de la industria manufacturera, asignación selectiva de divisas para la

---

\* Directora Ejecutiva de la Fundación América Mundial y Directora Ejecutiva de la Red de Estudios Estratégicos para la Integración de América del Sur (Intersur). Profesora investigadora en la Universidad Autónoma de Colombia, Central y Antonio Nariño.

1. La economía estadounidense entre 1925 y 1929 se constituyó en la más importante del mundo, como consecuencia de la pérdida de hegemonía del Reino Unido, lo que llevó a que Estados Unidos de América (EUA) tuviera una gran influencia en la inversión extranjera en América Latina que “pasó de tener 350 millones de dólares en 1887 a casi 1600 millones de dólares entre 1914-1930” (Sunkel, 1970, p.345). Esta IED recibida se destinó al favorecimiento de los sectores de la exportación de gran vinculación con las economías centrales, dejándose de lado la inversión para el favorecimiento de la producción interna.

importación de materias primas y bienes de capital; ampliación y reorientación de las inversiones en infraestructura; ampliación de los servicios sociales; y creación de instituciones financieras del Estado, capaces de canalizar ahorros internos y externos hacia el sector industrial” (Sunkel et al., 2007, pp.351-352).

El modelo ISI, como resultado del modelo de dependencia (centro -periferia) y del modelo estructuralista impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), generado por una externalidad condicionada por el proteccionismo de los países desarrollados y no por un plan real de industrialización de los gobiernos latinoamericanos, trajo como consecuencia un incremento de la dependencia externa, el surgimiento de grupos de poder económico enfocados en las necesidades externas y en la producción para la exportación, y con todo un alejamiento de la necesidad de proveer adecuadamente el consumo interno y una industrialización no propia, que induce a un proceso de fragmentación estructural que generó el problema del subdesarrollo.

El modelo ISI tuvo varias características: en su primera fase, la industrialización asumió la forma de sustitución dinámica de las importaciones<sup>2</sup>, que se realiza en una época en que la tecnología se orienta en el sentido de economizar mano de obra y los países latinoamericanos siguen los patrones tecnológicos de los países industrializados<sup>3</sup> (Furtado, 1993). Esta situación del proceso de industrialización llevó a que la nueva industria no pudiera absorber la mano de obra, se incrementara el subempleo y por ende una capacidad limitada para alcanzar una fase superior de desarrollo capitalista, en la que se alcanzara la redistribución del ingreso y las estructuras sociales tendieran a la homogeneización.

Según Sunkel, la diversificación y la transformación en la estructura productiva, social y política derivadas del proceso ISI, no tuvo grandes impactos ya que “desde el punto de vista de los efectos regionales, el proceso de sustitución no significó transformaciones profundas en la estructura espacial de la actividad económica creada por el sistema primario exportador”, pues el desarrollo manufacturero se basó en industrias ligeras de bienes de consumo, abastecidas por importaciones de materias primas. Por otra parte, se hace preciso resaltar que la propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo se dio lenta e irregular; se da una suerte de incapacidad de analizar la dinámica de los países en desarrollo con independencia de su posición dentro de la economía mundial; y sobre todo se da una menor capacidad de la industria moderna de absorber mano de obra liberada por el sector rural, además de la gran dependencia tecnológica (Prebisch, 1951).

---

2. Las inversiones se orientaban en el sentido de diversificar la estructura productiva a fin de que la oferta interna cubriese los espacios que una oferta externa insuficiente dejaba vacíos (Furtado, 1993, p.143), lo que llevó al incremento de precios por la ausencia de competencia.

3. El hecho de que se sigan los patrones tecnológicos de los países industrializados alude a la adopción de tecnología y no a la innovación tecnológica generada por el propio proceso de desarrollo, lo que lleva al atraso industrial y tecnológico.



Con la aparición del crecimiento de las exportaciones manufactureras a finales de los años cincuenta, Prebisch y la CEPAL pasaron a defender un “modelo mixto” que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de nuevas exportaciones, especialmente de origen industrial. A lo largo del tiempo, la visión de la CEPAL se volvió crecientemente proexportadora, aunque enemiga de un desmantelamiento abrupto de las estructuras de protección (Ocampo, 2001, p.27). Bajo la dinámica del modelo mixto, a partir de 1960 la CEPAL adopta los procesos de integración como instrumentos claves para disminuir los costos del modelo ISI, incrementar la inversión y el comercio intrarregional, en el que el mayor reto fue el de conformar un mercado común latinoamericano<sup>4</sup>.

Luego, en 1970 se propagó en AL la idea de un Estado fuerte combinado con una amplia dosis de proteccionismo. Empero, con el agotamiento del modelo ISI y el surgimiento de la crisis de la deuda externa, iniciada en toda AL con la moratoria del pago de la deuda externa mexicana en 1982 y con el posterior contagio de Argentina en 1989, se estableció en la Región el avance de las estrategias “neoliberales”<sup>5</sup>, que impusieron una nueva agenda económica a través de las políticas de ajuste señaladas por el Consenso de Washington, donde se abandona el modelo ISI y se retorna al liberalismo económico, con la imposición de la liberalización comercial, de capitales, el ajuste fiscal y la contracción del gasto público, entre otras reformas estructurales<sup>6</sup>.

Bajo las reformas, las estructuras productivas latinoamericanas presentaron cuatro problemas fundamentales: “1) destrucción excesiva del aparato productivo heredado; 2) débiles eslabonamientos productivos de los sectores dinámicos; 3) especialización en renglones no dinámicos del comercio internacional; y 4) creciente dualismo productivo” (Ocampo, 2007, p.79). Quizás una de las contradicciones más evidentes del modelo neoliberal en AL, es que desde el momento en que se da el cambio de modelo de industrialización desarrollista por el del libre comercio, el crecimiento económico no ha logrado los niveles alcanzados de la época del modelo ISI y a pesar de que AL a partir de los años ochenta ha incrementado notablemente las exportaciones, éstas se sustentan en *commodities* que tienen una creciente demanda mundial, pero que no favorecen la creación de empleo nacional ni desarrollo.

---

4. Así, en 1960 mediante la firma del Tratado de Montevideo se constituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que buscó eliminar barreras arancelarias sin el establecimiento de un arancel externo común; así mismo se iniciaron los procesos de integración del Mercado Común Centroamericano – MCCA (1960); el Grupo Andino (1969) con el Acuerdo de Cartagena y la Comunidad del Caribe – CARICOM (1973) a través de la firma del Tratado de Chaguaramas. Tras el estancamiento de la ALALC, en 1980, este mecanismo de asociación fue reemplazado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); en 1991 con la firma del Tratado de Asunción se creó el Mercado Común del Sur (Mercosur); en 1994 entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN y a partir de 1996 el Pacto Andino pasa a ser Comunidad Andina.

5. Es importante recordar que en el primer país donde se imponen las políticas neoliberales es en Chile, después del golpe de Estado dado al Presidente Allende, el 11 de septiembre de 1973.

6. El servicio de la deuda implicó relaciones con los bancos privados, los acreedores bilaterales y las agencias internacionales. La estabilización se hizo mediante políticas relacionadas con la inflación y la balanza de pagos, con énfasis en la privatización y la liberalización del mercado.

Es fundamental para AL alcanzar el cambio estructural entendido como la introducción de innovaciones en la base productiva y empresarial y el incremento en la inversión para fomentar la investigación y el desarrollo, pues ésta será la única vía que permitirá producir rendimientos crecientes y aprendizaje tecnológico. Así, una participación masiva de la producción industrial, generaría encadenamientos productivos que acelerarían el desarrollo de los países latinoamericanos. Es por esto que insistimos en la integración productiva como la vía necesaria y óptima, para no solamente alcanzar el desarrollo, sino también como propuesta económica para solventar el problema de crisis sistémica del modelo neoliberal, que tiene a las economías desarrolladas subsumidas en una situación de desmonte del estado de bienestar y que también amenaza a AL a la debacle.

Finalmente, basándonos en la premisa que la mejor herramienta a la que pueden acceder los gobiernos para alcanzar el desarrollo es el de la integración, nos enfocaremos en determinar las condiciones necesarias para que se establezca la integración productiva entre los países miembros de la Unión de Naciones de Suramérica; analizaremos las dificultades y posibles soluciones para su consolidación, por lo que miraremos el grado de complementariedad comercial, el efecto de los Tratados de Libre Comercio (TLC) negociados entre países de la Región con terceros países; y traeremos algunas sugerencias para superar algunos obstáculos a propósito de los TLC.

## **2 LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Y LA UNIÓN DE NACIONES DE SURAMÉRICA**

La crisis económica actual alude a un reordenamiento económico a nivel mundial y sobre todo a la búsqueda de estrategias políticas que coadyuven a enfrentar la crisis. A partir de 2008, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela conformaron la Unión de Naciones de Suramérica (Unasur), con el propósito de llevar a cabo una integración económica de carácter intergubernamental que permita consolidar las relaciones de cooperación política, desarrollo social y crecimiento económico de los países suramericanos.

Los propósitos fundamentales de la Unasur fueron establecidos en las distintas Cumbres Presidenciales Suramericanas: en 2002, se acordó una agenda de integración, seguridad e infraestructura, de lo que resultó la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA); en 2004 se crea la Comunidad Suramericana de Naciones; en 2005 se inició el establecimiento de un diálogo político de temas tales como integración física, medio ambiente, integración energética, mecanismos financieros suramericanos, asimetrías regionales, promoción de la cohesión social y cooperación en telecomunicaciones; en 2006 se incluyó la agenda social como

objetivo fundamental de la integración suramericana; en 2007 en el marco de la Cumbre Energética se pasa de tener en Suramérica una Comunidad a adoptar la Unión de Naciones Suramericanas, que resulta ser un instrumento de política más ambicioso, pues implica la adopción de una moneda única y un mayor número de retos a nivel de política macroeconómica conjunta, a pesar las asimetrías existentes entre los países.

Varios son los órganos consultivos creados hasta el momento por la Unasur: Consejo Energético, de Defensa, Salud, Infraestructura y Planeamiento (Cosi-plan); Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas, la Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (Coseccti); para el Desarrollo Social y la Integración Financiera; Mecanismo de solución de controversias en materia de Inversiones; Electoral; y el Consejo de Economía y Finanzas que contempla impulsar un fondo latinoamericano de reservas, acelerar la creación del Banco del Sur y aumentar el comercio.

La integración productiva como elemento estructurante del desarrollo es aún incipiente en la Unasur, pero es fundamental iniciar un proceso de discusión continua del concepto, con el fin de trabajar en su implementación. Integración productiva no tiene un significado unívoco, pero se ha trabajado en la Comunidad Económica Europea y en la integración asiática desde distintas perspectivas. La integración productiva europea tiene características especiales frente al enorme grado de institucionalidad y la estrategia del financiamiento de diversos proyectos de infraestructura y desarrollo para sus industrias, mientras que en la integración asiática imperaron las relaciones comerciales y de complementariedad productiva, donde Japón coadyuvó a los Nuevos Países Industrializados, por sus siglas en inglés NICs (India, Taiwán, Malasia, Singapur, Corea del Sur, entre otros) a la búsqueda del desarrollo y recientemente, ha puesto a China como el nuevo protagonista mundial (Notas Cepal, 2009).

Por parte del Mercosur, el Grupo de Integración Productiva (GIP) determinó que “la integración productiva implica el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas a partir de la complementación productiva y la especialización intra-sectorial de todos los países del bloque, especialmente para la integración de pequeñas y medianas empresas de la región y empresas de los países de menor tamaño económico relativo a procesos productivos regionales. Esto conlleva la modificación de los patrones productivos vía reasignación de recursos productivos, modificando el patrón de intercambio comercial, tomando en cuenta una perspectiva regional.(Mercosur, 2008)”.

Si bien, este tipo de concepto tomado por el Mercosur es importante para la generación de empleo y estimar el desarrollo de los países de menor desarrollo, no es suficiente para generar desarrollo para el caso de la Unasur, pues se debe tomar

en cuenta que las grandes industrias con alto valor tecnológico, que tienen como propósito la demanda más dinámica de los países desarrollados, son las que históricamente (después de la Revolución Industrial) han generado crecimiento y desarrollo en los países. Sin embargo, es fundamental advertir que el desarrollo de los nuevos países industrializados, incluida China, lograron su auge gracias a los mecanismos de desempeño, impuestos a la Inversión Extranjera Directa y por la acción de diferentes mecanismos de protección para el desarrollo de la industria e inversión en infraestructura, además de la articulación productiva producida en Asia.

Cuando se observan las políticas adoptadas por los países Asiáticos para alcanzar el desarrollo, encontramos que el Estado Japonés ejerció como coordinador de las actividades económicas basado en la triple alianza: Bancos - Empresa - Gobierno; intervino sobre las importaciones de insumos de bienes de capital; exigió la transferencia de tecnología; impuso tasas diferenciadas de tecnología y soporte financiero<sup>7</sup>. Corea y Taiwán obedecieron a los criterios de flexibilidad y selectividad y priorización en los sectores de alto contenido tecnológico, productos más dinámicos en las economías más desarrolladas en la escala de bienes exportables y el mantenimiento de su política industrial (Ferreira, L, Rodrigo, 2011, p.118).

En China, se ha mantenido la devaluación de su moneda, los bancos son estatales y la política industrial direccionada.<sup>8</sup> Por otra parte, la inversión extranjera directa para China, ha tenido tres grandes objetivos: 1) Aumentar la participación del país en las exportaciones mundiales; 2) favorecer su acceso a las fuentes externas de capital y tecnología avanzadas e, 3) introducir técnicas modernas administrativas en las empresas chinas. (Ibídem, 2011, p.136)

En Corea del Sur, país que hace cincuenta años contaba con el mismo nivel de desarrollo que AL, hoy se reconoce como un gran productor y exportador de marcas propias de alto valor agregado, como Hyundai, Daewoo, LG, Sungyong, Samsung, Ssangyong, entre las más conocidas. Contrario a lo realizado por los gobiernos latinoamericanos frente al abandono del modelo de “Industrialización por Sustitución de Importaciones”, el gobierno de Corea del Sur que también tuvo su propio modelo ISI en el mismo periodo, no lo abandonó con las reformas neoliberales.

---

7. Una vez que Japón pierde competitividad en su moneda y pierde productividad en sus empresas, inicia un proceso de relocalización de sus empresas productoras hacia otros países asiáticos, surgiendo así los nuevos países industrializados (NICs) y generando desarrollo en toda la Región.

8. La formación de la amplia base exportadora de China, a pesar de haber sido impulsada por las empresas estatales, tuvo gran soporte del capital extranjero que entró al país por medio de plataformas de exportación.

Es que el desarrollo de Corea del Sur ha estado ligado fuertemente a la política estatal y la protección; así, en “1962 el gobierno promulgó la “Política de Promoción de la Industria Automotriz” y la “Ley de Protección a la Industria Automotriz”; en 1964 estableció el “Plan de Promoción Integral de la Industria Automotriz”, prohibiendo a las compañías extranjeras operar en Corea, a menos que estuvieran asociadas con productores locales; en 1982 tras la crisis energética, el gobierno tomó medidas para evitar una dura competencia entre las cuatro fábricas existentes en ese momento, postergando su política aperturista; y para 1986 el gobierno había elaborado nueve planes oficiales de protección para la industria automovilística” (Valencia, 2/10/2011), lo que le permitió hoy, ser la quinta economía productora automotriz a nivel mundial y la sexta a nivel de exportaciones. Luego, la vía tomada por Corea del Sur dista ampliamente de la adoptada por las economías de AL que llevaron a la desindustrialización, a la generación de pobreza, miseria, desempleo y demás problemas estructurales, mientras que Corea del Sur adoptó la protección de su industria nacional con alto valor agregado, fortaleció su mercado interno, invirtió en ciencia y tecnología, postergó la apertura económica en tiempos de crisis, invirtió en educación de alta calidad y esencialmente, no siguió las políticas neoliberales.

Así, la integración productiva suramericana a la luz de las integración asiática y europea, está aún sin un horizonte claro, pero lo que se puede determinar es que sin protección para el desarrollo de la industria, sin requisitos de desempeño establecidos para la inversión extranjera directa y sin el impulso de las cadenas productivas, es muy improbable que en Suramérica se pueda hablar pronto de una nueva senda de desarrollo, a propósito de las negociaciones de Tratados de Libre Comercio de nueva generación, que vienen adelantando algunos países de la Región con países altamente asimétricos.

### **3 TENDENCIAS PRODUCTIVAS ENTRE LOS PAÍSES SURAMERICANOS**

Al realizar un análisis del comportamiento de la actividad productiva de los países suramericanos que componen el Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay), la Comunidad Andina (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador), Venezuela y Chile, a través de sus principales bienes exportables e importables (cuadro No. 1), vemos que en el 2010, en general, aún existe una marcada tendencia por la exportación de bienes primarios, una oferta de exportación poco diversificada y una gama de importaciones de bienes de alto contenido tecnológico y de valor agregado.

CUADRO 1  
Principales bienes de exportación y de importación (2010)

País	Exportaciones	Importaciones
Argentina	Harina de soja, habas, aceite de soja, maíz, aceites crudo de petróleo, perlas finas, vehículos para el transporte de mercancías, minerales de cobre, productos químicos, automóviles, trigo, entre otros.	Automóviles para turismo, aceites de petróleo mineral, aeronaves, partes y accesorios para vehículos, teléfonos, minerales de hierro y su concentrados, aparatos de grabación y reproducción, energía eléctrica, automóviles para transporte de mercancías, motores de encendido por chispa, hulla y combustibles sólidos, abonos, fertilizantes, productos químicos orgánicos, neumáticos, sangre humana y animal, medicamentos, entre otros.
Bolivia	Gas de petróleo, minerales de cinc, minerales de los metales preciosos y sus concentrados, alimentos preparados para animales, estaño, aceite de soja, entre otros.	Gasolina y diesel, barras de hierro sin alear, combustibles para motores de vehículos automóviles, harina de trigo, vehículos automóviles para transporte de mercancías y de turismo, máquinas para perforación, medicamentos, aeronaves, tractores, insecticidas, raticidas, herbicidas, preparaciones alimenticias, betún de petróleo, papel y cartón, pañales, palas mecánicas, excavadoras, malta, plásticos, entre otros.
Brasil	Minerales de hierro, petróleo, granos y frutas, soja, azúcar de caña, café, tortas y otros residuos de soja, pasta química de madera, carne de pollo y gallina, aeronaves, vehículos para el transporte de personas, aceite combustible, cereales, hierro, piedras preciosas, entre otros.	Petróleo, aceite diesel, automóviles de pasajeros, petroquímica, máquinas y aparatos de material eléctrico, hulla, clorato de potasio, gas, cobre refinado, trigo, vehículos para el transporte de mercancías, querosenos, partes para aviones y helicópteros, partes para automóviles, cristal líquido, circuitos integrados eléctricos, propano, turbinas a gas, teléfonos, fertilizantes, coque, medicamentos, hierro fundido, entre otros.
Colombia	Petróleo, Hullas, oro, café, aceites pesados, ferroníquel, bananos, gasóleo, coques, flores, azúcar de caña o de remolacha, desperdicios de cobre, polipropileno, medicamentos, polímeros de cloruro, gasolinas sin tetraetilo de plomo, gas natural, entre otros.	Aviones y aeronaves, aceites pesados, maíz, teléfonos, automóviles de turismo, computadores, productos farmacéuticos, aceite de petróleo, aparatos receptores de televisión, máquinas para procesamiento de datos, vehículos para el transporte de mercancías, propano, trigo, soja, motocicletas, alambre de cobre, aceite de soja, abonos, semillas, habas, neumáticos, entre otros.
Chile	Cobre y sus manufacturas, minerales de cobre, pasta química de madera, oro, molibdeno, alambre de cobre, flúor, cloro, bromo y yodo, pescado congelado, madera de pino, papel y cartón, plata, vino, preparaciones alimenticias, uvas, despojos de pescado, manzanas, peras y membrillos, entre otros.	Gasolina, diesel, petróleo, vehículos de carga y de personas, gas, teléfonos, camionetas, carne de res, computadores, volquetas, hulla, minerales de molibdenos, minerales de cobre, gas propano, medicamentos, azúcar de caña y remolacha, alimentos para animales, barcos, ácido sulfúrico, excavadoras, gas natural, entre otros.
Ecuador	Petróleo, bananos, aceites pesados, camarones, flores, cacao, atunes, vehículos para transporte de mercancías, café, tilapia, aceite de palma, camperos, sardinas, piña, aparatos de ortopedia, tableros de madera, confituras, hortalizas, entre otros.	Diesel, Nafta disolvente, gas licuado, medicamentos, aceites de petróleo, automóviles para turismo, tubos de enturbación, aceite de soja, vehículos híbridos, motores y generados eléctricos, aparatos de reproducción de televisión, trigo, pescado congelado, vehículos para transporte de mercancías, energía eléctrica, aceite de soja, aparatos celulares, entre otros.
Paraguay	Soja, carne bovina, harina, maíz, trigo, aceite de soja, semillas de sésamo, azúcar de caña, carbón vegetal, bombonas de plástico, cigarrillos, arroz, aceite de girasol, algodón, pieles, entre otros.	Gasóleo, teléfonos celulares, juguetes, videojuegos, cámaras fotográficas y videocámaras, preparaciones alimenticias, máquinas para tratamiento magnético, abonos, nitrógeno, fósforo y potasio, reproductores de sonido, gasolinas, automóviles, naftas, tabaco, neumáticos, aires acondicionados, unidades de discos magnéticos, químicos, cervezas de malta, entre otros.

(Continúa)

(Continuación)

País	Exportaciones	Importaciones
Perú	Oro, minerales de cobre, cobre refinado, residuos de industrias alimentarias, cinc, plomo, café, aceites de petróleo, molibdenos, hierro, carburadores tipo queroseno, espárragos, gas natural, aceite de pescado, uvas frescas, propano, camisetas, moluscos, colorantes, entre otros.	Petróleo, diesel, automóviles, maíz, teléfonos, residuos de la industria alimentaria, trigo, aceite de soja, televisores, receptores de radiodifusión e imagen, computadores, diesel, excavadoras, propileno, medicamentos, volquetas, barras de hierro, motocicletas, azúcar de caña, neumáticos, abonos, entre otros.
Uruguay	Habas, carne bovina, trigo, arroz, madera, leche, malta, tapones de plástico, leña, animales bovinos, gasolinas, energía eléctrica, oro, caucho, pieles, grasas comestibles, muebles, automóviles para turismo, cítricos, abonos, herbicidas, filete de pescado, maíz, lana y pelo fino, partes para automóviles, entre otros.	Petróleo, gasóleo, vehículos, plásticos, teléfonos, aparatos de transmisión, partes para automóviles, fuel oil, abonos, tractores, monitores, aparatos de radiodifusión y grabación, caucho, yerba mate, abonos, naftas, herbicidas, insecticidas, aviones, carne porcina, aparatos para cosechar, energía eléctrica, entre otros.
Venezuela	Petróleo, Piritas de hierro tostadas, hierro, barcos de pesca, combustibles minerales, ferroaleaciones, aluminio, hulla, hidrocarburos cíclicos, óxido de aluminio, dodecibenceno, remolcadores, carbono, energía eléctrica, ferrosolicio, plásticos, crustáceos, tabacos, conductores para electricidad, medicamentos, cacao, ron, amoniaco, oro, aviones, partes de automóviles, entre otros.	Productos farmacéuticos, animales vivos bovinos, aparatos emisores de radiotelefonía, máquinas eléctricas, aceite de soja, reactores de gas, trigo, maíz, productos industria química, televisores, videomonitores, videoproyectores, generadores de corriente alterna, aparatos de medicina e instrumentos, electromédicos, tubos de perforación, partes y accesorios de máquinas, malta, plásticos, azúcar, leche y nata, vehículos, computadores, alambre de cobre, atunes, papel, entre otros.

Fuente: Aladi.  
Elaboración propia.

A pesar de que Brasil y Argentina se encuentran dentro de los países del G-20, aún su oferta productiva para el exterior es muy alta en bienes básicos, aunque es de resaltar la capacidad de la industria automovilística y aeronáutica (especialmente en el caso brasileño). Por otra parte, es de resaltar que los países suramericanos poseen gran cantidad de recursos estratégicos energéticos de gran importancia que, de llegar a darse la integración energética, podrían posicionar a la Región como potencia mundial en esta materia.

Por otra parte, al estudiar la importancia que puede tener la integración productiva en el marco de los países que conforman la Unasur (cuadro 2) observamos el grado de apertura económica a nivel bilateral entre los países suramericanos, lo que arrojó un bajo nivel de interrelación entre los miembros, resaltando un mayor nivel de apertura intrarregional en el caso brasileño, argentino y entre los países del Mercosur, mientras que entre los países de la Comunidad Andina la apertura es más modesta. Cabe subrayar el caso de Bolivia, que a pesar de estar dentro de la Comunidad Andina, mantiene una apertura más desarrollada con los países del Mercosur sin ser un miembro pleno de este organismo.

Al analizar el grado de apertura de cada país con el conjunto de Suramérica, se puede observar que tan sólo en los casos de Bolivia y Paraguay existe un grado de apertura superior al 50%, mientras que los países restantes, aún poseen niveles bajos de apertura con la Región.

Se puede decir que faltan políticas de integración regional suramericana, pues a pesar de que existe una tendencia a mejorar las relaciones de intercambio entre los países de la Región, dados los resultados del 2010, aún el nivel de apertura y de importancia comercial intrarregional es muy baja, por lo que en el corto plazo no se podría hablar de una Región con lazos comerciales muy fuertes, con excepción de Bolivia y Paraguay, como se resaltó anteriormente.

CUADRO 2  
Grado de apertura económica entre los países suramericanos (1995 y 2010)

PAÍS	Argentina		Bolivia		Brasil		Colombia		Chile		Ecuador		Paraguay		Perú		Uruguay		Venezuela		Suramérica	
	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010
Argentina			0,2	0,2	3,9	7,4	0,1	0,3	0,8	1,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,1	0,3	0,4	0,5	0,2	0,3	5,9	10,8
Bolivia	3,8	10,4			2,8	27,8	1,2	2,9	1,9	3,3	0,2	0,5	0,1	0,4	3,1	6,5	0,1	0,3	0,2	5,2	13,4	57,1
Brasil	1,7	3,7	0,1	0,4			0,1	0,4	0,4	0,9	0,0	0,1	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,5	3,2	7
Colombia	0,3	1,1	0,1	0,2	0,6	2,3			0,4	1,2	0,7	1,8	0,0	0,0	0,7	1,3	0,0	0,0	2,5	1,2	5,2	9
Chile	3,2	5,2	0,4	0,4	3,7	8,1	0,6	2,1			0,5	1,2	0,2	0,7	0,9	2,3	0,2	0,2	0,6	0,6	10,2	20,7
Ecuador	1,1	2,7	0,0	0,6	1,6	3,7	4,3	10,9	2,0	5,5			0,0	0,1	0,7	8,8	0,1	0,3	2,0	6,0	11,8	38,5
Paraguay	8,4	20,2	0,1	0,5	15,3	29,4	0,2	0,1	1,6	6,4	0,0	0,2			0,1	1,3	1,0	11,0	0,3	3,2	27	72,2
Perú	0,8	1,4	0,4	0,7	1,3	3,4	1,5	2,3	0,9	2,6	0,2	2,4	0,0	0,3			0,1	0,1	1,2	0,7	6,5	13,8
Uruguay	4,4	6,6	0,0	0,1	7,1	9,6	0,1	0,1	0,5	0,8	0,1	0,2	0,2	0,7	0,2	0,3			0,2	2,9	12,7	21,1
Venezuela	0,3	0,6	0,0	0,3	1,9	2,1	2,0	1,1	0,2	0,4	0,2	0,6	0,1	0,1	0,3	0,3	0,0	0,2			5	5,4

Fuentes: Importaciones y Exportaciones en miles de dólares, Aladi

Producto Interno Bruto, Banco Mundial en miles de dólares a precios constantes del 2000

$((Xs+Ms)/PIB)*100$  Apertura Comercial entre países miembros de la Unasur

\*Suramérica: con excepción de Guyana y Suriname  $((Xs+Ms)/PIB)*100$  Apertura comercial de cada país frente a toda Suramérica.

Cálculos propios.

En el cuadro 3 podemos ver el grado de complementariedad existente entre los países suramericanos, que se ha medido mediante un modelo econométrico de regresión lineal simple, donde se explica cómo el crecimiento de las importaciones de los demás países ( $\ln IMPO_{ij}$ ) afecta el crecimiento económico del país doméstico ( $\ln PIB_i$ ). Por ejemplo, al mirar el coeficiente entre Brasil como país doméstico y Colombia como el país desde donde se realizan las importaciones, igual a 0,1481, indica primero que existe complementariedad entre el comercio exterior de Brasil con el de Colombia y segundo que por 1% que crezcan las importaciones desde Colombia, el PIB de Brasil crece 0,1481%, y aunque probablemente sea alto, lo importante de resaltar es el efecto del comercio interregional.

Lo interesante de este modelo es ver que, excepto algunas relaciones comerciales de sustitución (los resultados negativos del cuadro 3 en el caso de Venezuela – Chile y Venezuela - Perú), existe un alto grado de complementariedad entre estos países de Suramérica, lo cual refuerza la idea de integración productiva en la Unasur.



**CUADRO 3**  
**Grado de importancia del comercio intrarregional y su complementariedad (1995 y 2010)**

		Variable dependiente: ln(pib)										
		Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	
Variable explicativa: ln(importaciones)	Argentina	β		0,3079	0,3139	0,2073	0,3814	0,2070	0,2463	0,3654	0,3022	0,2224
		t - student		12,52	4,21	13,91	10,59	17,43	7,94	8,93	9,28	14,95
	Bolivia	β	0,1111		0,0718	0,2235	0,2803	0,1256	0,0600	0,2563	0,1223	0,0387
		t - student	3,34		7,95	2,79	4,10	5,00	5,00	3,57	3,48	2,31
	Brasil	β	0,3077	0,2905		0,2266	0,2748	0,2041	0,2153	0,2753	0,2814	0,1680
		t - student	11,01	23,80		21,48	9,98	9,85	8,88	12,52	7,63	10,32
	Colombia	β	0,2223	0,3701	0,1481		0,1761	0,2943	0,1587	0,4439		0,1795
		t - student	4,72	14,01	5,44		6,70	13,40	3,71	5,78		7,38
	Chile	β	0,2995	0,3917	0,2005	0,3459		0,3065	0,0881	0,4121	0,4087	0,1938
		t - student	3,64	6,86	7,56	25,89		11,29	2,65	16,00	10,16	10,43
	Ecuador	β	0,1876	0,3331	0,0813	0,3821	0,1360			0,1776		0,1292
		t - student	2,45	9,35	1,22	15,81	3,44			6,83		8,83
	Paraguay	β	0,2281	0,1081	0,1647	0,0451	0,1852	0,1228		0,2263	0,2294	0,1517
		t - student	5,01	5,24	1,38	1,76	6,51	5,89		12,64	7,36	2,66
	Perú	β	0,2426	0,2955	0,2144	0,2241	0,1631	0,1751	0,1482		0,1607	0,1806
		t - student	7,56	12,61	7,75	28,22	10,15	20,81	3,83		4,03	16,79
	Uruguay	β	0,2709	0,2022		0,3015	0,3528	0,1895	0,2723	0,2883		0,1381
		t - student	3,15	4,35		8,13	8,08	5,42	3,76	4,29		7,31
Venezuela	β		0,1162			-0,3330	0,2096	0,0554	-0,2648	0,0474		
	t - student		5,82			-2,07	5,66	8,55	-2,81	3,70		

Fuente: Banco Mundial y Aladi.  
 Elaboración propia.

Obs.: Modelo econométrico:  $\ln PIB_i = \alpha + \beta \ln IMPO_{ij} + \mu_i$

Donde

**PIB<sub>i</sub>**: Producto Interno Bruto del país *i*.

**IMPO<sub>ij</sub>**: importaciones del país *i* que provienen del país *j*.

Se estima en log – log para obtener la interpretación del coeficiente β en términos porcentuales y como elasticidad. En el cuadro se presentan los coeficientes significativos al 10%.

Tendríamos que entrar a analizar con mayor profundidad el porqué de la complementariedad y cuáles son los sectores dinámicos, pero esto lo dejaremos para una próxima investigación.

Ahora bien, como en líneas anteriores hemos tratado de analizar las ventajas y la importancia de la integración productiva entre los países miembros de la Unasur, es conveniente analizar las dificultades que podría atravesar la integración como consecuencia de la firma de Tratados de Libre Comercio entre algunos países suramericanos con EUA, lo cual trataremos en el siguiente apartado.

#### 4 LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO ENTRE PAÍSES ASIMÉTRICOS Y SU INCIDENCIA EN LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA

Los TLCs son acuerdos comerciales que se celebran entre dos o más países con el fin de reducir aranceles y eliminar barreras paraarancelarias entre sí. Estos tratados tienen el fin único de abrir las fronteras a los bienes e imponer reglas en materia de propiedad intelectual, inversiones, medio ambiente, normas laborales, comercio transfronterizo, servicios, entre otros, pero carecen de políticas que coadyuven a la convergencia económica y social.<sup>9</sup>

Un nuevo panorama para la integración latinoamericana se empieza a configurar a partir de la ruptura de las negociaciones de la conformación del Área del Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2003, momento en que los EUA reactivaron su política de negociaciones bilaterales, las cuales estuvieron encabezadas por el Representante de Comercio de los EUA de ese entonces, Robert Zoellick. En el marco de la “liberalización competitiva”,<sup>10</sup> Zoellick especificó el itinerario a seguir y los puntos relevantes en la estrategia de construcción de un espacio de libre comercio hemisférico que relacionó con la política de seguridad nacional que mantiene EUA.

A partir de 1994, con la celebración de Tratado de Libre Comercio de América del Norte firmado entre EUA, México y Canadá, los TLC son más restrictivos, con prioridades en los temas de propiedad intelectual y de inversiones. Gobiernos como los de EUA y de la Unión Europea buscaron obtener el Tratado Nacional para las inversiones en los países socios, además de garantizar el respeto de la propiedad intelectual, que realmente es un sistema de protección a la industria de los países desarrollados, que perjudica en gran medida a los países

9. Caso contrario se vio en los inicios de la historia de los procesos de integración económica de América Latina, donde se adoptaron mecanismos de reconocimiento de las asimetrías que trataban de coadyuvar a los países menos desarrollados. Ejemplo de esto lo podemos observar en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC en el Capítulo VIII), Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi en el capítulo III), el Acuerdo de Cartagena, que diera origen al Pacto Andino, el proyecto de integración centroamericana y la Comunidad del Caribe (Caricom). Las consideraciones sobre asimetrías de los países menos desarrollados se estimaron en relación con el acceso al mercado de los países más desarrollados y a la mayor defensa comercial para enfrentar los procesos de apertura. “El trato especial y diferenciado se traducía en un trato comercial no recíproco que favorecía a los menos desarrollados y se limitaba a los aspectos arancelarios y comerciales de la integración” (Cepal, 2007). Pero es a partir de los años 90 con el modelo aperturista y de las reformas, que el trato no recíproco para las economías de menor desarrollo ya no era parte integrante de los tratados y las economías menores tan sólo se beneficiaban de mayor tiempo para reducción arancelaria. Es tan sólo entre 2003 y 2004 que el Mercado Común del Sur (Mercosur) creó “los Fondos para la Convergencia Estructural, mientras que la Comunidad Andina a partir de 1999 implementó la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y el Plan Integral de Desarrollo Social” (Ibidem *op.cit.*, 4).

10. Liberalización Competitiva: La dinámica y orientación que siga la integración hemisférica dependerá de la actitud que asuman los EUA. La estrategia estadounidense está claramente establecida: combinar las negociaciones bilaterales con las multilaterales, de suerte que se refuercen mutuamente y converjan en el libre cambio global. Es la esencia de la liberalización competitiva que la agenda de EUA en comercio sintetiza en tres prioridades: *i)* concluir exitosamente la ronda Doha de la OMC; *ii)* extender en nuevos TLCs los nexos económicos bilaterales y regionales para ampliar el bienestar de los trabajadores, los agricultores y los consumidores estadounidenses; *iii)* proteger los intereses y derechos nacionales mediante la aplicación de las leyes de comercio internacional de los EUA y las normas internacionales. (Tomado de USTR).

menos desarrollados, que no poseen una cultura del desarrollo tecnológico y de la innovación y que tendrán que pagar los costos de mantener monopolios en dichas áreas en los países desarrollados.

Los TLC que negocian EUA y la Unión Europea resultan inapropiados para los países productores agrícolas, pues los “altos subsidios”<sup>11</sup> a la agricultura que aquellos mantienen no son negociables en los TLC y sólo son negociados en las Rondas de Doha para el Desarrollo que lidera la Organización Mundial del Comercio, las que hasta el momento no han dado ningún resultado favorable.

A propósito del TLC que ratificó EUA con Colombia el 12 de octubre de 2011, pero cuya negociación finalizó el 27 de febrero de 2006, traerá más consecuencias negativas que positivas tanto para Colombia como para la Integración Suramericana.

Frente a las asimetrías entre el comercio bilateral entre EUA y Colombia (Cuadro No. 4) a 2006 vemos que el 11,2% de las exportaciones que EUA realiza hacia Colombia es del sector primario, mientras que 88,7% corresponde al sector industrial. Mientras que para Colombia el 67,8% correspondió a exportaciones del sector primario y tan sólo el 32,1% al sector industrial.

**CUADRO 4**  
**Composición del comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos por sectores (1990-2006)**

Sectores	Estados Unidos				TAG <sup>1</sup>	Colombia				TAG <sup>1</sup>
	% Exportaciones a Colombia por sector económico					% Exportaciones a EUA por sector económico				
	1990	1995	2000	2006		90/06	1990	1995	2000	
Sector primario	7.6	7.7	9.5	11.2	2	66.7	70.0	73.8	67.8	0.0
Sector industrial	88.4	91.7	90.5	88.7	0.0	32.9	29.9	26.2	32.1	0.0
Otros	4.0	0.6	0.0	0.1	-19.7	0.4	0.1	0.0	0.1	-0.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>		<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Cepal. Disponible en: <[http://www.eclac.org/Comercio/paninsal/Anexo2006\\_2007](http://www.eclac.org/Comercio/paninsal/Anexo2006_2007)>.

Nota: <sup>1</sup>TAG – Tasa de crecimiento acumulada geométrica del periodo.

Obs.: tomado de: El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y EUA: Un tratado de Asimetrías (Cadena A, 2011).

11. Los resultados negativos de la ronda de Cancún se debieron principalmente al incremento de los subsidios agrícolas otorgados por los EUA a sus productores agrícolas en 2002, conocidos como “el “Farm Bill” que estableció subsidios por US\$ 180.000 millones entre 2003 y 2009, superiores en no menos del 75% a los que estuvieron vigentes entre 1996 y 2002” (Barberi y Garay, 2004, p.8).

Lo sorprendente de los resultados que hemos obtenido hasta el momento cobra real importancia cuando se tiene en cuenta que Colombia, junto con los países Andinos, ha tenido vigente la “Ley de Preferencias ATPDEA”<sup>12</sup> que consiste en una ayuda a través del comercio que otorga EUA unilateralmente a los países Andinos, en la lucha por la erradicación de la droga y el conflicto armado interno.

Uno de los argumentos más fuertes del gobierno colombiano para negociar el TLC fue el de mantener las preferencias otorgadas por EUA de manera permanente y desgravar otros productos no comprendidos en el sistema de preferencias. No obstante, al hacer una evaluación de las exportaciones colombianas hacia EUA bajo la modalidad de APTDEA con el manejo de las preferencias, podemos afirmar que Colombia con la apertura del comercio que realizó unilateralmente EUA no logró un incremento de las exportaciones colombianas, tal como se observa en el cuadro No. 5., pues a pesar de tener más de cinco mil doscientos cincuenta (5250) bienes colombianos abiertos al mercado estadounidense en más de 11 años, la estructura de las exportaciones colombianas hacia EUA no logró cambiar. Luego, la promesa del crecimiento de las exportaciones es una falacia; más bien, las importaciones provenientes de EUA hacia Colombia sí tendrán aumentos significativos, pues los aranceles agrícolas tendrían una reducción de 14,47% en Colombia, mientras que EUA los reduciría en 4,95% y en materia industrial la reducción sería del 13,28% y 3,79% respectivamente (Véase, Cadena A, 2001), lo que afectaría la promoción de la industria en Colombia.

---

12. Colombia desde 1991 disfruta de las preferencias que EUA otorgó en la Ley de Preferencias Andinas (ATPA), con la desgravación de cinco mil productos colombianos con libre entrada a EUA. El 6 de agosto de 2002, el presidente George W. Bush, cambió el ATPA a su nueva “Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga” (ATPDEA, por sus siglas en inglés). Dicho cambio amplió el universo desgravado en 250 productos adicionales, que comprenden: petróleo, prendas de vestir, textiles, calzado, relojes y sus partes, carteras y maletines, productos importantes para el comercio colombiano con EUA.

**CUADRO 5**  
**Exportaciones colombianas hacia EUA en dólares (1990-2006)**

Principales productos de exportación de Colombia hacia EUA	Sin ATPA						Con ATPA						Con ATPDEA				Tag		Elasticidad de las exportaciones	
	1990			1995			2000			2006			2006		1990-2006					
	Valor USD	Part. %	Ar. Prom*	Ind. Esp	Valor USD	Part. %	Ar. Prom*	Ind. Esp	Valor USD	Part. %	Ar. Prom*	Ind. Esp	Valor USD	Part. %	Ar. Prom*	Ind. Esp	Valor USD	Part. %		
Combustibles de Petróleo	1.631.882.883	52	0.87	7	1.413.574.845	38	0.46	8	3.861.277.655	55	0.69	7	3.886.325.617	42	0.001	4	3.886.325.617	42	6%	0.7
Carbón	463.377.264	53	0	72	61.973.900	39	0	51	199.410.068	58	0.00	122	1.183.672.867	55	0.00	154	1.183.672.867	55	22%	0
Café	308.921.389	63	0	32	433.949.778	51	0	42	436.064.937	65	0	30	548.706.504	61	0.00	42	548.706.504	61	4%	0
Flores	164.011.041	68	6.28	112	313.136.427	59	0.003	144	3.116.414	69	0.003	122	360.827.340	65	0.004	195	360.827.340	65	5%	0.8
Banano	129.185.070	72	0	19	159.479.028	63	0	24	2.19.686.100	72	0	62	192.494.728	66.6	0.00	26	192.494.728	66.6	3%	0
Caña de azúcar	90.281.064	75	0	21	51.051.917	65	0	24												0
Piedras y Metales Preciosos	58.169.186	77	0	6	237.183.525	71	0	133	127.896.938	74	0	11	355.920.608	70	60.66	2	355.920.608	70	12%	
Cemento	22.957.119	78	0	31	25.403.584	72	0	74	51.444.277	75	0	62	90.910.316	72	0	12.53	90.910.316	72	9%	0
Pescado	15.450.327	78	0	4	18.036.136	72	0	13												0
Químicos Inorgánicos								4	48.602.705	75	0.01	134								
Pigmentos									196.874.652	78										
Otros	685.239.540	22			1.041.431.895	28			1.515.734.850	22			2.646.445.699	28			2.646.445.699	28	9%	
Total	3.152.474.883	100			3.755.221.035	100			6.988.639.606	100			9.265.293.679	100			9.265.293.679	100		

Fuente: Programa MagiC, Cepal

Elaboración propia.

Notas: Ar. Prom.: Arancel Promedio pagado por Colombia en EUA.

Ind. Esp.: índice de especialización.

TAG: Tasa de crecimiento acumulada del período.

Elasticidad de las exportaciones: incremento % arancel promedio/ incremento % exportaciones.

Obs.: tomado de: El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y EUA: Un tratado de Asimetrías (Cadena A, 2011).

Lo más preocupante del TLC son los resultados que arrojó la negociación, pues no sólo se desgravaron los bienes y se adoptaron medidas que van en contra de la industrialización del país, sino que además se deterioró la situación del agro colombiano al no negociarse los subsidios que EUA otorga a sus productores agrícolas, pues los productos estadounidenses podrían entrar a competir con los colombianos con un “dumping legal”. Además, los negociadores estadounidenses lograron que los colombianos desmontaran el “Sistema Andino de Franja de Precios”<sup>13</sup> SAFP y el Mecanismo Público de Administración de Contingentes para las importaciones originarias de los EUA.<sup>14</sup>

Según los estudios realizados sobre el agro en Colombia, en el TLC se debieron incluir medidas de salvaguardia de precios con vigencia durante la permanencia del Tratado o hasta que las ayudas internas proclamadas por EUA fuesen eliminadas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) a nivel multilateral, e incluir una cláusula que permitiera revisar el programa de desgravación en el caso de que los EUA decidieran aumentar sus ayudas internas al agro (Barberi-Cardona; 2007, p.37). Sin embargo, el gobierno colombiano y su equipo negociador no incluyeron ninguno de los mecanismos expresados anteriormente, y aceptaron que los EUA excluyeran del programa de liberación al azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para el consumo final; mientras que Colombia no pudo excluir sector o producto alguno del programa de desgravación, tal como ocurrió con el TLCAN. “Adicionalmente se le otorgó a EUA una *cláusula de preferencia no recíproca*, según la cual Colombia se comprometió a otorgarle cualquier preferencia adicional a la prevista en el TLC que pudiera concederle a cualquier país, con el que adelante o profundice acuerdos comerciales a partir del 27 de febrero de 2006 (Barberi, Cardona y Garay, 2007, pp.1-3)”. (Cadena A, 2011), lo que trae graves consecuencias para la integración regional suramericana.

Es que los acuerdos entre los países suramericanos y los EUA, “repiten la senda trazada en el TLCAN, pues son acuerdos de “libre mercado”, más que de libre comercio, en razón del carácter proteccionista de las reglas de origen y las obligaciones sobre propiedad intelectual y sobre inversiones extranjeras, como bien lo presentan Ventura (2007), Cardero (2007) y Schatam (2007)” (Puyana, 2008).

---

13. “Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP) es un mecanismo arancelario que adoptaron los países de la Comunidad Andina, con el fin de estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios, caracterizados por una marcada inestabilidad en sus precios internacionales. La estabilización se obtiene aumentando el arancel ad-valorem, cuando el precio internacional está por debajo del nivel piso y rebajando dicho arancel hasta cero, cuando dicho precio está por encima del techo. Disponible en: <[www.comunidadandina.org/comercio/franja.htm](http://www.comunidadandina.org/comercio/franja.htm)>.

14. Éstas eran las políticas comerciales agropecuarias más importantes para el fomento del agro colombiano, frente a las múltiples ayudas que EUA otorga a sus productores (Gaceta Congreso No. 18; 29/01/07, p.32), lo que anticipa que al momento de entrar en vigor el TLC, el agro quede absolutamente desprotegido contra el dumping comercial que efectúa EUA a través de las elevadas ayudas internas que otorga a sus productores agrícolas.

Para analizar la incidencia de los TLC que han negociado países como Chile, Perú y Colombia para la conformación de la integración productiva en el marco de la Unasur, es importante destacar las restricciones a las políticas sectoriales derivadas de los compromisos adquiridos en materia de inversiones. Los TLC negociados aplican el trato de Nación Más Favorecida (NMF) y el trato nacional a los capitales y a los inversionistas foráneos (Ventura, 2007). Dichos compromisos adquiridos encarecen la generación de tecnología, restringen la capacidad de aplicar políticas de desarrollo industrial (a causa de la aplicación de compromisos que van más allá de ADPIC), situación diferente respecto de como lo hicieron los NICs, (como se hizo referencia en líneas anteriores) donde China e India emplearon los requisitos de desempeño, traducidos en la obligación de exportar o de absorber insumos nacionales o de localizar la producción en determinadas regiones que favorecieran la generación de empleo, construir o ampliar instalaciones y hacer políticas para la innovación y el desarrollo (Puyana, 2008).

Los países que negociaron TLC con EUA aceptaron una limitación de jurisdicción en sus legislaciones, pues tiene serios condicionantes para hacer políticas<sup>15</sup>. “Mientras dichos países han aceptado recortar su capacidad de desarrollar políticas de fomento y dar garantía a las inversiones extranjeras, los EUA mantienen una rica gama de políticas agropecuarias e industriales. El análisis pormenorizado de la política industrial estadounidense revela que aplica medidas para la solución de problemas que afecten sectores particulares, otras de protección a la pequeña y mediana industria por la vía de compras estatales o en general a toda la industria con el *By American Act*” (Cardero, 2007). Situación que es totalmente asimétrica para los países suramericanos firmantes del TLC y contraproducente para la integración productiva suramericana.

---

15. Un ejemplo particular de la limitación que tendría Colombia en materia de política económica debido al TLC con EUA, se puede ver en el capítulo de inversión en el que se requería proteger la cláusula de balanza de pagos (que es incorporada en los acuerdos de la OMC), dadas las características de la economía colombiana, especialmente ante la dependencia frente a las exportaciones de materias primas, flores y alimentos, cuyos precios internacionales son altamente inestables y generan crisis de la cuenta corriente y en la balanza de pagos en general. No obstante, el gobierno no logró incorporar en la negociación un control de capitales por los plazos requeridos, sino tan sólo por un año, además de incorporar en el anexo 10E del Texto del Tratado unas excepciones en materia de: “pagos o transferencias de transacciones corrientes; pagos o transferencias asociadas con inversiones en el capital de sociedades; o pagos provenientes de préstamos o bonos, siempre que tales pagos sean efectuados de acuerdo a los términos y condiciones del acuerdo de préstamo o de la emisión de bonos” (Texto TLC, en Gaceta Congreso pp.18,107).

Este particular no alcanzado por los negociadores colombianos cerró la posibilidad de que Colombia adopte controles a las importaciones y a las operaciones de cuenta corriente y de cuenta de capital en caso de crisis (Ponencia Partido Liberal, 2007, p.69). De llegar a implementarse el TLC y suscitada una crisis económica en Colombia, el gobierno no podrá tomar iniciativas económicas con el fin de parar la crisis, pues de llegar a hacerlo, Colombia sería objeto de millonarias multas monetarias, dado que el capítulo se torna vinculante respecto al capítulo de solución de controversias negociado en dicho tratado.

## 5 PODRÍA LA UNASUR SUPERAR LOS OBSTÁCULOS IMPUESTOS POR LOS TLC Y LOGRAR LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA?

A lo largo de nuestro estudio sobre la integración hemos encontrado que existen tres alternativas para superar los obstáculos que imponen el TLC a la integración productiva suramericana: *i)* Implementar en el marco de la Unasur una zona de libre comercio o una Unión Aduanera; *ii)* Mirar la posibilidad de hacer extensible a la Unasur la Decisión 56/10 adoptada por el Mercosur, donde se establece el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera; y *iii)* Negociar una Regla General de Origen que cubra los productos sensibles para lograr la integración productiva.

Con la primera y segunda alternativa, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio GATT de 1947 y de 1994 contempla en el Artículo XXIV, la posibilidad de establecer una unión aduanera o un área de libre comercio entre un bloque de países con el fin de buscar su desarrollo, pero bajo esta mecánica se tendría que analizar la incidencia de los TLC recientemente negociados, como también en el caso de los acuerdos firmados por Aladi.

El GATT en el párrafo 6 del artículo XXIV establece el procedimiento que debe seguirse

cuando un Miembro que esté constituyendo una unión aduanera tenga el propósito de aumentar el tipo consolidado de un derecho”. Esto significa que un país o países que deseen conformar una unión aduanera o una zona de libre comercio podrán retirar concesiones cedidas en otras negociaciones, pero también establece... “que dichas negociaciones se entablarán de buena fe con miras a conseguir un ajuste compensatorio mutuamente satisfactorio... En caso de que esas reducciones no sean suficientes para facilitar el necesario ajuste compensatorio, la unión aduanera ofrecerá una compensación, que podrá consistir en reducciones de derechos aplicables a otras líneas arancelarias... Si, a pesar de esos esfuerzos, no puede alcanzarse en las negociaciones un acuerdo sobre el ajuste compensatorio de conformidad con el artículo XXVIII del mismo Acuerdo, en un plazo razonable contado desde la fecha de iniciación de aquéllas, la unión aduanera podrá, a pesar de ello, modificar o retirar las concesiones, y los Miembros afectados podrán retirar concesiones sustancialmente equivalentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXVIII.

Más adelante se afirma que

El GATT de 1994 no impone a los Miembros que se beneficien de una reducción de derechos resultante del establecimiento de una unión aduanera, o de la conclusión de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, obligación alguna de otorgar un ajuste compensatorio a sus constituyentes.

Es de gran importancia tener en cuenta que el GATT, en el artículo XXVIII párrafo 1, contempla



que a los efectos de la modificación o retirada de una concesión, se reconocerá un interés como abastecedor principal al Miembro que tenga la proporción más alta de exportaciones afectadas por la concesión en relación con sus exportaciones totales, si no posee ya un derecho de primer negociador o un interés como abastecedor principal a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XXVIII. (...) Cuando un Miembro considere que tiene interés como abastecedor principal a tenor del párrafo 1 comunicará por escrito su pretensión, apoyada por pruebas, al Miembro que se proponga modificar o retirar una concesión, e informará al mismo tiempo a la Secretaría. Será de aplicación en estos casos el párrafo 4 del “Procedimiento para las negociaciones en virtud del artículo XXVIII. Adoptado el 10 de noviembre de 1980 (IBDD 27S/pp.27-28).

El GATT nos indica que a través del artículo XXIV se podría favorecer la integración productiva en Suramérica, lo que significaría que los países que tienen concesiones con otros países que no pertenecen al bloque suramericano deben estar dispuestos a renunciar a dichas concesiones o a pagar compensaciones por el retiro de algunos o todos los privilegios concedidos a nivel arancelario y de contingentes.<sup>16</sup> En este sentido, surge un problema de afinidad política entre algunos gobiernos suramericanos, dada la favorabilidad de las políticas de “liberalización no competitiva” que han concedido gobiernos como el de Colombia, Perú y Chile a EUA y la Unión Europea, que ciertamente están muy lejos de querer retirar los beneficios conseguidos en el marco de los TLC.

Por otra parte, es importante mencionar que al emplearse el GATT y de llegarse a insistir en la participación de todos los países suramericanos para la integración productiva a pesar de que posean TLC ratificados con EUA o la Unión Europea (aún conociendo el efecto negativo que implican para la industrialización regional, otorgando mayor importancia al peso político), sería esencial establecer dentro de la “unión aduanera o área de libre comercio suramericana” la imposición de salvaguardias de origen, restringiendo una lista de productos que pudieran hacer daño a la producción suramericana, por considerarlos de alto interés regional y por considerarse que las preferencias dadas por algunos países de la Región a terceros podrían perjudicar la industria regional y el empleo y dañarían las relaciones de intercambio.

En el caso de la decisión 56/10 que tomó el Mercosur, referida a la creación de la Unión Aduanera, que sin duda es un avance extraordinario en la homogeneización de políticas macroeconómicas, dicho instrumento tendría los mismos niveles de problemas anteriormente analizados, al momento de querer hacerlo extensivo a los países de la Unasur. Si bien, esta posibilidad sería la más adecuada frente a la convergencia y reducción de asimetrías entre los países

---

16. Sin embargo, en el caso de que las concesiones hubiesen sido dadas de un país desarrollado a uno de menor desarrollo, éstos no tienen que ser otorgadas a los demás países con las que celebre un acuerdo futuro (Artículo IV del GATT).

miembros, implicaría una serie de negociaciones bastante complicadas que retrasaría la puesta en marcha de la integración productiva, teniendo en cuenta la amarga experiencia generada entre los países miembros de la Comunidad Andina, en la que nunca se pudo llevar a cabo el arancel externo común.

Es importante aclarar que esta excepción contemplada por el GATT dentro de la OMC, no lo está dentro del Tratado de Montevideo del Acuerdo Latinoamericano de Integración – Aladi. El Tratado de Montevideo de 1980 en el artículo 44 referente a la Cláusula de Nación Más Favorecida, contempla excepciones para el comercio fronterizo y el referente a los países de menor desarrollo, pero no contempla uniones aduaneras ni zonas de libre comercio. Empero, se encontró que en 1994 se realizó un protocolo interpretativo a la cláusula 44 donde se contempló la posibilidad de otorgar una suspensión temporal a la obligación de aplicar las preferencias en el marco de nuevas negociaciones con países fuera del área. Lo que podría favorecer la creación de un área comercial especial para los miembros de la Unasur sin tener que extender dichos acuerdos a otros países miembros de Aladi.

Frente a la alternativa de establecer una negociación de Reglas de Origen entre los países suramericanos, podría resultar otra opción importante para proteger la industria productiva regional, sin el alto costo de otra negociación que conlleva conformar un área o una unión aduanera, además de evitar la desviación y distorsión del comercio y crear eslabonamientos productivos en sectores dinámicos entre la Región.

Cornejo y Harris, en un estudio sobre una propuesta metodológica para la convergencia del Spaghetti Bowl en el marco de los acuerdos comerciales entre países de AL, proponen el establecimiento de un “Régimen de Origen General (ROG) con el fin de interconectarlos” (Cornejo y Harris, 2007) y hacer más fácil el manejo de las preferencias. Lo que podría hacerse sólo entre los países suramericanos inicialmente.

Actualmente en toda AL existen más de 24 áreas de libre comercio, varias de ellas involucradas con EUA y Canadá, hecho que puede afectar la integración productiva suramericana, pues este spaghetti bowl induce a una triangulación ilegal<sup>17</sup> que se puede presentar intrarregionalmente bajo el amparo de la utilización de bienes negociados como originarios en distintos acuerdos. Esta triangulación podría desfavorecer a la Unasur, pues a través de los países que poseen un TLC con EUA o con la Unión Europea, se permitiría “ilegalmente” la entrada

---

17. “Una triangulación ilegal se produce cuando en una operación un país manda sus insumos o productos terminados a otro país, quien posteriormente los despacha como si fueran originarios de este último, a un tercer país con el cual tiene acuerdo comercial. Esto suele suceder cuando el segundo país actúa como centro distribuidor para determinadas zonas geográficas.” (Harris y Cornejo, 2007).

de bienes cargados de subsidios que limitan la producción, la industrialización, la integración y el desarrollo de la Región. Es por ello indispensable desarrollar y administrar sistemas adecuados para el manejo de origen, y es sobre esta tesis en la que se apoya el trabajo de Harris y Cornejo.

Los autores estiman que “las diferencias entre las reglas de origen de dos acuerdos pueden también incentivar a ciertas triangulaciones para eludir las condiciones pactadas en ellos”. Otro problema son las reducciones arancelarias y el tiempo de desgravación que se ha otorgado en cada uno de los diferentes Acuerdos. Luego, para hablar de integración productiva se requiere que todos los doce países suramericanos negocien un texto del capítulo de origen por consenso, donde se acuerden reglas de origen por producto, protegiendo bienes sensibles para las economías nacionales y los propósitos de la integración, el fortalecimiento de la industrialización y la creación de nuevos bienes con valor agregado.

El establecimiento de un marco normativo en origen facilitaría los procedimientos administrativos y se podrían utilizar los insumos regionales en mayor cantidad, aumentando de esta manera el comercio entre los países convergentes e inclusive promoviendo el establecimiento de cadenas productivas multinacionales para abastecer a determinados mercados, aprovechando las economías de escala. Esto facilita tener más opciones de aprovisionamiento y amplía las posibilidades de ser más eficientes en la producción.

Otros puntos para tratar en la convergencia sería la adopción de normas fiscales, laborales, medioambientales que permitieran la libre movilidad de capitales, de bienes y de personas. Es por ello que la creación de una comunidad al interior de la Unión Suramericana sería más que conveniente, necesaria, y es en este sentido que la Red de Estudios Estratégicos para la Integración Suramericana (Intersur), por impulso inicial del Intersur Brasil viene presentando el primer proyecto de Ley a nivel de Suramérica, en el que se toman en cuenta todos los aspectos necesarios para establecer una verdadera integración productiva regional a través de generación de incentivos.

## 6 CONCLUSIONES

AL, desde antes de la Primera Guerra Mundial, tiene un modelo exportador basado en bienes del sector primario, que trató de diversificar con el modelo ISI, pero que retomó con la adopción del modelo neoliberal. A pesar de que con el modelo neoliberal de libre mercado se incrementaron las exportaciones, las mismas cada vez explican menos el crecimiento del PIB, pues en la Región se importan bienes con alto contenido de valor agregado que desestimulan la industrialización, generando desempleo y subdesarrollo.

Esta situación alude a la necesidad de la existencia de un desarrollo endógeno propio para AL, pues la dependencia externa se debe reducir notablemente para que los países latinoamericanos busquen su propia dinámica de desarrollo, acumulen formación y capacitación humana, desarrollen capacidades tecnológicas propias y busquen el desarrollo institucional.

Los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas poseen un gran potencial energético y de materias primas que podría emplearse para conformar una integración energética y productiva muy importante, que pondría a América del Sur a ser un importante e incluso decisivo jugador en la competencia mundial. La evidencia muestra que el nivel de apertura comercial al interior de la Unasur aún es muy bajo; pero así mismo se demuestra que su producción es complementaria, lo que indica que la integración productiva puede ser el punto clave para incrementar el comercio intrarregional y sobre todo generar clúster y la elaboración de nuevos productos con valor agregado a través de la cooperación sur - sur, con apoyo de recursos financieros del Banco del Sur, que financiará nuevos proyectos productivos sin la imposición de condiciones que van en contra del desarrollo de cada uno de los países.

La integración productiva en la Unasur ha sufrido algunos reveses con la firma de Tratados de Libre Comercio entre algunos países suramericanos con EUA, pues la existencia de ciertas cláusulas que van desde el Trato Nacional, prohibición de adopción de mecanismos de desempeño, Trato de Nación Más Favorecida, la Cláusula Preferencial No Recíproca y la aceptación de la no negociación de los subsidios agrícolas que otorga EUA a través del Farm Bill a sus agricultores, agudizan la posibilidad de triangulación de bienes que fomentan la desindustrialización suramericana y deterioran las condiciones especiales a nivel intrarregional, que se otorgan para la producción y exportación de bienes con valor agregado.

Son tres las opciones que se proponen para superar los problemas para la integración suramericana: la negociación de un área de libre comercio o una unión aduanera; la ampliación hacia toda la Unasur de la Decisión No. 56/10, por la cual el Mercosur adopta la Unión Aduanera; o la negociación de un capítulo especial de Reglas de Origen entre los países miembros. Por considerar las diferencias ideológicas y por la cercanía de algunos gobiernos suramericanos al gobierno estadounidense, serían más convenientes las negociaciones a través de Reglas de Origen, pues esto haría las negociaciones más sencillas y se podrían proteger los bienes estratégicos, para alcanzar la integración productiva sin tener que hacer concesiones en este sentido a los países desarrollados con los que se han firmado TLC.

## REFERENCIAS

- ASSIS, J. **A crise da globalização**. Rio de Janeiro: Rio BPC Artes Gráficas Ltda., 2008. p. 188.
- BULMER, V. La Primera Guerra Mundial y sus consecuencias. *In*: \_\_\_\_\_. **La historia económica de América Latina desde la independencia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 185-227.
- CADENA, A. **El tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos: un tratado de asimetrías**. Alemania: Académica Española, 2011. p. 135.
- CIMOLI, M. **Patrón de especialización productiva, concentración de la propiedad de los recursos naturales y desigualdad social en América Latina**. Chile: Cepal, 2006. p. 4.
- CORNEJO, R. **Consideraciones para la promoción de convergencia entre los acuerdos comerciales de los países latinoamericanos del pacífico**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- CRUZ M. **La Cláusula de nación más favorecida y su adecuación al TLC en el Marco de Aladi**. [s.l.: s.n.], 1994.
- FAJNZYLBBER, F. Industrialization in Latin America: from the “black box” to the empty box. *In*: **Cuadernos de la Cepal**, n. 60, p. 20, 1990.
- FERREIRA, R. C. E.; ACIOLY, L. **A China na nova configuração global**. Brasília: Ipea, 2011. p. 1-132.
- FERREIRA, L. R. A Articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa. *In*: LEÃO, R. P. F.; PINTO, R. C.; ACIOLY, L. **A China na Nova Configuração Global**. Brasília: Ipea, 2011. p. 118/136.
- FURTADO, C. **Los vientos del cambio**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 400.
- \_\_\_\_\_. **Explicando en subdesarrollo: vientos del cambio**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 142-149.
- GATT – GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. **Acta final ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales**. 1994.
- MERCOSUR – MERCADO COMUM DO SUL. **Programa de Integración Productiva del Mercosur**. 2008. (MERCOSUR/CMC/DEC.n.12/2008).
- \_\_\_\_\_. **Programa de consolidación de la Unión Aduanera**. 2010. (MERCOSUR/CMC/DEC. n. 56/2010). Disponible en: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1208s.pdf>>.

OCAMPO, J. (2007) “En busca de un nuevo consenso: cuatro criterios básicos”. Fundación Agenda Colombia, en *Macroeconomía, Transformación Productiva y Generación de Empleo*, Bogotá Fundación Agenda Colombia/Colciencias, págs. 75-93.

OCAMPO, J. **Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI**. Cepal, en Homenaje al Raúl Prebisch. Cepal, 2001. p. 25-40.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Notas de la Cepal**. 2009. Disponible en: <<http://www.eclac.cl/notas/61/subsedes02.html>>.

PREBISCH, R. **Capitalismo periférico: crisis y transformación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1981. p. 14-49.

PUYANA, A. **Los nuevos senderos de la integración económica de América Latina y el Caribe y su desarrollo económico**. México: Flacso, 2007.

STALLINGS, B. La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural. *In*: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **La política de ajuste económico: las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el estado**. Bogotá: Cerec, 1994. p. 59-99.

SUNKEL, O. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. Santiago de Chile: Siglo XXI Editores, 1977. p. 344-381.

VALENCIA M. TLC con Corea del Sur: mucho que aprender pero poco que vender. **Economía y sociedad**, 2 oct. 2011.

VENTURA, V. Relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos: Situación actual y perspectivas. *In*: PUYANA, A. **Los nuevos senderos de la integración económica regional de América Latina y su desarrollo económico**. México: FLACSO, 2007.

VILAS, C. **La democratización fundamental: el populismo en América Latina**. Argentina: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994. p. 35-57.

## CONDICIONES PARA LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN EL MERCOSUR: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL ESTUDIO DE LOS FLUJOS DE COMERCIO BILATERALES

Jésica de Ángelis\*  
Fernando Porta\*\*

### 1 INTRODUCCIÓN

Los beneficios vinculados con la integración económica se relacionan con el aprovechamiento de economías de escala estáticas y dinámicas y son inducidos a partir de la ampliación del mercado. La maximización de las ganancias del proceso integracionista se asienta en la especialización en función de las ventajas relativas complementarias y la consiguiente reasignación de recursos internos hacia actividades más eficientes, junto con la diversificación hacia sectores y segmentos productivos novedosos, viabilizada por ganancias acumulativas de eficiencia basadas en la división del trabajo y la mayor escala productiva (ventajas dinámicas). Ahora bien, en contrapartida, los procesos de integración generan costos relacionados con el desaprovechamiento o la destrucción de recursos en la transición del proceso de reasignación hacia un nuevo equilibrio y con las rigideces sobre la gestión de shocks adversos que pueden imponer a nivel nacional los compromisos de coordinación de políticas. El desarrollo de ventajas dinámicas y la atención a los problemas distributivos potenciales entre los socios resultan claves para alcanzar una situación de beneficios netos.

La integración productiva a nivel regional puede verificarse a partir de una trayectoria estable y consolidada de cooperación inter-empresarial, en la que se desarrollen vínculos de intercambio y abastecimiento con la participación de diversos agentes de los países socios y que resulte en procesos de especialización y complementación intrasectorial. En este sentido, debe entenderse a la integración productiva como un proceso de creación de nuevas ventajas competitivas que instalan, desarrollan y fortalecen cadenas regionales de valor. En principio, el alcance de estos objetivos requiere el cumplimiento previo de dos condiciones esenciales: por un lado, que los incentivos de escala sean efectivos y ciertos y, por el otro, que predomine un entorno de prácticas políticas que aliente la conformación de redes productivas de dimensión regional. Para que los agentes económicos tomen decisiones racionales de reducción del *mix* de producción,

---

\* Maestra en Relaciones Económicas Internacionales en la Universidad de Buenos Aires.

\*\* Profesor titular de las Universidades Nacionales de Quilmes y Buenos Aires.

de especialización en determinadas gamas, de adopción de innovaciones y, eventualmente, de relocalización intrarregional de capacidades productivas, deben prever que las condiciones de acceso al mercado regional no se modificarán a futuro. Sólo en un contexto de certidumbre sobre las condiciones de comercio intrazona, los incentivos de escala serán efectivos.

El proceso de complementación productiva requiere, además de las obvias facilidades físicas para producir, disponer de capacidades y recursos tecnológicos y de gestión adecuados, de redes de circulación de información y saberes que permitan recorrer la curva de aprendizaje de cualquier actividad, de la infraestructura y la logística que minimicen los costos de operar “regionalmente” el mercado y, no menos importante, de una trama consolidada de relaciones de insumo-producto que minimice los eventuales estrangulamientos de oferta. Asimismo, el aprovechamiento de las oportunidades de integración productiva supone un entorno que facilite la instalación de acciones relativamente permanentes de cooperación y vinculación entre empresas o la conformación de alianzas estratégicas. Para ello, los agentes económicos presentes en los diferentes países deben coordinarse o deben ser coordinados, de modo de maximizar las posibilidades de especialización y complementación.

Existen tres mecanismos potenciales para la instalación de incentivos para la cooperación interempresarial, dos de índole privada y uno público (Porta, 2008). Entre los privados, uno sería el mercado, cuyas supuestas características de horizontalidad lo harían igualmente disponible para todos los agentes económicos. Sin embargo, las fallas de coordinación desincentivan la cooperación entre agentes independientes; más aún, tiende a excluir a los agentes de menor capacidad financiera y de menor y más dificultoso acceso a la información. Así, el mercado tiende a dejar subutilizadas las oportunidades potenciales de complementación productiva a escala regional.

El segundo de los mecanismos de índole privada es de tipo jerarquizado a través de la internalización dentro de los límites de la propia empresa: una empresa transnacional puede decidir especializar sus filiales y complementar su oferta dentro de su red propietaria (intra-firma). Así y todo, la ecuación de beneficios privados que impulsa un patrón de comercio intra-firma no necesariamente se corresponde con la ecuación de beneficios sociales esperada del comercio intrazona. La especialización entre filiales de una empresa internacional (o dentro de una red jerarquizada de empresas) puede no maximizar los beneficios potenciales de la complementación entre los países sede. Puede ocurrir que la empresa concentre sus actividades con mayor derrame sobre la estructura productiva en una filial (un país receptor) y deje las actividades de menor valor agregado y menos estratégicas en otra filial (otro país receptor). El mecanismo público de coordinación no es



otro que la armonización de las políticas de promoción productiva de los países miembros o la adopción de instrumentos comunes establecidos a nivel regional para orientar y favorecer deliberadamente procesos de complementación.

A partir de estas premisas e hipótesis conceptuales y de la observación de las evidencias disponibles en un período largo (1996-2009), se evalúan en este trabajo los avances y limitaciones de la integración productiva en el Mercosur. A este efecto, el documento se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se revisan la normativa y las herramientas disponibles dentro del esquema regional; en la segunda y tercera se explora y se aplica, respectivamente, una metodología de análisis de los flujos comerciales bilaterales, con el propósito de avanzar en una aproximación empírica; en la cuarta sección se elabora sobre las debilidades observadas y sobre las condiciones necesarias para una profundización del proceso y, finalmente, se concluye considerando las vías posibles para promover una mayor complementación productiva.

## 2 LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN EL MERCOSUR: ANTECEDENTES

El estímulo a la profundización de un proceso de desarrollo industrial aparecía como el tema central en el proceso integracionista iniciado entre Argentina y Brasil en los años '80s. En la década siguiente, en el marco de la constitución del Mercosur, los objetivos de la integración se orientaron fuertemente hacia una perspectiva meramente comercialista. El llamado "Consenso de Buenos Aires", establecido en 2003, marca un cambio en la tendencia institucional; comienzan a plantearse y a hacerse explícitas con mayor importancia en el debate regional cuestiones como la complementación productiva, el tratamiento de las asimetrías entre los miembros y la cooperación científico-tecnológica (Varsky y Geneiro, 2010).

En 2005 se crea la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación (RMACTIM), instancia jerarquizada de definición política con la que se inició la búsqueda del fortalecimiento y ampliación de oportunidades de colaboración científica y tecnológica entre los Estados Parte. En su primera ronda, celebrada en 2006, se avanzó en la discusión de un Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Mercosur, a efectos de ampliar las oportunidades de colaboración en estas áreas en la región.<sup>1</sup> En la Cumbre Presidencial del Mercosur de Córdoba, 2006, la integración productiva adquiere un lugar central en la agenda, en paralelo al desarrollo de la llamada Cumbre Social. Las declaraciones oficiales que surgieron de ambas reflejaban el compromiso con un proyecto de integración productiva regional, con énfasis en el desarrollo de cadenas productivas de las PyMES

---

1. En la XXXVI reunión en octubre del 2006, se aprobó el Primer Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación 2006-2010, para el Mercosur. Por su parte, el Programa Marco vigente para el período 2008-2012 (DEC CMC N03/80) se aprobó en 2008.

y la participación de empresas de los países de menor desarrollo relativo. Con estos fines, se instruyó a los ministros de las áreas respectivas para desarrollar un Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional.

En Montevideo, 2007, se hizo explícita la necesidad de elaborar un Programa de Integración Productiva del Mercosur que promoviera el desarrollo de cadenas de valor regionales y la competitividad y complementariedad de las empresas pequeñas y medianas. Al año siguiente se avanza fuertemente en la misma dirección, con la creación del Programa de Integración Productiva (PIP), el Grupo de Integración Productiva (GIP) y el Fondo de Apoyo a las PyMES. El PIP busca fortalecer la complementación productiva de las empresas del bloque – con énfasis en la PyMEs – e incrementar la competitividad de diferentes sectores de los Estados Parte; el GIP es el encargado de coordinar y ejecutar el PIP, promoviendo propuestas y acciones concretas a través de instrumentos de carácter horizontal y sectorial.

Entre las acciones a nivel horizontal, se propone la cooperación entre los organismos y entidades nacionales, haciendo hincapié en la articulación de instrumentos destinados al desarrollo productivo y la complementación en investigación y desarrollo y transferencia de tecnología; se plantea la creación del Programa Regional de Capacitación de Recursos Humanos, dirigido tanto al sector público como al privado, se instala el Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva, para la elaboración de diagnósticos sectoriales a nivel regional, y, finalmente, se prevén alternativas de financiamiento para proyectos de integración productiva que incorporen empresas de los países miembro, articuladas con el Focem y el Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas. Posteriormente, se han incorporado dentro de estas iniciativas la articulación con otros fondos regionales o nacionales como la Corporación Andina de Fomento, el Fonplata y el BNDES brasileño.

En particular, el Focem puede convertirse en un instrumento importante del proceso de integración productiva. Creado por la Decisión CMC N° 45/04, se propone

promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

En este marco, incluye el financiamiento de proyectos con impacto en la estructura productiva regional, como, por ejemplo, la Interconexión Eléctrica de 500 MW Uruguay-Brasil.<sup>2</sup> A su vez, El Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y

---

2. Para más información, ver <<http://www.mercosur.int/focem>>.

Medianas Empresas, creado a través de la Decisión N° 13/08, aparece explícitamente dirigido a facilitar la integración de este tipo de firmas en cadenas productivas a nivel regional.

A nivel sectorial, el PIP propone una articulación con el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del Mercosur (DEC. CMC N° 23/02), considerados ámbitos de intercambio y debate entre el sector productivo y los gobiernos sobre los problemas y oportunidades de las cadenas productivas de la región. En este marco, se ha avanzado en el desarrollo del Foro de Competitividad de Madera y Muebles, que ha dado lugar a intercambios de información y planes entre los sectores privados de los cuatro países socios. El PIP contempla también otras formas de cooperación dentro de sectores seleccionados, promoviendo proyectos específicos de *joint ventures*, de integración fronteriza y de alianzas para exportación, entre otros. Así, se encuentran actualmente en desarrollo varias iniciativas de integración productiva, algunas bilaterales y otras multilaterales, en sectores como petróleo y gas, automotriz, de equipamiento para energía eólica, aeroindustrial, fitosanitario, sanidad animal, industria naval e industria vitivinícola (AECID, 2010).

El impacto real de estas iniciativas sobre la formación de cadenas regionales de valor es aún bajo – se trata de procesos que maduran en períodos relativamente largos –, pero también inciertos – los recursos afectados pueden ser insuficientes y los mecanismos de coordinación entre los agentes privados débiles. En paralelo, las inversiones intrarregionales encabezadas por empresas de los Estados Parte podrían constituir un motor adicional para este proceso (Hiratuka, 2010); de hecho, se ha registrado una fuerte actividad inversora de empresas brasileñas en la región. Sin embargo, de acuerdo con las evidencias presentadas en Bianco et al., (2008), las inversiones de las firmas brasileñas en Argentina tienen todavía un escaso componente de complementación dentro del Mercosur; por otra parte, este proceso es débil o inexistente en el caso de empresas de Argentina, Paraguay y Uruguay (AECID, 2010).

### **3 COMERCIO INTRAININDUSTRIAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS**

El análisis de los flujos de comercio intraindustrial, es decir, el intercambio dentro de una misma rama industrial, puede resultar una herramienta útil para evaluar la evolución de los procesos de integración productiva dentro de un esquema de integración regional, en la medida en que capta el grado de asociación existente entre las estructuras productivas de los diversos países. Asimismo, por su propia definición, la existencia de comercio de dos vías puede ser un ámbito propicio para el desarrollo de un tipo de integración profunda. A su vez, resulta interesante la distinción entre comercio intraindustrial de tipo vertical (de calidades) u horizontal (de variedades),

relacionados, respectivamente, con funciones de producción y dotaciones factoriales diferentes o similares; en este sentido, el comercio intraindustrial vertical tiende a asimilarse a un comercio clásico basado en ventajas comparativas.

En este trabajo, para estimar las corrientes de comercio intraindustrial se ha adoptado la metodología desarrollada por Fontagné y Freudenberg (1997); en ella se propone llevar a cabo la medición con el máximo nivel de desagregación posible, al efecto de evitar solapamiento de comercio por el denominado sesgo de agregación sectorial. En Fontagné et al. (2005), también se propone realizar la medición a nivel de flujos de comercio bilaterales, con el propósito de evitar el sesgo geográfico y sobreestimar los niveles de comercio intraindustrial. De acuerdo con esta metodología, se trata de identificar similitud del producto y el solapamiento del comercio; en este caso, el análisis se realiza al máximo nivel de desagregación de la información disponible (6 dígitos del Sistema Armonizado<sup>3</sup>), para el período 1996-2009 y utilizando la base COMTRADE.

Si existe solapamiento de comercio se trata de comercio de doble vía, si no, se lo define como comercio de una sola vía. El solapamiento se determinará de acuerdo con la siguiente condición:

$$\frac{\text{Min}(X_{kk'it}, M_{kk'it})}{\text{Max}(X_{kk'it}, M_{kk'it})} > 10\%$$

Dónde, X es el valor de las exportaciones, M es el valor de las importaciones, k es el país que declara el flujo comercial; k' es el país socio; i es el producto; y t es el año en que se produce el flujo comercial.

Habrà solapamiento y, por lo tanto, comercio de doble vía si el flujo minoritario (importación o exportación) representa al menos 10% del flujo mayoritario. Si el flujo minoritario es menor al 10%, no hay un solapamiento significativo y se considera entonces comercio de una sola vía.

La medición de la similitud implica suponer que existen productos de diferentes calidades y que la calidad puede ser aproximada a partir de los precios de exportación o importación. Los precios son aproximados a través de los valores unitarios de exportación/importación, calculados como el cociente entre el valor del flujo comercial (en dólares corrientes) y las cantidades intercambiadas (en toneladas). Así la condición para la similitud es:

3. El cálculo fue realizado con Sistema Armonizado a 6 dígitos pero la presentación sectorial de los datos en el siguiente apartado se realizará con CUCI Rev. 3 a dos dígitos de desagregación.

$$\frac{1}{1.15} \leq \frac{UV_{kk'it}^X}{UV_{kk'it}^M} \leq 1.15 ,$$

Donde UV es el valor unitario; X son las exportaciones; M son las importaciones; k es el país que declara el flujo comercial; k' es el país socio; i es el producto; y t es el año en que se produce el flujo comercial.

Si los valores unitarios de exportación e importación difieren en más de 15%, los productos comerciados distintos o diferenciados verticalmente; si, por el contrario, difieren en menos de ese valor se consideran similares o diferenciados horizontalmente. Asimismo, el flujo de DV-V puede tener un mayor valor unitario para un país o para el otro, o lo que es lo mismo, para las exportaciones o para las importaciones de un país. Metodológicamente, se trata de identificar si la anterior relación (UVX/UVM) es mayor que 1,15, en cuyo caso el país exportador exporta el mayor valor unitario; en cambio, si la relación VUV/VUM es menor que 0,85, el país exportador exporta el menor valor unitario.

Estas definiciones determinan cuatro tipos de comercio: *i*) Comercio de doble vía de productos diferenciados horizontalmente en adelante DV-H (poca diferencia en los valores unitarios y solapamiento significativo); *ii*) Comercio de doble vía de productos diferenciados verticalmente, en adelante DV-V (fuertes diferencias en los valores unitarios y solapamiento significativo) y en los cuales el país exportador exporta el mayor valor unitario (se lo denominará en adelante de alta gama – DV-VA); *iii*) Comercio de doble vía de productos diferenciados verticalmente y en los cuales el país exportador exporta el menor valor unitario (en adelante de baja gama – DV-VB); y *iv*) Comercio de una sola vía, en adelante UV (solapamiento insignificante o inexistente).

#### 4 COMERCIO INTRAINDUSTRIAL EN EL MERCOSUR: EVIDENCIA EMPÍRICA

En esta sección se presentan las estimaciones de comercio de doble vía para los cuatro países del Mercosur, considerando los principales flujos bilaterales registrados en 1996 y en 2009, a efectos de presentar evidencias sobre la evolución del proceso de integración productiva en un período largo.

##### 4.1 Argentina-Brasil

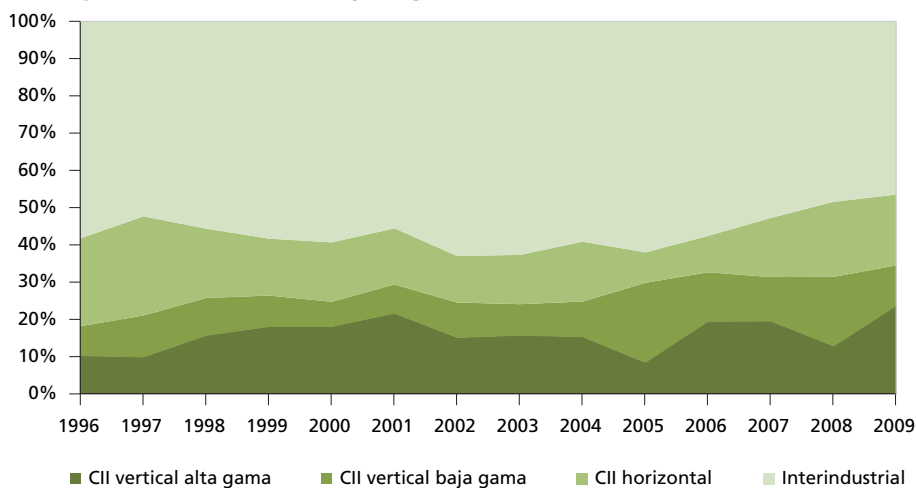
El comercio entre los dos socios más grandes del Mercosur tiene un componente de comercio de doble vía importante, tal como se evidencia en la tabla 1 y el gráfico 1. En el año 1996, dichos flujos dan cuenta del 42% del valor total comercializado entre los socios, aumentando hacia el final del período considerado hasta alcanzar un nivel de 53%. El CII vertical de

alta gama explicaba el 10% de los intercambios totales de 1996 y el 24% en 2009, el vertical de baja gama que daba cuenta de 8% del comercio a inicios del período bajo evaluación, aumenta su participación a 11%. El CII horizontal, si bien tiene una fuerte participación en los intercambios, disminuye la participación del 24 al 19% hacia el final del período. Tal como se observa en el gráfico 2 y 3, el sector de vehículos de carretera resulta el protagonista principal de los intercambios intraindustriales, tanto horizontales como verticales.

TABLA 1  
Especialización comercial: flujos Argentina-Brasil (1996-2009)

Especialización	1996		2009	
	En millones	%	En millones	%
Vertical alta gama	1,202.18	10.07%	5,452.20	23.53%
Vertical baja gama	961.71	8.05%	2,524.34	10.89%
Horizontal	2,817.67	23.60%	4,411.90	19.04%
Interindustrial	6,958.07	58.28%	10,784.33	46.54%
Total general	11,939.63	100.00%	23,172.77	100.00%

GRÁFICO 1  
Especialización comercial: flujos Argentina-Brasil (1996-2009)

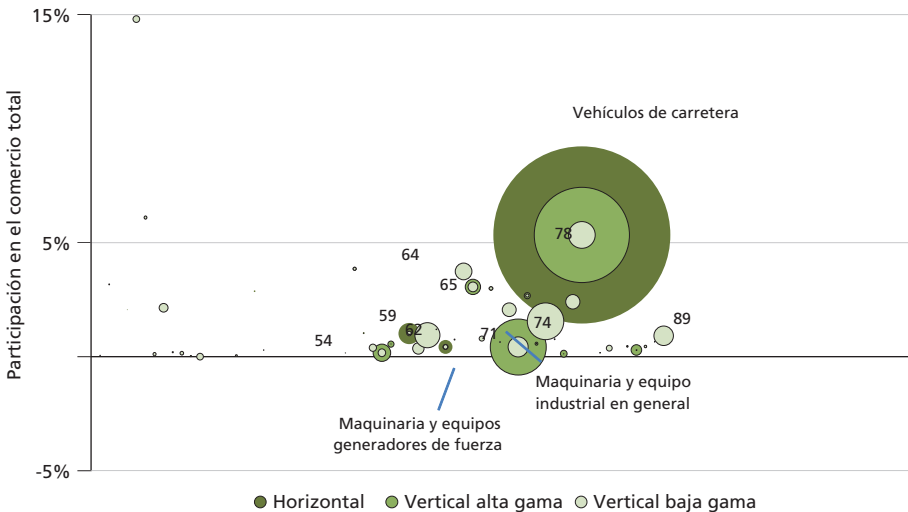


Fuente: Comtrade.  
Elaboración propia.

En el año 1996, los intercambios de doble vía de tipo horizontal (intercambio de variedades) son fundamentalmente del sector vehículos de carretera (59% del DV-H) y los plásticos en formas primarias (7%). Los intercambios de calidades (DV-V) están liderados, en el caso de los de alta gama por los vehículos de

carretera (32% del DV-VA), por las maquinarias y equipos generadores de fuerza (19%) y en el caso de los de baja gama se destaca una menor concentración de sectores, siendo los más importantes los de maquinaria y equipo industrial (12% del DV-VB), vehículos de carretera (9%), materias y productos químicos (8%), maquinaria y equipos generadores de fuerza (7%).

**GRÁFICO 2**  
**Especialización intraindustrial Argentina-Brasil (1996)**  
 Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría

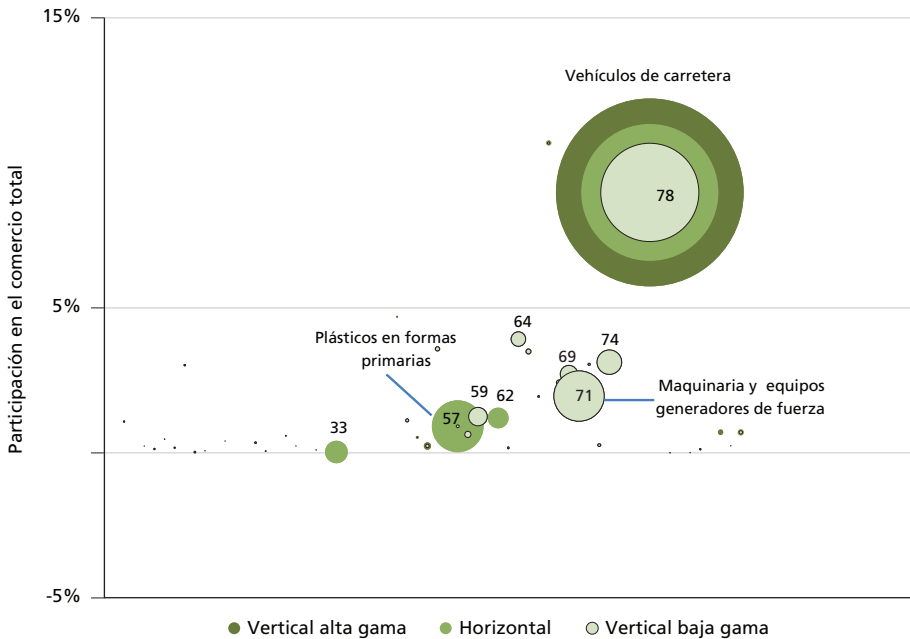


Fuente: Comtrade.  
 Elaboración propia.

En el año 2009, el sector de vehículos de carretera siguió concentrando la mayor parte del comercio de doble vía en las tres categorías estudiadas. Sin embargo, el vertical de alta gama se encuentra más concentrado en el mencionado sector, ubicando su participación en la categoría, en el orden del 66%. El comercio DV-VB, también es fundamentalmente del sector de vehículos de carretera, pero cuenta con una concentración menor, del 35%, siendo otros sectores como el de maquinaria y equipos generadores de fuerza (18%), maquinaria y equipo industrial en general y partes y piezas de máquinas (9%), materias y productos químicos (6%), manufacturas de metales (6%) y papel, cartón y artículos de pasta de papel (5%).

El comercio de variedades tiene una concentración en el sector de vehículos de carretera del orden del 48%, ganando participación otros sectores como el de los plásticos en formas primarias (pasa a tener una participación del 18% en el comercio DV-H) y el sector de petróleo y derivados del petróleo y conexos (8%).

GRÁFICO 3  
**Especialización intraindustrial de Argentina con Brasil (2009)**  
 Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.  
 Elaboración propia.

En definitiva, el intercambio de dos vías entre Argentina y Brasil ha aumentado hacia el final del período, con un relativo aumento del comercio de calidades. En términos de la composición, el sector de vehículos de carretera tiene un rol destacado en los flujos de comercio de dos vías, y esto no ha variado en el período estudiado, muy por el contrario han tendido a concentrarse más en dicho sector. A su vez, se evidencia que el sector automotriz ha tomado mayor importancia en los flujos comerciales entre los socios (pasando del 5 al 9%). En 1996 el comercio de variedades era el más concentrado en el sector automotriz, pero esto varía hacia el final de la década ganando participación el sector de plásticos y es el flujo vertical de alta gama el más concentrado en dicho sector en el 2009. Por su parte, el comercio vertical de baja gama que a inicios del período tenía una concentración baja, a finales tiene una concentración alta en el sector.



### 4.2 Paraguay-Argentina

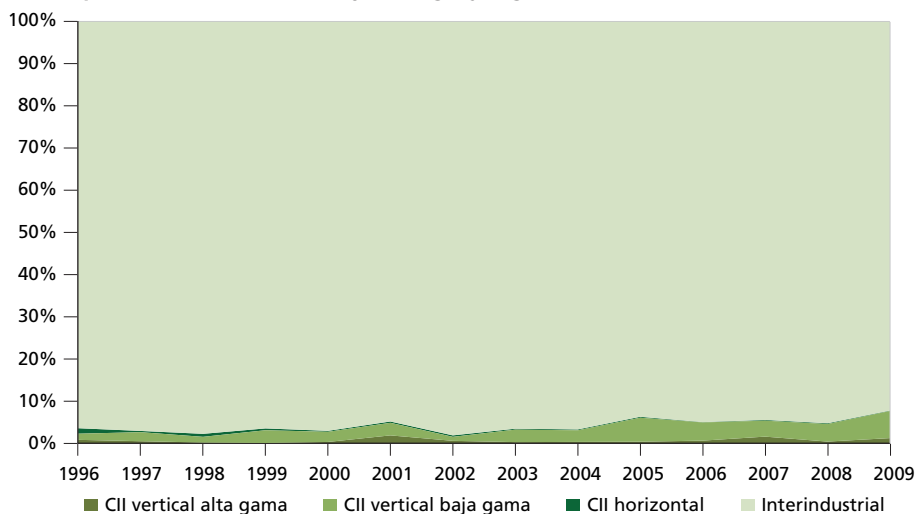
El comercio de Paraguay con Argentina es fundamentalmente de tipo interindustrial. El comercio de dos vías no ha superado en promedio en el período considerado el 4%, aunque entre puntas ha aumentado de un 4% a un 8%. Desde el 2003, dentro del comercio de dos vías ha ganado el comercio vertical de baja gama, es decir, el que tiene a Paraguay como el exportador de menor valor unitario (tabla 2 y gráfico 4).

TABLA 2  
Especialización comercial: flujos Paraguay-Argentina (1996-2009)

Especialización	1996		2009	
	En millones de u\$s	%	En millones de u\$s	%
Vertical alta gama	5.78	0.85%	18.43	1.26%
Vertical baja gama	9.92	1.45%	94.34	6.43%
Horizontal	8.93	1.31%	1.54	0.11%
Interindustrial	658.20	96.39%	1352.45	92.21%
Total general	682.83	100.00%	1466.77	100.00%

Fuente: Comtrade.  
Elaboración propia.

GRÁFICO 4  
Especialización comercial: flujos Paraguay-Argentina (1996-2009)



Fuente: Comtrade.  
Elaboración propia.

Analizando los sectores que explicaban el comercio de dos vías en el año 1996, el siguiente gráfico refleja la importancia del sector de vehículos de carretera y del de cereales y preparados de cereales, en el comercio de dos vías vertical de alta gama, dando cuenta el primero del 40% de dichos flujos y el segundo del 22% de los mismos.

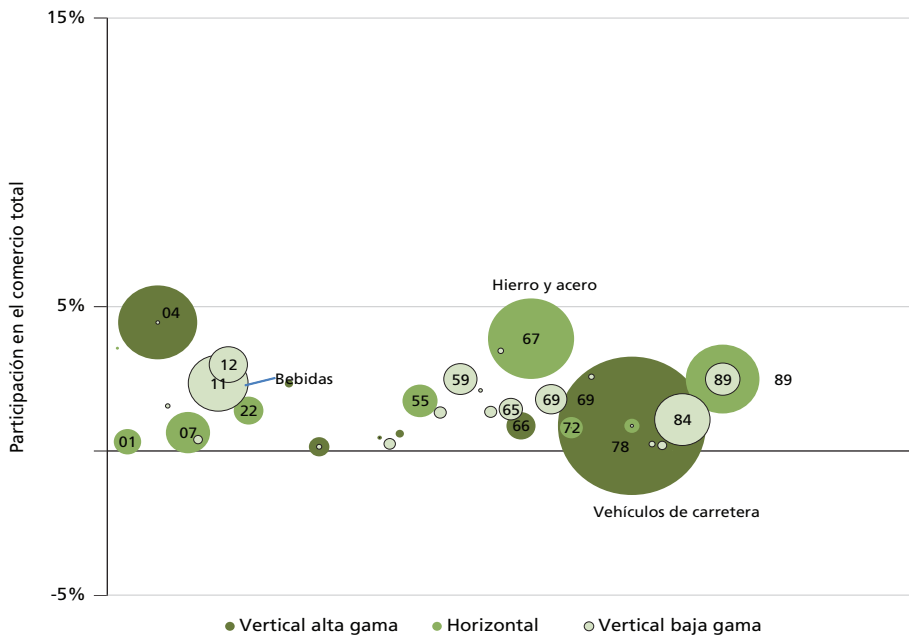
El comercio de dos vías que tiene a Paraguay como exportador de menor valor unitario es explicado fundamentalmente por los sectores de bebidas (16%), prendas y accesorios de vestir (15%), tabaco (12%), manufacturas de metales (9%) y artículos manufacturados diversos (9%).

El comercio de dos vías de tipo horizontal está explicado principalmente por el hierro y acero (23%), artículos manufacturados diversos (20%) y café, té, cacao, especias y sus preparaciones (12%).

GRÁFICO 5

**Comercio de dos vías por sectores Paraguay-Argentina (1996)**

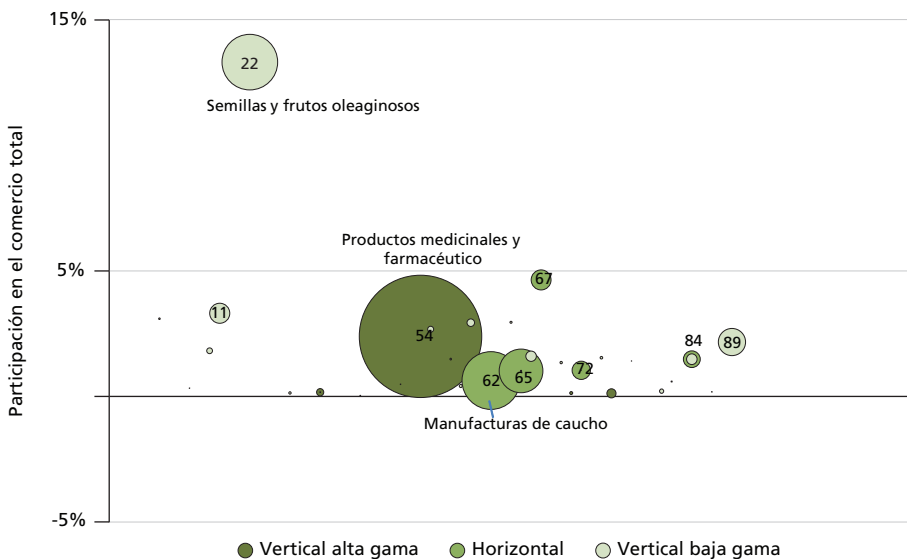
Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.  
Elaboración propia.

Hacia el año 2009 (gráfico 6), el comercio intraindustrial se evidencia más concentrado en pocos sectores. El clasificado como DV-VA se concentra en productos medicinales y farmacéuticos (79%); el clasificado como DV-VB se concentra en gas natural y manufacturado (34%), artículos manufacturados diversos (16%) y bebidas; y los flujos DV-H en manufacturas de caucho (35%) e hilados, tejidos, artículos confeccionados en fibras textiles y conexos (26%).

GRÁFICO 6  
**Comercio de dos vías por sectores Paraguay-Argentina (2009)**  
 Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.  
 Elaboración propia.

El comercio de Paraguay y Argentina tiene una menor especialización intra-industrial, a diferencia de lo que se evidenciaba para el comercio entre los socios de mayor tamaño del bloque. El comercio intrazona del país de menor desarrollo relativo del Mercosur es fundamentalmente de tipo interindustrial.

Puede verse como el comercio de dos vías de Paraguay y Argentina tiende a concentrarse al final del período considerado, se evidencian una menor cantidad de sectores con un componente de este tipo de especialización. El comercio DV-VA que estaba fuertemente concentrado en sólo dos sectores (vehículos y cereales) a inicios del período se concentra aún más, pero en medicamentos, más hacia finales. El comercio DV-VB sigue centrándose en los sectores de bebidas y manufacturas diversas (ambas aumentan su participación en la categoría) y prendas y accesorios de vestir (aunque se reduce su participación), pero las semillas y frutos oleaginosos que antes no eran importantes en estos flujos ahora son el sector mayoritario. El DV-H ha variado en su composición parcialmente ya que algunos de los sectores importantes en 1996 como hierro y acero y maquinarias especiales para determinadas industrias siguen siendo centrales, aunque con una participación menor en el caso del primero.

### 4.3 Paraguay-Brasil

Tal como refleja la tabla 3, los intercambios de Paraguay con el socio de mayor tamaño del Mercosur, al igual que lo que se evidenciaba para los intercambios con Argentina,

son principalmente de una vía. El comercio de dos vías con Brasil en 1996 no llega al 2%, pero en 2009 asciende un poco por encima del 6% y se evidencia un aumento de importancia del comercio de dos vías vertical de baja gama.

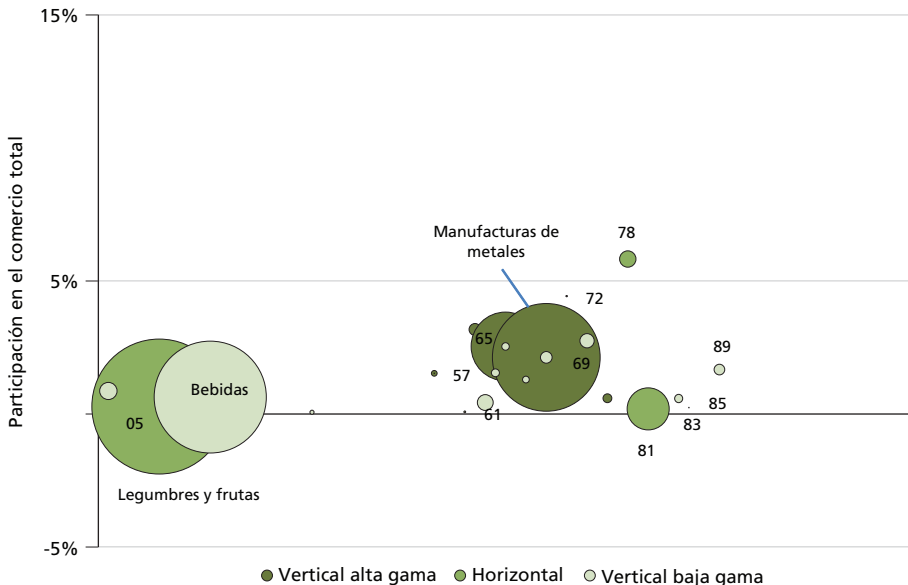
TABLA 3  
Especialización comercial: flujos Paraguay-Brasil (1996-2009)

Especialización	1996		2009	
	En millones de US\$	%	En millones de US\$	%
Vertical alta gama	5.89	0.39%	46.59	2.06%
Vertical baja gama	16.49	1.10%	63.61	2.81%
Horizontal	1.51	0.10%	27.57	1.22%
Interindustrial	1478.83	98.41%	2122.74	93.91%
Total general	1502.72	100.00%	2260.51	100.00%

Fuente: Comtrade.  
Elaboración propia.

Como refleja el gráfico 7, en el año 1996 los flujos de comercio intraindustrial de alta gama se concentran en manufacturas de metales (49%) e hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles y conexos (31%). Los flujos verticales de baja gama son fundamentalmente del sector de bebidas (51%) y en segundo lugar con una participación bastante menor los animales vivos (8%). El comercio clasificado como DV-H se encuentra fuertemente concentrado en legumbres y frutas (61%).

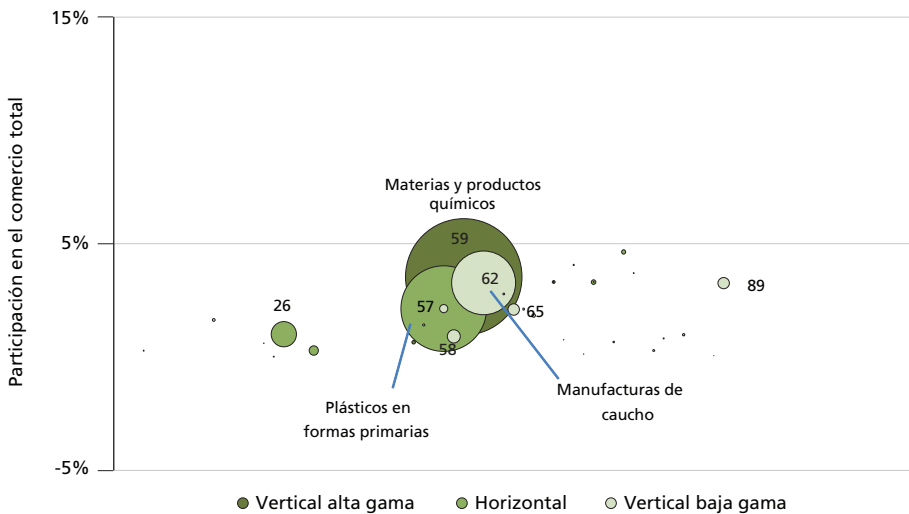
GRÁFICO 7  
Comercio de dos vías por sectores Paraguay-Brasil (1996)  
Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.  
Elaboración propia.

Hacia 2009 (ver gráfico 8), los flujos comerciales correspondientes a DV-VA se encuentran fuertemente concentrados en las materias y productos químicos, dicho sector da cuenta del 87% del intercambio de esa categoría. El comercio clasificado como DV-VB se encuentra explicado fundamentalmente por las manufacturas de caucho en un 48% y por los plásticos en formas no primarias (10%). Los intercambios de dos vías horizontales se concentran en el sector de plásticos en formas primarias (64%) y fibras textiles (19%).

**GRÁFICO 8**  
**Comercio de dos vías por sectores Paraguay-Brasil (2009)**  
 Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.  
 Elaboración propia.

En suma, el comercio entre Paraguay y Brasil es preponderantemente de una vía. El comercio de dos vías entre los dos países se encuentra tanto en 1996 como en 2009 fuertemente concentrado sectorialmente, en las diferentes categorías estudiadas, aunque la composición sectorial se modifica fuertemente hacia el final del período estudiado.

#### 4.4 Uruguay-Argentina

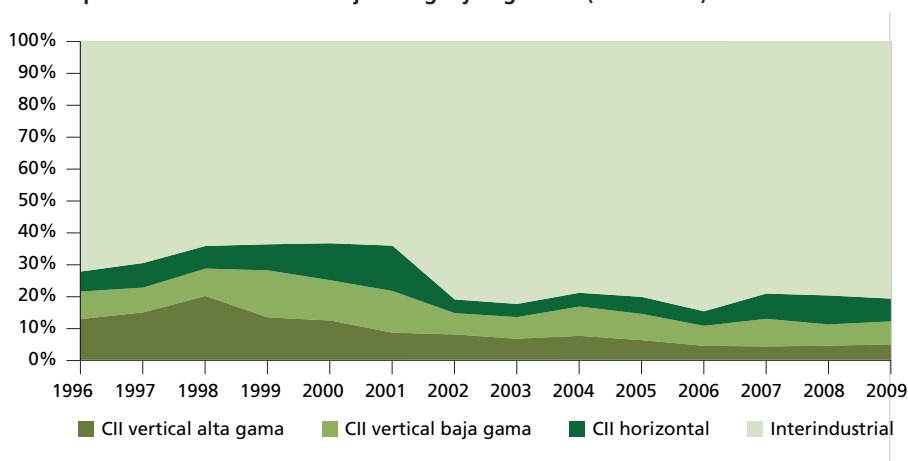
Como puede verse en la tabla 4 y en el gráfico 9, el comercio de una vía es preponderante entre Uruguay y Argentina. Por su parte, el comercio de dos vías perdió importancia, partiendo de un nivel de 28% y pasando a un nivel de 19% en el año 2009. Los flujos de comercio verticales de alta gama que eran los más importantes a principio del período reducen a partir del 2000 su importancia en el total del comercio intraindustrial.

TABLA 4  
Especialización comercial: flujos Uruguay-Argentina (1996-2009)

Especialización	1996		2009	
	En millones	%	En millones	%
Vertical alta gama	121.85	12.71%	93.48	4.74%
Vertical baja gama	83.09	8.67%	143.59	7.28%
Horizontal	60.22	6.28%	140.97	7.14%
Interindustrial	693.36	72.34%	1595.37	80.84%
Total general	958.52	100.00%	1973.41	100.00%

Fuente: Comtrade.  
Elaboración propia.

GRÁFICO 9  
Especialización comercial: flujos Uruguay-Argentina (1996-2009)

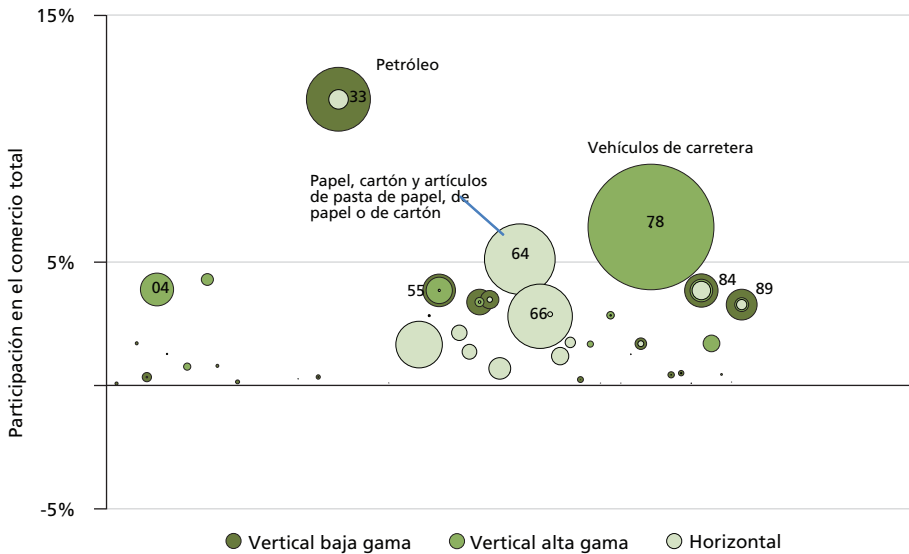


Fuente: Comtrade.  
Elaboración propia.

Hacia el año 1996 (gráfico 10), los intercambios de Uruguay con Argentina dentro del comercio de dos vías vertical de alta gama están principalmente explicados por el sector de vehículos de carretera (36%), cereales y preparados de cereales (9%), aceites esenciales y resinoides, y productos de perfumería y preparados de tocador y para pulir y limpiar (8%). Los intercambios verticales de baja gama se concentran en petróleo, derivados y conexos (18%), prendas y accesorios de vestir (10%), artículos manufacturados diversos (9%) aceites esenciales y resinoides, y productos de perfumería y preparados de tocador y para pulir y limpiar (9%). El comercio de dos vías

horizontal se concentra en papel cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón (20%), manufacturas de minerales no metálicos (18%) y materias tintóreas, curtientes y colorantes (13%).

GRÁFICO 10  
**Comercio de dos vías por sectores Uruguay-Argentina (1996)**  
 Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



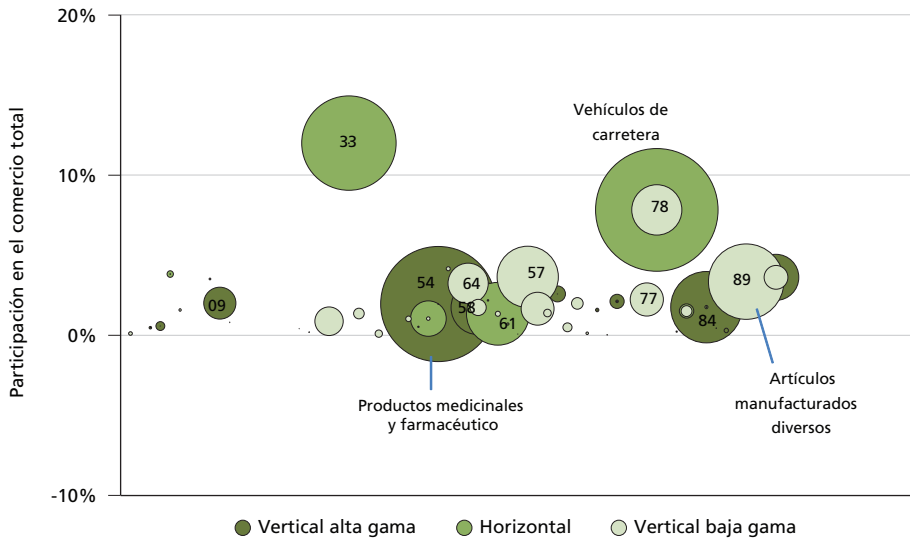
Fuente: Comtrade.  
 Elaboración propia.

Hacia el año 2009 (gráfico 11), la especialización intraindustrial vertical de alta gama se encuentra muy concentrada en el sector de productos medicinales y farmacéuticos y en prendas y accesorios de vestir y plásticos en formas no primarias, dichos sectores dan cuenta del 25%, 16% y 12%, respectivamente de los intercambios bajo esta categoría. Los intercambios de baja gama, están menos concentrados y los principales sectores dentro de los mismos son artículos manufacturados diversos (16%), papel cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón (13%), y vehículos de carretera (11%). El comercio DV-H está fundamentalmente explicado por vehículos de carretera (27%), petróleo, derivados y conexos (21%), y cuero y manufacturas de cuero (14%).

GRÁFICO 11

**Comercio de dos vías por sectores Uruguay-Argentina (2009)**

Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.  
Elaboración propia.

En los intercambios de dos vías entre Uruguay y Argentina, se destaca que el sector de vehículos de carretera pierde su importancia en el comercio DV-VA, pero la aumenta en DV-VB y DV-H. A su vez, el petróleo y derivados que en 1996 tiene una fuerte presencia en los intercambios DV-H y DV-VA conserva su importancia en el comercio de DV, pero fundamentalmente en el de tipo horizontal, a la vez que sigue siendo un sector de fuerte presencia en el comercio bilateral total. Un sector con un comportamiento destacado en el DV-VA es el de productos medicinales y farmacéuticos que gana una fuerte importancia en la categoría.

#### 4.5 Uruguay-Brasil

El comercio de Uruguay con Brasil es en mayor proporción de una vía, dichos flujos dan cuenta del 90% de los intercambios en 1996 y del 86% en el 2009. El comercio de dos vías ha incrementado su importancia en el comercio total del de un 10% a principios del período a casi 14% hacia el final. Tal como puede apreciarse en la tabla 5 y el gráfico 12, dentro del comercio intraindustrial, son los flujos de variedades los más importantes.

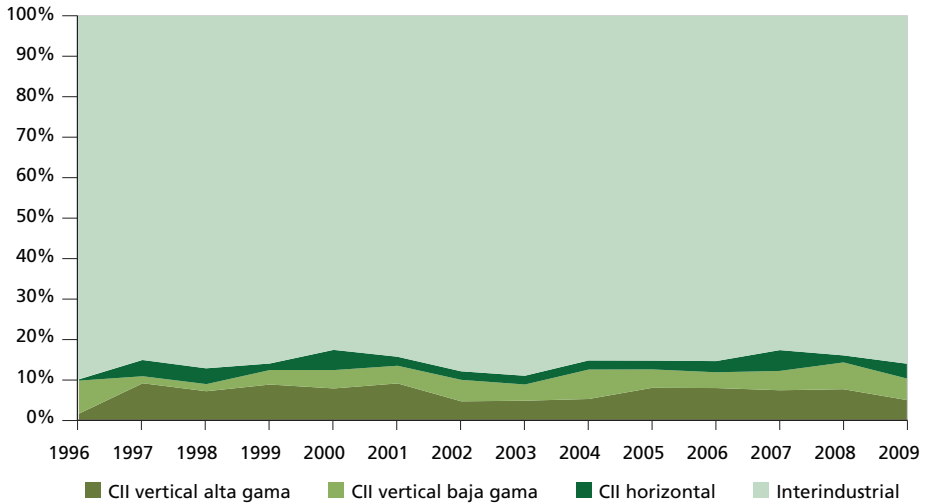


**TABLA 5**  
**Especialización comercial: flujos Uruguay-Brasil (1996-2009)**

Especialización	1996		2009	
	En millones	%	En millones	%
Vertical alta gama	13.08	1.53%	124.84	4.88%
Vertical baja gama	69.63	8.16%	136.16	5.32%
Horizontal	2.76	0.32%	94.27	3.68%
Interindustrial	767.78	89.98%	2203.56	86.12%
Total general	853.26	100.00%	2558.82	100.00%

Fuente: Comtrade.  
Elaboración propia.

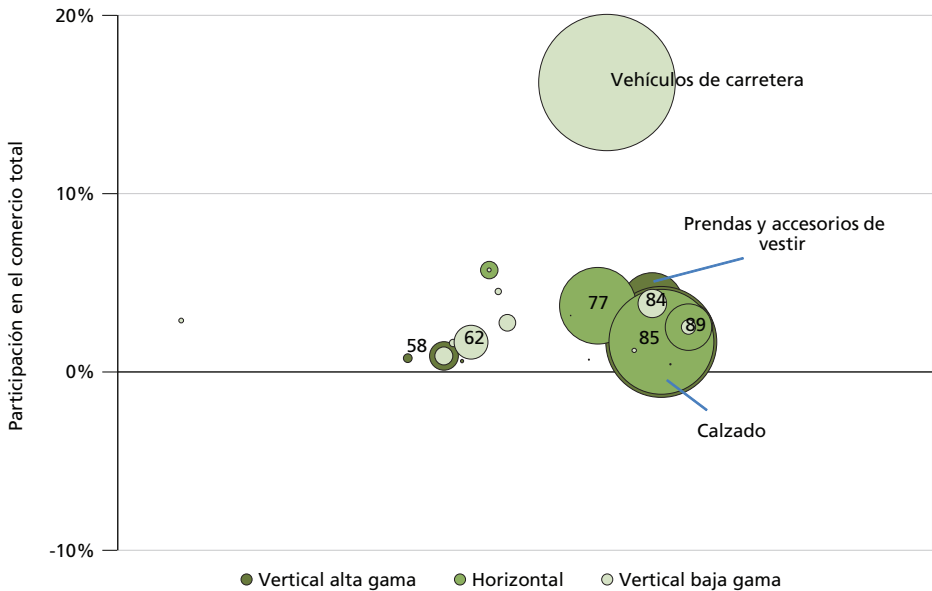
**GRÁFICO 12**  
**Especialización comercial: flujos Uruguay-Brasil (1996-2009)**



Fuente: Comtrade.  
Elaboración propia.

Respecto de la composición sectorial, el gráfico 13 refleja la alta concentración en pocos sectores del comercio de dos vías entre Uruguay y Brasil. En efecto, dos sectores, accesorios y prendas, y accesorios de vestir, dan cuenta del 62% de los intercambios verticales de alta gama. Los de baja gama corresponden fundamentalmente al sector de vehículos de carretera (49%) y manufacturas de caucho (12%). La categoría DV-H se encuentra explicada por calzado (38%) y maquinaria, artefactos y aparatos eléctricos (28%).

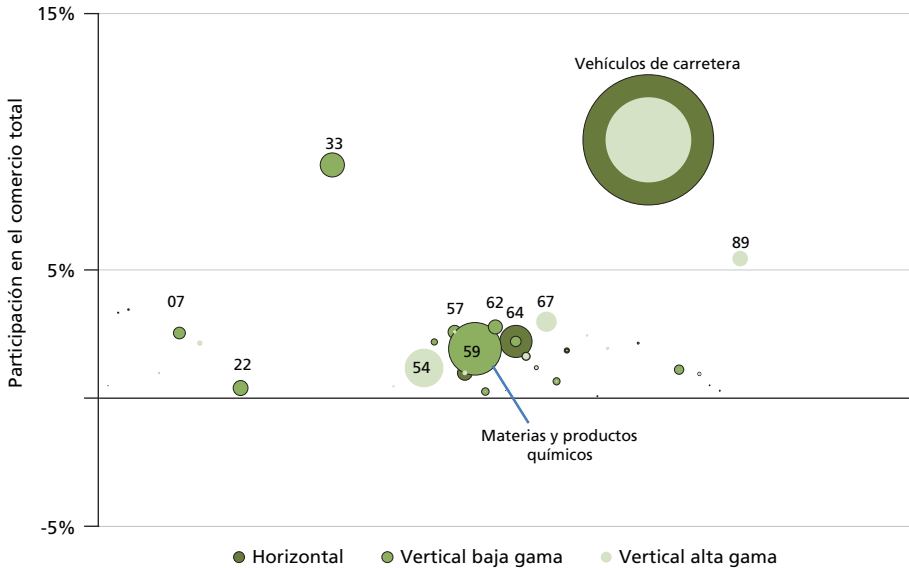
GRÁFICO 13  
**Comercio de dos vías por sectores Uruguay-Brasil (1996)**  
 Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.  
 Elaboración propia.

Hacia el año 2009 los intercambios intraindustriales también se evidencian muy concentrados sectorialmente (gráfico 14). El sector de vehículos de carretera explica el 40% del comercio vertical de alta gama, seguido por el sector de productos medicinales y farmacéuticos que dan cuenta del 18% de los mismos. El comercio de dos vías vertical de baja gama se explica fundamentalmente por el sector de materias y productos químicos (25%), petróleo sus derivados y conexos (11%), semillas y frutos oleaginosos (7%) y manufacturas de caucho (7%). Los flujos DV-H se encuentran fuertemente concentrados en vehículos de carretera, sector que explica el 61% de los mismos.

GRÁFICO 14  
**Comercio de dos vías por sectores Uruguay-Brasil (2009)**  
 Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.  
 Elaboración propia.

A modo de conclusión, se evidencia como el comercio de dos vías entre Brasil y Uruguay ha crecido fuertemente. Respecto de la composición, los intercambios de dos vías como el comercio total bilateral entre los dos países, se destacan nuevamente un papel protagonista del sector de vehículos de carretera. El sector de calzado y de prendas y accesorios de vestir, que a inicios del período eran importantes, dejan de ser un sector con contenido de comercio intraindustrial. Otro sector que pierde importancia es el de manufacturas diversas, aunque sigue siendo un sector importante pero sólo para el comercio DV-VA, mientras que antes era central para el intercambio de variedades (DV-H). A su vez, sectores como el farmacéutico y el de químicos ganan importancia en 2009.

## 5 EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

En un contexto de marcadas asimetrías productivas y competitivas, los procesos de especialización y complementación productiva pueden ser clave para facilitar la convergencia estructural entre los Estado Parte y dar lugar a una distribución relativamente equitativa de los beneficios del proceso integracionista. Los efectos virtuosos de la integración se relacionan con el desarrollo de ventajas dinámicas a partir de la complementación productiva y la especialización intrasectorial de los miembros del bloque. En otras palabras, para alcanzar un crecimiento sustentable en el largo plazo y la convergencia real de las

economías, deben producirse ganancias de eficiencia en las actividades ya instaladas y, al mismo tiempo, promoverse una diversificación productiva hacia sectores de mayor valor agregado y con mejor inserción en las cadenas globales de valor (Porta, 2008). Ahora bien, ¿por qué esto sigue siendo un desafío para el Mercosur?

Considerando al Mercosur en un período largo (1996-2009, en este caso), se observa una tendencia general hacia un cierto aumento del comercio intraindustrial en el Mercosur, con la excepción de los flujos entre Uruguay y Argentina. Sin embargo, el proceso se enmarca en dos realidades diferentes: una, entre los socios de mayor tamaño relativo, que registran altos niveles de comercio intraindustrial, aunque fundamentalmente explicado por el régimen de comercio administrado del sector automotriz; otra, que se evidencia en los intercambios entre los socios de menor tamaño relativo con Brasil y Argentina, asentada predominantemente por un intercambio de una vía, aún más marcado en el caso de Paraguay.

Si las trayectorias de los procesos de integración productiva regional pueden ser aproximados a través de la existencia de comercio intraindustrial, las evidencias disponibles señalan que en el caso del Mercosur los avances han sido más que modestos. Si bien el componente de comercio intraindustrial se ha incrementado en proporciones considerables, aparece muy concentrado en algunos pocos sectores, principalmente el automotriz, y muy vinculado a la existencia de regímenes especiales temporarios y con poca densidad de eslabonamientos. A su vez, considerando los sectores en los que aparece un componente de comercio de esa naturaleza, se trata, esencialmente, de un comercio intra-firma.

En las condiciones en que fue concebido, y regulado, el espacio regional fue relativa y ventajosamente aprovechado por la trama de filiales de empresas transnacionales, quienes, en el punto de partida, estaban en mejor posición para organizar sus estructuras corporativas de acuerdo con la situación de libre comercio regional. En la medida en que las PyMEs han accedido apenas marginalmente a las ventajas de la especialización regional, los beneficios potenciales de la complementación intra-industrial se han distribuido de modo desigual y más bien en términos regresivos. En este contexto, cabe preguntarse por qué el Mercosur aún no ha logrado internalizar los beneficios potenciales que teóricamente les son adjudicados a los procesos de integración. Una respuesta posible es que la integración productiva dista de ser un proceso espontáneo garantizado solamente por la existencia de contextos de libre comercio y que, por el contrario, requiere del cumplimiento de ciertas condiciones no verificadas en este caso.

La debilidad del proceso de complementación productiva en el Mercosur se corresponde fuertemente con la ausencia o la debilidad de las condiciones esenciales para la misma (ver la sección de Introducción). En relación al acceso a mercado, el Mercosur adoptó medidas generalizadas de libre comercio, sin prever consideraciones

sobre las asimetrías competitivas o mecanismos de administración y gestión de shocks adversos. En un contexto de fuertes asimetrías en sus estructuras productivas y sin coordinación de políticas, los acuerdos de liberalización resultaron de difícil cumplimiento para los Estados Parte, reiterándose a lo largo de todo el proceso violaciones unilaterales de la política comercial intra y extrazona previamente acordada.

Cabe señalar que, en paralelo a la instalación y desarrollo de las primeras etapas del proceso de integración regional, los países del Mercosur atravesaron un proceso de cambio estructural que tendió a especializarlos en sus ventajas comparativas estáticas, a la vez que se redujo la densidad de las redes productivas domésticas y se desarticulaban fuertemente los respectivos sistemas nacionales de innovación. En este marco, predominaron las estrategias nacionales dirigidas a sacar partido de las reglas de libre acceso y, más que coordinación, se dio un proceso de competencia de políticas dentro del mercado regional. Más aún, algunas acciones acordadas resultan corrosivas para las posibilidades de complementación productiva; tal es el caso de las políticas de admisión temporaria de importaciones o las de zonas francas internas, originalmente destinadas a favorecer la posición de los países de menor desarrollo relativo, y luego extendidas a todos los miembros y consolidadas como excepciones permanentes.

Señaladas estas debilidades, es necesario considerar también algunas iniciativas que podrían mejorar el panorama. Todos los Estados Parte han desarrollado instrumentos a nivel nacional para el fortalecimiento de la competitividad de las empresas, principalmente las PyMEs; a efectos de evitar los derrames transfronterizos negativos, es necesario generar mecanismos de coordinación de dichos instrumentos y dotar a los mismos de una dimensión y una vocación regional. De todas maneras, si bien puede reconocerse que ciertas políticas transversales son necesarias para promover la competitividad de la estructura productiva, resulta imprescindible jerarquizar la lógica sectorial en el diseño institucional del Mercosur. A su vez, a efectos de avanzar relativamente rápido en iniciativas de integración productiva, más que la armonización de reglas sectoriales generales, deben fortalecerse los acuerdos sobre la base de proyectos específicos. Por ejemplo, el mega proyecto de inversión de Petrobrás para la explotación de la cuenca del Presal puede generar amplias oportunidades de negocios para la región a través de la conformación de una red de proveedores de equipos, componentes y otros servicios. Lo mismo puede pensarse para el proyecto de integración de la cadena productiva regional del sector naval.

La inserción en las cadenas globales de valor (CGV) puede motorizar otro eje de integración productiva, brindando oportunidades de acceso a recursos clave como el financiamiento, las capacidades de gestión y las tecnologías de frontera. Sin embargo, las empresas de la región aún no han alcanzado una inserción exitosa, en la medida en que se ubican en eslabones de menor agregación de valor y con escasos vínculos con la estructura productiva local. Por otra parte, de la mano de la tracción de la demanda asiática sobre los productos primarios se

abre un escenario favorable a la especialización, en función de las ventajas comparativas estáticas de los países del bloque. Resulta necesario evitar el potencial desincentivo al establecimiento de instrumentos para la diversificación del patrón productivo y comercial, y aprovechar las nuevas condiciones de mayor holgura financiera, para avanzar en la constitución de cadenas productivas regionales.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AECID – AGÊNCIA ESPANHOLA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO. **La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR**. *In*: SEMINARIO TALLER, 12-16 abr. 2010. Montevideo: Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID, 2010.

FONTAGNÉ, L.; FREUDENBERG, M. **Intra-industry trade: methodological issues reconsidered**. París: CEPII, enero 1997. (Document de Travail, n. 97-01).

FONTAGNÉ, L.; FREUDENBERG, M.; GAULIER, G. **Disentangling Horizontal and Vertical Intra-Industry Trade**. París: CEPII, 2005. (Working Paper, n. 2005-10).

HIRATUKA, C. **Desenvolvimento de cadeias de valor regionais**. AECID, 2010.

LIMA, J. E. D.; LO TURCO, A. El comercio intrarregional en América Latina: patrón de especialización y potencial exportador. *In*: TERRA, M. I.; LIMA, J. E. D. (Coord.). **Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿hay margen para el diseño de políticas regionales?** Montevideo: Serie Red-Mercosur, ago. 2010. n. 18.

LUCANGELI, J. La especialización intraindustrial en el MERCOSUR. **Serie Macroeconómica del Desarrollo**, Santiago de Chile, n. 64, 2007.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. Grupo Mercado Común (GMC). Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP). [s.d.]a. Disponible en: <<http://www.gipmercosur.org/>>.

\_\_\_\_\_. Secretaría del MERCOSUR. [s.d.]b. Disponible en: <<http://www.mercosur.int/>>.

PORTA, F. **Integración productiva en el MERCOSUR: condiciones, problemas y perspectivas**. Washington, 2008. (Nota técnica, BID).

\_\_\_\_\_. **Algunas consideraciones sobre la dinámica de la integración productiva en el MERCOSUR**. AECID, 2010.

VARSKY, H.; GENEYRO, R. La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR. *In*: CAETANO, G. (Coord.). **Mercosur 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2010.

UN COMTRADE – THE UNITED NATIONS COMMODITY TRADE STATISTICS DATABASE. [s.d.]. Disponible en: <<http://comtrade.un.org/>>.

## ANEXO I

### DETALLE DE LAS CATEGORÍAS CUCI REV. 3\*

CUCI R3	Detalle
00	Animales vivos no incluidos en el capítulo 03
01	Carne y preparados de carne
02	Productos lácteos y huevos de aves
03	Pescado (no incluidos los mamíferos marinos), crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos y sus preparados
04	Cereales y preparados de cereales
05	Legumbres y frutas
06	Azúcares, preparados de azúcar y miel
07	Café, té, cacao, especias y sus preparados
08	Pienso para animales (excepto cereales sin moler)
09	Productos y preparados comestibles diversos
11	Bebidas
12	Tabaco y sus productos
21	Cueros, pieles y pieles finas, sin curtir
22	Semillas y frutos oleaginosos
23	Caucho en bruto (incluso el caucho sintético y regenerado)
24	Corcho y madera
25	Pasta y desperdicios de papel
26	Fibras textiles (excepto las mechas (tops) y otras formas de lana peinada) y sus desperdicios (no manufacturadas en hilados, hilos o tejidos)
27	Abonos en bruto, excepto los del capítulo 56, y minerales en bruto (excepto carbón, petróleo y piedras preciosas)
28	Menas y desechos de metales
29	Productos animales y vegetales en bruto, n.e.p.
32	Hulla, coque y briquetas
33	Petróleo, productos derivados del petróleo y productos conexos
34	Gas natural y manufacturado
35	Corriente eléctrica
41	Aceites y grasas de origen animal
42	Aceites y grasas fijos de origen vegetal, en bruto, refinados o fraccionados
43	Aceites y grasas de origen animal o vegetal, elaborados; ceras de origen animal o vegetal; mezclas o preparados no comestibles de grasas o aceites de origen animal o vegetal, n.e.p.
51	Productos químicos orgánicos
52	Productos químicos inorgánicos
53	Materias tintóreas, curtientes y colorantes
54	Productos medicinales y farmacéutico

(Continúa)

(Continuación)

CUCI R3	Detalle
55	Aceites esenciales y resinoides y productos de perfumería; preparados de tocador y para pulir y limpiar
56	Abonos (excepto los del grupo 272)
57	Plásticos en formas primarias
58	Plásticos en formas no primarias
59	Materias y productos químicos, n.e.p
61	Cuero y manufacturas de cuero, n.e.p., y pieles finas curtidas
62	Manufacturas de caucho, n.e.p.
63	Manufacturas de corcho y de madera (excepto muebles)
64	Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón
65	Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles, n.e.p., y productos conexos
66	Manufacturas de minerales no metálicos, n.e.p
67	Hierro y acero
68	Metales no ferrosos
69	Manufacturas de metales, n.e.p.
71	Maquinaria y equipo generadores de fuerza
72	Maquinarias especiales para determinadas industrias
73	Máquinas para trabajar metales
74	Maquinaria y equipo industrial en general, n.e.p., y partes y piezas de máquinas, n.e.p.
75	Máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos
76	Aparatos y equipo para telecomunicaciones y para grabación y reproducción de sonido
77	Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos, n.e.p., y sus partes y piezas eléctricas (incluso las contrapartes no eléctricas, n.e.p., del equipo eléctrico de uso doméstico)
78	Vehículos de carretera (incluso aerodeslizadores)
79	Otro equipo de transporte
81	Edificios prefabricados; artefactos y accesorios sanitarios y para sistemas de conducción de aguas, calefacción y alumbrado, n.e.p.
82	Muebles y sus partes; camas, colchones, somieres, cojines y artículos rellenos similares
83	Artículos de viajes, bolsos de mano y otros artículos análogos para contener objetos
84	Prendas y accesorios de vestir
85	Calzado
87	Instrumentos y aparatos profesionales, científicos y de control, n.e.p.
88	Aparatos, equipos y materiales fotográficos y artículos de óptica, n.e.p., relojes
89	Artículos manufacturados diversos, n.e.p.
91	Paquetes postales no clasificados según su naturaleza
93	Operaciones y mercancías especiales no clasificadas según su naturaleza
96	Monedas (excepto de oro), que no tengan curso legal
97	Oro no monetario (excepto minerales y concentrados de oro)

Fuente: Comtrade.



## **RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA SUDAMERICANA, UNA MIRADA DESDE LOS PAÍSES PEQUEÑOS**

Lucas Arce\*

### **1 INTRODUCCIÓN**

Si bien la región ha experimentado iniciativas de integración desde la década de 1960, es en la última década, luego de un importante periodo donde los proyectos regionales redundaron en iniciativas relacionadas al comercio, donde nuevas dimensiones económicas vuelven a ser puestas en escena, siendo la productiva una de las más importantes.

Los modelos de los años 80 y 90, excepto determinados acuerdos (tales como los realizados entre Argentina y Brasil para la cooperación en el desarrollo de la energía nuclear), trajeron consigo problemáticas más relacionadas a la liberalización comercial imperante a nivel mundial, donde los desafíos se concentraban en la apertura del comercio de bienes y servicios, augurando que éste mismo traería aparejada una mayor racionalización económica, y por ende, mayor bienestar agregado a todo el bloque regional. Incluso, la misma postura de bloque regional “abierto” suponía que la apertura que se daba a los socios del bloque, en un futuro terminaría siendo la puerta de acceso para un acuerdo global de rebaja de aranceles, la cual redundaría en el bienestar mundial (BID, 2002).

Desde los primeros años del siglo XXI los gobiernos sudamericanos empezaron a tomar en cuenta la necesidad de rever el tipo de integración adoptado en las décadas previas, ampliando las perspectivas a través de modelos de integración regional más comprehensivos, que incluyeran sin matices otros aspectos no contemplados en las propuestas de fines del siglo pasado, tales como las agendas de salud y educación.

Esta apertura de las agendas tuvo su contrapartida dentro de la misma disciplina económica. El desafío de la integración ya no sólo formó parte de las discusiones teóricas relacionadas a las ventajas comparativas devenidas del comercio, otros campos de estudios relacionados a la complementariedad productiva, tales como la competitividad regional y los sistemas regionales de innovación, empezaron a ser parte de la agenda de la política pública regional. En la última década, se ha puesto de relieve cada vez más, la importancia de ciertas condiciones previas para el mejor aprovechamiento de las oportunidades que brinda la integración regional.

---

\* Coordinador de Investigación e Investigador en Relaciones Internacionales del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.

Estas nuevas agendas permitieron la aparición de nuevos desafíos a la integración, que habían estado bajo el velo del pensamiento económico neoclásico imperante en las últimas tres décadas del siglo pasado. Los nuevos desafíos, en verdad, no eran tan nuevos: involucraban aspectos señalados mucho antes por los pensadores latinoamericanos de mediados de siglo XX. Estos desafíos estaban relacionados a la creación de las condiciones sobre las cuales basar el crecimiento económico y el desarrollo de la región: el perfeccionamiento de sistemas de interconexión de la infraestructura de transportes, de las telecomunicaciones, y del abastecimiento de energía en el subcontinente, el cual permitiese una mayor velocidad en los intercambios entre los países sudamericanos. A su vez, se hacía cada vez más visible la necesidad de plantear la construcción de coordinaciones productivas a nivel regional, a partir de la construcción de cadenas de valor regionales, que puedan competir a nivel internacional.

A la luz de este contexto, el objetivo de este documento es realizar un análisis de los riesgos y posibilidades de la integración productiva sudamericana desde la perspectiva de los países pequeños. Para ello, después de esta introducción, en segundo lugar se hace una revisión del estado del arte en integración productiva. En tercer lugar, se revisan los antecedentes de iniciativas de integración productiva y sus impactos en los países pequeños. Después, se analizan la integración productiva sudamericana y sus posibles impactos a la luz de la integración asiática. Y por último, se realiza una serie de consideraciones.

## 2 LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA: CONCEPTUALIZACIÓN

La integración productiva entre países es un concepto relativamente nuevo en el ámbito latinoamericano, aunque muy usado actualmente. Botto (2009) hace referencia a que este concepto de integración productiva tiene sus comienzos en el proceso de integración europeo:

En los primeros planes para enfrentar a la crisis petrolera de 1973 y la pérdida de competitividad internacional de la década de 1980, la Comunidad Europea buscó evitar las guerras comerciales competitivas entre los Estados y los monopolios nacionales (campeones nacionales) coordinando acciones nacionales en sectores estratégicos; tales como la siderurgia, el sector naval, la construcción, los textiles y la informática; (Informe Spinelli, 1973) y armonizando las regulaciones de protección comercial no arancelaria, subsidios a industrias en crisis y fomento a fusión de empresas.

Sin embargo, y a pesar del largo debate que trae consigo este concepto, la “integración productiva” con base regional no tiene una definición de carácter definido, y los autores académicos, *policy-makers* e instituciones que la llevan adelante, aún mantienen ciertas discusiones sobre las aristas que este concepto trae consigo.

Según lo expresado por el Programa de Integración Productiva del Mercosur:

La integración productiva implica el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas a partir de la complementación productiva y la especialización intra-sectorial de todos los países del bloque, especialmente para la integración de pequeñas y medianas empresas de la región, y empresas de los países de menor tamaño económico relativo a procesos productivos regionales. Esto conlleva la modificación de los patrones productivos vía reasignación de recursos productivos, modificando el patrón de intercambio comercial, tomando en cuenta una perspectiva regional. (Mercosur, 2008)

Esta visión de la integración productiva es particularmente importante para los países pequeños del bloque, como Paraguay, que ven en la misma el reconocimiento de las asimetrías del bloque, además de las dificultades inherentes a su condición de país mediterráneo.

Desde otro punto de vista, Cefir concibe a la integración productiva como una herramienta que poseen los bloques regionales, la cual posee la potencialidad de generar una mayor especialización de los sectores productivos de las socios, que a su vez derive en una mayor complementación y así dispare ventajas competitivas regionales *vis a vis* otras partes del mundo (Cefir, 2011).

Lopez y Laplane (2004) relacionan el proceso de la integración productiva con el desarrollo de cadenas regionales de valor. Reconocen el estatus creciente, entre los *policy-makers*, de las cadenas de valor en la explicación para la mejora de la competitividad de una región. La aceptación de esta visión, explican, se demuestra en la proliferación de iniciativas destinadas a fomentar estas cadenas en un gran número de países con diferentes tipos de desarrollo económico.

De una forma esquemática, podemos aseverar que los rasgos básicos que definen la integración productiva podrían describirse como la búsqueda de complementación entre las unidades productivas de diferentes zonas y países dentro de un bloque de integración regional, la especialización sectorial dentro de los bloques, y la búsqueda de una mayor competitividad a nivel región que permitan el avance.

Estos rasgos son los que acompañan a las denominaciones de integración productiva en la mayor parte de los trabajos. La dificultad de definir el concepto es equivalente a la dificultad que se encuentra para poder establecer fuentes sustentables, para que dicha integración florezca en un proceso de integración.

### 3 LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA BAJO LA ÓPTICA DE LOS PAÍSES PEQUEÑOS

La integración productiva es un proceso que precisa una gran pericia en los gobiernos de turno para ser realizada con éxito. Existen tres mecanismos que posibilitan realizar una integración productiva exitosa: la integración de infraestructura, la coordinación de cadenas productivas regionales y redes productivas regionales, y el derrumbe de las barreras arancelarias y no arancelarias para los productos.

En primer lugar, se precisa de la integración de la infraestructura, la cual permitiría una mayor interconexión entre las unidades productivas de los países, en las áreas estratégicas para el comercio actual: el transporte, la energía y las telecomunicaciones.

En segundo lugar, se necesitan marcos normativos e iniciativas estatales para llevar adelante la competencia, complementación y especialización de los diversos actores productivos en diferentes cadenas de valor regionales, y redes de producción regional. La complementación productiva de las unidades productivas siempre tiene en sí elementos de cooperación y competencia que sólo pueden ser resueltos por el mercado, pero que precisan de regulación estatal para florecer.

En tercer lugar, la caída de las barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan el proceso de integración en base a la dificultad de intercambiar bienes terminados, pero por sobre todas las cosas, los bienes intermedios, los cuales son la base para los intercambios intra-sectoriales que den lugar a redes de producción regional.

Para dilucidar la posibilidad de llevar por un camino exitoso la integración productiva dentro de Sudamérica, se analizarán las posibilidades de estos mecanismos en la integración

### **3.1 Las iniciativas para una infraestructura regional: IIRSA**

García de la Cruz *et al.*, nombra necesidades de los países de Mercosur que deben ser atendidas lo antes posible, necesidades que se podrían hacer extensivas a todos los países de la región sudamericana:

La integración económica del Mercosur está seriamente limitada por la orografía de su territorio, muy exigente en cuanto a las características y dificultades de conexión mediante infraestructuras, hasta el punto de que existen importantes barreras físicas que bloquean el logro de los resultados de la integración. Además, la población se encuentra muy concentrada en grandes núcleos urbanos, mientras que los ferrocarriles conectan los puntos mineros con las salidas al mar y no tienen un papel de vertebración de un espacio regional. También hay que destacar que el estado de las carreteras es muy deficiente. Estas circunstancias hacen sumamente relevante, para el proceso de integración, la dotación de infraestructuras que faciliten tanto el movimiento de personas como de mercancías (García de la Cruz *et al.*, 2010, p. 32).

Los países pequeños de Sudamérica, sobre todo los mediterráneos, precisan de una infraestructura de transportes fluida que les permita a sus empresas ser competitivas en el mercado intrarregional, pero también en el mercado extrarregional. La falta de este tipo de infraestructura es una de las principales dificultades que posee el Paraguay para comerciar con el mundo (Servín, 2008).

En el año 2000, durante la Primera Reunión de Presidentes sudamericanos realizada en Brasilia, los Ministros de Transporte, Energía y Telecomunicaciones de los doce países elaboraron un Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur. Dicho plan de acción determinó una serie de ejes de Integración y Desarrollo (EIDs), los cuales se transformarían en las nuevas referencias geo-económicas para la planificación territorial suramericana. Estas acciones fueron asociadas al desarrollo de Procesos Sectoriales de Integración (PSIs), los cuales fueron definidos como espacios para la identificación y resolución de obstáculos de tipo normativo e institucional, con el objetivo de mejorar la competitividad y promover el crecimiento sustentable de la región.

Las actividades desarrolladas en IIRSA desde el principio han buscado identificar los requerimientos de tipo físico, normativo e institucional para la planificación e implementación de la infraestructura que cree las bases de sustentación para una mayor integración suramericana. Para ello, el IIRSA ha concentrado esfuerzos en tres ámbitos principales: En primer lugar, la coordinación de planes e inversiones; en segundo lugar, la compatibilización y armonización de los aspectos regulatorios e institucionales asociados; y, en tercer lugar, la generación de mecanismos innovadores de financiamiento público y privado.

En este sentido, se han elaborado nueve líneas de acción (IIRSA, 2011)<sup>2</sup> a seguir por tal Iniciativa. En primer lugar, diseñar una visión más integral de la infraestructura, que tenga su centro en el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las comunicaciones. Debe contemplar también la interrelación con la infraestructura social, los aspectos ambientales y las tecnologías de la información basadas en el conocimiento. Esta visión debe concordar con las posibilidades reales de financiamiento e inversión existentes.

En segundo lugar, encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica a partir de la identificación de los EIDs regionales. De esta forma, se procura mayor eficiencia en las inversiones, coordinando los planes de las obras a realizar por los diversos países y enmarcándolos en una visión estratégica de la integración, que otorgue prioridad a los grandes EIDs regionales.

En tercer lugar, modernizar y actualizar los sistemas regulatorios e institucionales nacionales que norman el uso de la infraestructura. Se pone el mayor énfasis en los aspectos regulatorios e institucionales, que muy frecuentemente no permiten que se utilice adecuadamente la infraestructura existente, especialmente al nivel de los pasos de frontera, los sistemas de transporte multimodal y el transporte aéreo. También se procura avanzar en la armonización regulatoria y reglamentaria para permitir el desarrollo de nuevas inversiones y optimizar el uso de las existentes.

---

2. Las nueve líneas de acción siguientes han sido reelaboradas por el autor a partir de las esgrimidas por la página web del IIRSA. Ante cualquier duda o discrepancia con el texto, debe referirse al original.

En cuarto lugar, se postula que debe avanzarse en la armonización de criterios para el diseño y la evaluación técnica, económica y ambiental integrada de los proyectos de infraestructura regionales, de modo de asegurar su sustentabilidad y minimizar los riesgos de discrecionalidad en la selección y apoyo a los mismos.

En quinto lugar, se propone adoptar un enfoque proactivo en la consideración de las implicancias ambientales y sociales de los proyectos de infraestructura, estableciendo criterios propios y normas comunes, así como coordinación de acciones. Se enfoca a los temas medioambientales no sólo desde el punto de vista de la mitigación de los impactos no deseados de los mismos, sino también como una oportunidad para el aprovechamiento integral y enriquecimiento de los proyectos.

En sexto lugar, se busca que las obras de infraestructura generen la mayor cantidad posible de impactos locales de desarrollo, evitando que sean sólo corredores entre los mercados principales.

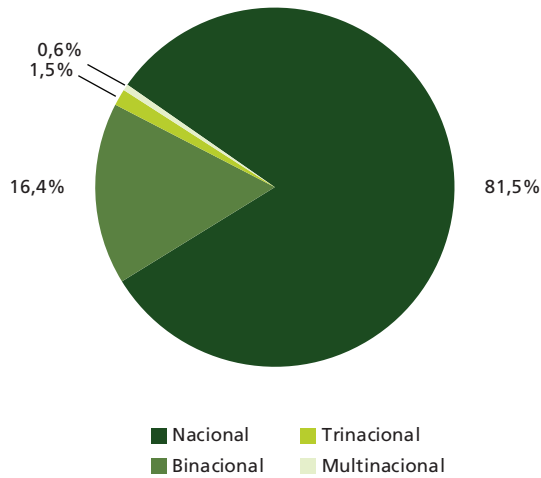
En séptimo lugar, se procuran mecanismos para la definición y selección de los proyectos que hagan efectiva la participación y la contribución activa de las comunidades involucradas y del sector privado interesado en el financiamiento, construcción y operación de tales proyectos.

En octavo lugar, se establecen mecanismos para la gestión y el financiamiento compartido de proyectos de integración física, a partir de las experiencias tales como la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata).

Por último, este esfuerzo incluye la búsqueda de soluciones innovadoras, entre los gobiernos y los organismos financieros multilaterales, que alienten la concurrencia del capital privado, mediante estrategias comunes, así como soluciones e instrumentos creativos, con una adecuada distribución de riesgos y beneficios entre los sectores público y privado participantes.

A diez años del comienzo de la Iniciativa, IIRSA cuenta con 531 proyectos catastrados en su base de datos, de los cuales el 81,5% son de iniciativa nacional, el 16,4% binacional, un 1,5% tri-nacional y un 0,6% multinacional (ver gráfico 1). Este porcentaje de proyectos nacionales muestra las debilidades de la infraestructura a nivel interno, teniendo en cuenta que el proyecto IIRSA sólo cuenta de una década. La falta de conexión hacia dentro de los países de Sudamérica es tan grave como la falta de interconexión entre ellos. Dicho ejemplo muestra que el problema de los países sudamericanos podría tener un basamento en las dificultades que acarrea para las naciones de ingresos medios y medios bajos realizar onerosas inversiones de largo plazo, sin un retorno efectivo rápidamente.

GRÁFICO 1  
Cantidad de proyectos por origen de la iniciativa



Fuente: IIRSA.  
Elaboración propia.

Al hacer un examen más minucioso, observando a los países que tienen mayor cantidad de proyectos registrados, sobresale la alta concentración de proyectos en los dos países más grandes del subcontinente (Argentina y Brasil). Es de destacar la importante cantidad de proyectos que poseen Paraguay y Bolivia, dos de los países más perjudicados por la falta de inversión en infraestructura, debido a su posición geográfica (ver tabla 1). Ambos países son los únicos que no poseen una salida al mar, y, por lo tanto, la falta de interconexiones hace que tengan pocas salidas de sus productos hacia el exterior, encareciendo el costo del flete fuertemente. Además, se trata de los países más pobres de la región, con Estados (sobre todo en el caso de Paraguay) con una debilidad institucional y una falta de recursos que le impide desarrollar planes de desarrollo de infraestructura por sí mismos. La entrada de fondos a partir de préstamos blandos para infraestructura, y la acción de iniciativas a nivel regional como el “Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur” (Focem), son entonces nuevas oportunidades para construir la conectividad necesaria para aumentar el caudal de intercambios de bienes y personas.

TABLA 1  
Cantidad de proyectos en IIRSA por país involucrado

Posición	País	Cantidad de proyectos
1	Argentina	161
2	Brasil	87
3	Perú	68
4	Paraguay	64
5	Bolivia	53
6	Chile	53
7	Ecuador	45
8	Uruguay	40
9	Colombia	38
10	Venezuela	23
11	Guyana	7
12	Surinam	7

Fuente: IIRSA.  
Elaboración propia.

Los proyectos del IIRSA son financiados en su gran mayoría por el sector público (74%), mientras el sector privado financia un 12%. El 14% de los proyectos son financiados entre ambos sectores. Esto muestra la necesidad de poseer mecanismos regionales de financiamiento, debido a la cantidad de dinero que ello supone para los Estados, con menor capacidad de endeudamiento.

Dentro de los 531 proyectos dentro de la Iniciativa, los más representativos se encuentran en dos tipos de proyectos: los considerados “ancla” y los pertenecientes a la Agenda de Implementación Consensuada de IIRSA, conocidos como AIC.

Los proyectos “ancla” son aquellos que con su existencia dan sentido a la formación del grupo y viabilizan las sinergias entre los Estados intervinientes. Cada grupo de proyectos de IIRSA se conforma en torno a un proyecto ancla o un proyecto ancla existente. Se trata del proyecto que es identificado como el cuello de botella o el eslabón faltante de la red de infraestructura que impide el aprovechamiento óptimo de los potenciales beneficios del grupo de proyectos. En este aspecto, se ha identificado una gran cantidad de proyectos para el mejoramiento vial y fluvial (ver tabla 2). Por otra parte, los proyectos relacionados a energía concentran la mayor parte del gasto ejecutado: esto responde al gasto ya realizado para la construcción de la hidroeléctrica paraguayo-brasileña Itaipú. Además, se estima que a fines de 2011, el 15% estaba concluido, el 42% en ejecución, el 30% en pre-ejecución, y un 12% en perfil. Esto implica que ya se ha sobrepasado el tiempo estimado para la finalización de estos proyectos. La celeridad en su culminación permitirá profundizar las sinergias productivas en América del Sur.



TABLA 2  
Proyectos "ancla" de IIRSA según cantidad de proyectos y gasto presupuestario

Tipo de proyectos	Cantidad de proyecto	Gasto actual (millones de dólares)
Comunicaciones/interconexión	1	0,1
Energía/armonización regulatoria	1	380,4
Energía/generación energética	1	16000,0
Transporte/carretera	15	2992,5
Transporte/fluvial	8	811,7
Transporte/multimodal	2	71,0
Transporte/paso de frontera	5	117,2
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>20372,9</b>

Fuente: IIRSA.  
Elaboración propia.

Los proyectos de la Agenda de Implementación Consensuada de IIRSA, creada en el año 2004<sup>3</sup> fueron priorizados por consenso por los países en función de ser considerados proyectos estratégicos y de alto impacto para la integración física y el desarrollo sostenible de la región. Se trata de un conjunto de 31 proyectos de integración seleccionados de la Cartera IIRSA que pretenden estimular el ambiente de ejecución de la misma (IIRSA, 2011). Estos proyectos están principalmente relacionados a proyectos de construcción de infraestructura vial (ver tabla 3). En la actualidad, los que se encuentran en el 7% estaba concluido, el 61% en ejecución, el 26% en pre-ejecución, y un 6% en perfil.

TABLA 3  
Proyectos de AIC-IIRSA según cantidad de proyectos y gasto presupuestario

Tipo de proyectos	Cantidad de proyectos	Gasto actual (en millones de dólares)
Comunicaciones	2	6,3
Energía/gasoducto	1	1000,0
Transporte/carretera	16	6681,9
Transporte/ferroviario	2	5950,0
Transporte/fluvial	1	108,0
Transporte/paso de frontera	3	11,5
Transporte/puente	5	160,0
Transporte/puerto	1	105,3
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>2846,0</b>

Fuente: IIRSA.  
Elaboración propia.

3. Esta Agenda fue aprobada por el Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA, en noviembre de 2004, y presentada a los presidentes de Suramérica en la Cumbre de Cusco, de diciembre de 2004.

Estos proyectos son proyectos de vital desarrollo para la región. La consecución de estos proyectos permitirá consolidar las propuestas en estudio, y aumentar el caudal actual de intercambios, así como comenzar a edificar canales para potenciar el comercio intrarregional, y el desarrollo de cadenas regionales de valor. Aumentar la celeridad en su culminación es imperativo para la región.

#### **4 LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA A NIVEL EMPRESARIAL: CADENAS DE VALOR REGIONALES**

El segundo punto relevante para una integración productiva implica la creación de cadenas de valor regionales competitivas a nivel mundial. Gereffi, Humphrey, y Sturgeon (2005) indican que la cadena global de valor es “el proceso por el cual la tecnología es combinada con inputs materiales y de trabajo, y entonces estos inputs procesados son ensamblados, vendidos y distribuidos. Una sola firma puede consistir en sólo un eslabón de este proceso, o puede estar integrada verticalmente en gran extensión.” La visión binaria de cómo la producción global podría ser organizada, ya sea a través de los mercados o al interior de empresas multinacionales, es explicada por los costes de transacción económicos en términos de la complejidad de las relaciones inter firma y la magnitud con la cual éstas involucran inversiones específicas a una particular transacción – especificidad de activo (cfr. Gereffi *et al.*, 2001).

Las cadenas que se instalan en Sudamérica a partir de grandes empresas multinacionales, y muchas de aquéllas que se han creado exitosamente en la región, según López (2009) utilizan estrategias de *resource* y *market-seeking* en sectores primarios y algunos industriales (alimentos, autos, química, siderurgia, maquinarias) y servicios (por ejemplo: comercios y bancos). Este tipo de integración muestra que las cadenas que se desarrollan en Sudamérica mayormente tienen como objetivo el usufructo del mercado regional, sin pensar en la expansión hacia el resto de los mercados del mundo. Este hecho muestra la baja competitividad que adquieren las cadenas de la región.

El desafío más importante a nivel sudamericano es la transición desde economías nacionales con niveles de apertura bajos, con cadenas productivas fuertemente integradas nacionalmente y una baja competitividad global en buena parte de los proveedores de cada cadena. La transición, entonces, podría ser una buena noticia para los países pequeños, debido a la baja densidad de actividades industriales competitivas dentro de sus territorios nacionales, no sufrirían tanto los embates de la desestructuración de empresas nacionales poco productivas, y podrían recibir inversiones desde aquellos países que, como Argentina, cada vez tienen salarios más altos para los trabajos de baja cualificación.

En segundo lugar, las cadenas de valor regionales implican un fuerte reto para las pequeñas y medianas empresas nacionales, que se ven en la disyuntiva de cooperar y/o competir en el nuevo mercado ampliado. Los Estados con menor capacidad de coordinación de las mismas, sin un plan ni cronograma adecuado y sin recursos para financiar los planes de readecuación de las PyMES nacionales, sufrirán un impacto mucho mayor que aquéllos que han diseñado un plan de mediano plazo para el reajuste productivo, y que además cuenten con los recursos para llevarlo a cabo.

Los cambios necesarios para la adaptación de muchas de estas empresas a la competencia regional no será una tarea fácil. Los Estados pequeños, en este aspecto, se ven forzados a buscar soluciones particulares para la realidad de su país. Paraguay, por ejemplo, con una industria sin ningún tipo de protección hasta la actualidad, no tendrá problemas en la adecuación productiva, pero verá pasar una oportunidad importante, en tanto no pueda atraer capital externo para la instalación de nuevas empresas.

En tercer lugar, las cadenas de valor regional implican una mayor especialización dentro de la región de los entramados productivos existentes. Aquí la pregunta es cómo se dará la apropiación de valor al momento de la especialización. La incógnita sobre la apropiación de los beneficios, debido a la alta concentración actual en los principales centros de producción industrial de la región, se profundiza al observar los beneficios obtenidos por algunos de estos centros productivos regionales *vis a vis* el resto de la región (Lo Turco, 2008). Particularmente importante, en el caso de que los países no cuenten con una fuerte aglomeración productiva, como es el caso de Paraguay.

Los actores productivos que podrían llevar la dirección de estas coordinaciones, en caso no se produzcan fuertes inversiones externas, podrían ser las multinacionales latinoamericanas (como por ejemplo el banco Itaú, la siderúrgica Techint, o la alimenticia Arcor). En los últimos años han surgido empresas multinacionales de origen latinoamericano (conocidas como “multilatinas”), las cuales están jugando un rol vital en la región para su integración, en base a la inversión en países latinoamericanos, o tomando cuotas de mercados de la región.

Sin embargo, aun estas empresas no logran consolidar su rol como integradoras de la región y exportadoras al mundo. Según Aykut y Goldstein (2007), la inversión de estas empresas se ha dado más en la región que hacia fuera de la región: la inversión extranjera directa ha aumentado significativamente desde la década del 2000. Las causas son la ola de retiro de multinacionales globales que ha permitido a empresas latinoamericanas a expandirse en la región, el acceso a reservas de petróleo y gas (Petrobras en Argentina, Bolivia y Venezuela), y las políticas estatales de integración energética regional (PDVSA en Argentina, Brasil,

Cuba, etc.). Estas razones podrían implicar oportunidades para la expansión no tanto por nivel competitivo de las empresas, sino por oportunidades generadas por el contexto económico (salida de empresas por crisis generalizadas en el mercado interno de los países), o inducidas políticamente (la expansión de PDVSA). El caso de Petrobras, es un tipo de inversión por recursos que podría generar derrames positivos si se lograra involucrar industrias locales, en el proceso productivo de la multilatina.

Por otro lado, si bien en los últimos años se ha dado lugar a importantes empresas con forma de multilatinas, la mayor parte de estas empresas se encuentran ubicadas en la producción de bienes primarios y productos relacionados (ver tabla 4). Este tipo de sectores tiene limitantes importantes para que la multiplicación económica alcance las dimensiones que tienen los sectores donde se ubican las multinacionales que tienen su base productiva en Asia, por lo cual no usan tantos recursos humanos ni materiales que permitan una explosión económica en sus zonas de influencia, impulsando así el crecimiento. Este hecho dificulta en que se conviertan en redes de gran densidad productiva, interrelacionadas unas de otras, en tanto sus productos son de una complejidad menor, la cual no requiere tantos pasos, y posee pocos proveedores de gran tamaño.

TABLA 4  
Principales sectores de las mayores Multilatinas por cantidad de empresas y cantidad de empleados año 2010

Sectores	Cantidad	Ventas	Empleados
Alimentos	9	68024.6	422532
Retail	5	29857.4	237851
Bebidas	4	22551.4	176621
Aerolíneas	4	15610.0	56665
Cemento	4	23007.3	78951
Telecom.	3	63753.1	133369
Tecnología	3	1829.3	10882
Siderurgia	3	34852.8	39565
Petróleo	2	223529.9	168868
Autopartes	2	1948.9	20966
Ingeniería	2	5849.0	90613
Celulosa	2	6480.2	S/D
Naviera	2	6270.0	9890
Forestal	2	4156.7	16752
Otros	19	156783.6	446302
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>664504.2</b>	<b>1909827</b>

Fuente: *Ranking* de multilatinas de América Económica (2010).  
Elaboración propia.

Este hecho es principalmente dañino para el caso de los países pequeños, ya que estas empresas no poseen una capacidad de atracción de las empresas ni en base a su mercado interno, ni en base a un mercado de exportación regional (debido a las asimetrías regulatorias y estructurales). De esta manera, los países pequeños dentro de un esquema de integración regional poseen grandes desventajas al momento de apropiarse de los beneficios de un mercado ampliado, en la medida que este mercado posea importantes obstáculos para los intercambios, y soluciones complejas en los casos de conflicto, como es la situación actual de los principales esquemas sudamericanos de integración (Mercosur, Comunidad Andina).

#### 4.1 La apertura comercial y los intercambios latinoamericanos

A pesar de los fuertes embates de liberalización comercial de los años 90, Latinoamérica sigue siendo uno de los lugares con mayor cantidad de trabas para el comercio internacional. Esto no significó una apertura para la región que posibilite un comercio intrarregional fluido. Según un artículo aparecido en la revista *América Economía*:

las barreras internas entre ellos representan 17% de los obstáculos comerciales totales que enfrenta la región. Esas barreras, particularmente las no arancelarias, sumadas a problemas en aduanas, en el transporte y hasta en esquemas fitosanitarios son asignaturas pendientes, dicen analistas. Los roces internos comerciales en la región quedan claros en los archivos de disputas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). De las 15 quejas contra todo el mundo que mantiene Argentina, ocho son contra países de la región. Chile tiene seis de sus diez denuncias contra vecinos latinoamericanos. Y en el caso de Colombia, tres de sus cinco denuncias se quedan en el barrio. (Reuters, 2011)

A pesar de estas disputas comerciales, en la tabla 5 se observan las tasas de crecimiento del comercio intra y extrarregional entre 1980 y 2007. En la misma se puede ver que posterior a los años de los impactos de crisis de la deuda, el comercio intrarregional ha sido creciente. Incluso, en el último periodo (2003-2007), el crecimiento ha sido casi tan importante como al momento de mayor liberalización de los años 90. Este crecimiento, incluso, va a la par de un crecimiento de iguales dimensiones a nivel extrarregional.

TABLA 5  
Crecimiento promedio anual del comercio intra y extra regional en Sudamérica – Por periodos (1980-2007)

Periodos	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2003-2007
Comercio intra-regional	-5.6	7.8	20.7	5.7	8.9	23.6
Comercio extra-regional	-4	4.5	11.2	5.4	10.1	23.3
<b>Total</b>	<b>-3.7</b>	<b>4.1</b>	<b>9.2</b>	<b>5.3</b>	<b>10.5</b>	<b>23.3</b>

Fuente: Ugarteche (2009).  
Elaboración propia.

## 5 ASIA Y LATINOAMÉRICA, RESPUESTAS DIFERENTES A PROBLEMAS SIMILARES

Los resultados obtenidos por el modelo de los países asiáticos subyacen sobre una base estructural preparada para el intercambio intrarregional, el cual incluso está permitiendo en la actualidad a países pequeños aprovecharse de los beneficios del crecimiento en las economías más grandes como China o India. Basta recordar el importante crecimiento en los últimos años de países como Camboya y Vietnam, los cuales han crecido en el último quinquenio a tasas mayores al 5% anual.

Esta realidad no se ha producido en el entorno de los países del sur americano. La falta de un desarrollo de la infraestructura necesaria daña principalmente el interés de los países pequeños, que ven en la interconexión y la comunicación con los demás países de Sudamérica, las principales oportunidades para su desarrollo económico sustentable y con inclusión social.

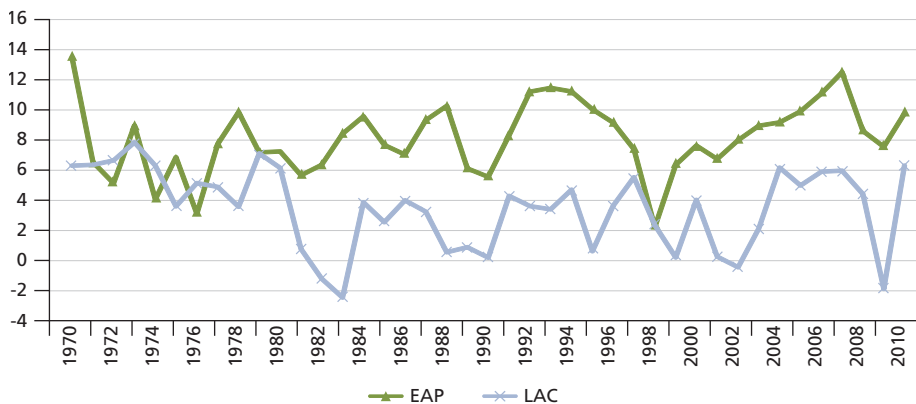
Los mismos factores estudiados para el caso sudamericano han sido tenidos en cuenta para el caso asiático. Asia se ha beneficiado de una integración impulsada por el mercado, donde los grandes flujos de comercio y de IED (inversión extranjera directa) responden al desarrollo de infraestructura, las políticas orientadas hacia el exterior, y las redes internacionales de producción.

### 5.1 Asia y Latinoamérica: modelos y trayectorias diferentes

La tasa de crecimiento de ambas regiones comenzó a divergir fuertemente en los años '70, cuando la aparición de algunos de los "milagros asiáticos" llevo a una tasa de crecimiento con mayor aceleración que la tasa de los países latinoamericanos (ver gráfico 2). Desde entonces, el crecimiento económico en Asia ha sido mayor y más estable que el crecimiento latinoamericano, el cual nunca ha encontrado una senda hacia la convergencia con las aceleradas tasas asiáticas.

GRÁFICO 2

Tasa de crecimiento regional Asia Oriental y Pacífico (AEP) vs. Latinoamérica y el Caribe (LAC)



Fuente: Banco Mundial.  
Elaboración propia.

El crecimiento asiático no es la única medida que muestra el despegue de los niveles de desarrollo económico. Por ejemplo, los índices de desarrollo humano (IDH) han mejorado sustancialmente en Asia en los últimos 20 años (PNUD, 2010). Por ejemplo, entre los países que más han avanzado en el IDH desde 1990 hasta hoy se encuentran China, Indonesia y Corea del Sur. Esto es un indicio de la mejora en la calidad de mano de obra, la cual ha mejorado aceleradamente en las últimas décadas. Esta mejora le permite asegurarse un nuevo atractivo para la atracción de IED, y una fuente de sus fortalezas, en cuanto a la sostenibilidad del crecimiento económico en el largo plazo.

Este crecimiento acelerado del Asia está relacionado con tres factores específicos desde el punto de vista de las precondiciones necesarias para el desarrollo:<sup>4</sup> en primer lugar, la gran cantidad de inversiones en infraestructura realizada para generar canales de comunicación entre los países de la región, en segundo lugar, la importante función cumplida por las inversiones de grandes multinacionales para la creación de redes productivas a nivel asiático y, en tercer lugar, la función de la reducción de los aranceles y las cuotas intrazona para la mayor fluidez en el intercambio regional de bienes (Dee, 2007).

De estas tres, la menos importante ha sido la baja de aranceles. La gran cantidad de inversiones en la zona y los diferenciales de costo producidos por la abundancia de mano de obra barata y una buena infraestructura, facilitaron fuertemente el proceso de comercio intrarregional y el crecimiento económico en la zona. Por ello, en los apartados siguientes nos concentraremos en estos últimos.

## 5.2 Mejora de la infraestructura física

Las corporaciones multinacionales (tanto asiáticas como no asiáticas) han desarrollado cadenas productivas internacionales en Asia. La integración financiera ha apoyado estos cambios, aumentando el acceso al crédito y a instrumentos financieros innovadores. Esto ha sido acompañado con la liberalización del comercio internacional a nivel multilateral, regional y bilateral. En este contexto, la infraestructura es considerada como un factor fundamental para mejorar la competitividad para los países de Asia, debido a la importante reducción de costos en la que resulta (Brooks, 2009). La infraestructura es vista así como una forma de atracción de las inversiones nacionales y extranjeras, ya que la posesión de un buen sistema de interconexión con la región permite brindar servicios más eficientes, aumentar el valor agregado y aumentar la rentabilidad, ampliando además los vínculos con otras cadenas de valor y redes de distribución globales.

---

4. Esto no toma en cuenta factores de sostenibilidad económica devenidos de políticas estatales internas, como la mejora de los recursos humanos de la región gracias a las acciones en las áreas educativa, de salud, y de alimentación.

Esta importancia de la infraestructura en el modelo asiático tiene una característica distintiva respecto al área sudamericana. La infraestructura se transformó en un atractivo más junto a la baja de aranceles en la región y a la reubicación de algunas etapas productivas trabajo-intensivas por parte de las empresas instaladas en Japón y en los primeros tigres asiáticos (Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán) debido al aumento de los ingresos en esos países (Yean, Devadason, y Heng, 2009).

En la medida que el atractivo para la inversión productiva se hacía cada vez más importante en tamaño, la cantidad de inversión en infraestructura fue en aumento (Brooks, 2009). Este proceso se transformó en un círculo virtuoso en muchos países, donde la mayor inversión en infraestructura permitió que florezcan nuevas oportunidades para las inversiones de carácter productivo. Un ejemplo claro de este esquema fue Malasia, donde se ha invertido fuertemente en infraestructura de transporte desde su independencia en 1957. El principal objetivo de la inversión en infraestructura que posee el Estado Malayo es asegurar la adecuación y provisión de instalaciones que puedan alcanzar los requerimientos de desarrollo del país. Esta inversión permitió la atracción de empresas transnacionales (ETN), a través de la IED no sólo ha contribuido a las exportaciones de Malasia, sino también a las importaciones que han aumentado debido a la fragmentación de la producción en varios países de Asia oriental. A su vez, esta ventaja de infraestructura está llevando a una integración progresiva del país en las redes de producción regionales, forjadas por las empresas transnacionales que operan en el Este Asiático (Yean, Devadason y Heng, 2009).

### **5.3 Las regiones y la coordinación de actividades productivas**

A diferencia de Sudamérica, donde las multilatinas nacientes no tienen todavía real capacidad para llevar adelante la complementación productiva (Lopez, 2009), la mayoría de las empresas multinacionales en la región asiática tienden a instalarse generando fuertes flujos de producción intrarregionales. Estas empresas multinacionales asiáticas tienen en común encontrar su nicho de mercado en bienes intensivos en mano de obra, con una gran cantidad de valor agregado acumulado, que tiene por objetivo su venta a nivel mundial o en los países del primer mundo (Berger, 2006).

Aquellos países asiáticos que ingresan en las cadenas productivas normalmente lo hacen a partir de los eslabones con menor valor agregado, y aquéllos que precisan mano de obra barata en abundancia. Paralelamente, a partir de una perspectiva heterogénea donde las estrategias varían de país a país (Rodrik, 2007), estos emprendimientos cambian de naturaleza, en la medida que el país desarrolla recursos y atractivos para la inversión en el mismo. A su vez, la



proliferación de pequeñas y medianas empresas que abastecen a estas grandes multinacionales se hace cada vez más prolífico, haciendo el plexo productivo más denso y posibilitando mayores oportunidades a futuro.

Las multinacionales asiáticas tienen un patrón diferenciado respecto a las multinacionales de Sudamérica. Las multinacionales asiáticas de los países emergentes se encuentran en sectores como la electrónica, la construcción, los metales, los bienes de consumo y la industria petrolera. La cantidad de empresas multinacionales concentradas en sectores que poseen una alta densidad de actividades productivas, y empresas especializadas (como el sector electrónico) muestra indicios de la capacidad de la región asiática para generar interrelaciones en diferentes sectores de la producción (ver tabla 6).

**TABLA 6**  
**Principales multinacionales de Asia en desarrollo por sectores productivos (2009)**  
(medidas por cantidad de activos)

Sector	Cant. empresa	Cant. de empleados
Automóvil	1	49473
Servicios de negocios	1	70000
Químicos	1	94268
Construcción y bienes raíces	1	190545
Construcción	3	216770
Diversificado	11	731460
Equipos eléctricos y electrónicos	14	1391811
Comida, bebida y trabajo	3	53791
Metal y productos de metal	4	145814
Vehículos a motor	1	78270
Otros bienes de consumo	3	449717
Otros servicios de consumo	2	52396
Otros bienes de capital	3	55773
Petróleo (expl./ref./distr.)	7	1388858
Farmacéuticas	1	2484
Telecomunicaciones	2	45000
Transporte y logística	4	89989
Servicios (electricidad, gas y agua)	2	11949
Comercio mayorista	3	47738
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>5166106</b>

Fuente: World Investment Report (UNCTAD, 2011).  
Elaboración propia.

Por otra parte, las multinacionales globales se han instalado allí para la producción y exportación de bienes a mercados de consumo en los países centrales. Empresas de origen diverso (europeas, norteamericanas, japonesas y surcoreanas, entre otras) han realizado vínculos productivos con grandes proveedores. A medida que la economía mundial vuelve a las empresas más y más estrechamente relacionadas entre sí, las empresas multinacionales han tenido que empezar a explotar ventajas a través de la creación de cadenas de valor mundiales en producción, logística, desarrollo de productos y otras funciones, y se distribuyen en todo el mundo en términos de consideraciones de costo (por ejemplo, operaciones trabajo-intensivas que se encuentran en países de bajo costo) o consideraciones de conocimientos y recursos (por ejemplo: la localización de las operaciones de I + D en las regiones intensivas en conocimiento) (Mathews, 2006).

Sudamérica no cuenta con un proceso de similar profundidad e intensidad como el producido en el Asia debido, en buena parte, a la naturaleza de la IED que se instala en la región y a la naturaleza de sus empresas con más capacidad de inversión. Por un lado, en su gran mayoría tales inversiones tienen como destino el propio mercado nacional o el mercado latinoamericano (Aykut y Goldstein, 2007), a diferencia de las inversiones en Asia, las cuales son en gran medida para el mercado global. Por el otro, como se ha analizado anteriormente, las empresas propias de la región, que podrían estar encargadas de este rol de unión del tejido productivo, se concentran en actividades que no tienen un efecto multiplicador importante en las actividades productivas, ni implican una gran cantidad de actividades correlacionadas.

## 6 CONSIDERACIONES FINALES

Observando los mecanismos de integración productiva tal como han sido llevados adelante en Sudamérica, observamos un gran impulso en la más que necesaria integración de la infraestructura a nivel continental. A pesar de que todavía los intentos de integración de los ejes de IIRSA no han sido concluidos, hemos visto como el impulso de la mejora de infraestructura está llevando no sólo a interconectar los países de la región, sino también dentro mismo de las naciones sudamericanas. En estos aspectos, existe mucho que aprender de la experiencia asiática, la cual muestra la importancia del desarrollo de la infraestructura como puntal del comercio intrarregional y del desarrollo endógeno de la región.

Las dificultades respecto a las coordinaciones para lograr la complementación productiva a través de redes de producción y cadenas regionales de valor, es

uno de los puntos más importantes. Como hemos visto, ni la IED proveniente de extrazona ni las Multilatinas, tienen actualmente la capacidad de desarrollar iniciativas que logren hacer crecer aceleradamente la red productiva regional. En este aspecto, los Estados tienen un rol fundamental para inducir la complementación productiva. Este rol trae riesgos importantes para la autonomía empresaria y riesgos que impliquen cercenar la capacidad de los mercados para responder a los desafíos que le plantea la competencia.

Todo ello trae una serie de desafíos futuros para el sector público y privado de los países de la región, en orden de alcanzar beneficios socioeconómicos conjuntos.

En primer lugar, cabe preguntarse el rol de los Estados como interlocutores de las grandes multinacionales en temas que involucran al desarrollo regional. Durante los últimos años, los estados sudamericanos han sido celosos en cuanto a la creación de mecanismos de diálogo conjunto con estos grandes conglomerados económicos a nivel regional. Sería importante desarrollar espacios de debate público con aquellas empresas más representativas de Sudamérica, para poder conocer sus intereses en la región e identificar posibilidades de expansión que traigan potenciales beneficios socio-económicos dentro del subcontinente. Esta es una forma de aliviar las dificultades que trae aparejada la falta de empresas de gran porte que coordinen actividades a nivel sudamericano, permitiendo acordar una agenda productiva de trabajo para los próximos años.

En segundo lugar, los Estados nacionales de Sudamérica deben actuar como niveladores de oportunidades para las pequeñas y medianas empresas de la región. Las PyMEs son los emprendimientos productivos que absorben más oferta de trabajo por unidad productiva. Sin embargo, las redes productivas construidas por las mismas dentro de la región, son bastante débiles. Los esfuerzos por aumentar la competitividad de las empresas, y para integrar éstas en redes productivas regionales deben ser más eficientes y amplios. Probablemente, los impactos de la construcción de cadenas y redes productivas regionales sean pagados en gran medida por emprendimientos de esta escala.

De esta forma, los Estados de Sudamérica deben convertirse en activos proveedores de condiciones sistémicas para el desarrollo. Este desarrollo a nivel regional, como nunca antes, es visto como una de las mayores oportunidades para lograr el bienestar económico y social de las sociedades sudamericanas.

## REFERENCIAS

AMERICA ECONOMIA. Ranking Multilatinas 2010: las empresas más globales de América Latina. 2010. Disponible en: <[http://rankings.americaeconomia.com/2010/multilatinas/ranking\\_multilatinas.php](http://rankings.americaeconomia.com/2010/multilatinas/ranking_multilatinas.php)>.

AYKUT, D.; GOLDSTEIN, A. Developing country multinationals: south-south investment comes of age. **Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives**, New York, p.85-116, 2007.

BERGER, S. **How we compete**: what companies around the world are doing to make it in today's global economy? New York: Currency Doubleday, 2006.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Beyond Borders – The new regionalism in Latin America: economic and social progress in Latin America. Washington: BID. 2002. (Report. 2002).

BROOKS, D. H. Infrastructure's role in lowering Asia's trade costs. *In*: BROOKS, D. H. (Ed.) **Infrastructure's role in lowering Asia's trade costs**. United Kingdom: Asian Development Bank. 2009.

CEFIR – CENTRO DE FORMACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL. **CEFIR Integración Productiva**. 2011. Disponible en: <<http://cefir.org.uy/ejes-de-trabajo/integracion-productiva>>.

DEE, P. East Asian economic integration and its impact on future growth. **The World Economy**, v. 30, n. 3, p. 405-423, 2007.

CRUZ, G. *et al.* **La integración productiva en MERCOSUR**: orientaciones para la Unión Europea. Avances de Investigación. Madrid: Fundación Carolina. 2010. Disponible en: <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI41.pdf>>.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; KAPLINSKY, R.; STURGEON, T. Introduction: globalization, value chains and development. **IDS bulletin**, v. 32, n. 3, p. 1-8, 2001.

IIRSA – INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUTURA REGIONAL SURAMERICANA. 2011. Disponible en: <[http://iirsa.us33.toservers.com/detalle\\_proyecto.aspx?h=66](http://iirsa.us33.toservers.com/detalle_proyecto.aspx?h=66)>.

LOPEZ, A. **Transnacionales, cadenas de valor e integración productiva**. *In*: SEMINARIO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA, Montevideo, 15 jul. 2009. Disponible en: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/925/1/andres\\_lopez.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/925/1/andres_lopez.pdf)>.

LÓPEZ, A.; LAPLANE, M. **Complementación productiva en Mercosur:** perspectivas y potencialidades. 2004.

MATHEWS, J. A. Dragon multinationals: new players in 21 st century globalization. **Asia Pacific Journal of Management**, v. 23, n. 1, p. 5-27. 2006.

MERCOSUR – MERCADO COMUM DO SUL. **Programa de integración productiva del Mercosur.** 2008. (MERCOSUR/CMC/DEC. n. 12/08). Disponible en: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1208s.pdf>>.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **La verdadera riqueza de las naciones:** caminos al desarrollo humano. Primera. Informe sobre Desarrollo Humano 20. Edición del vigésimo aniversario. Madrid: PNUD, 2010.

REUTERS. Crisis global empuja a Latinoamérica hacia el proteccionismo. **America Economía**, 19 ago. 2011. Disponible en: <<http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/crisis-global-empuja-latinoamerica-hacia-el-proteccionismo>>.

RODRIK, D. **One economics, many recipes:** globalization, institutions, and economic growth. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SERVÍN, M. B. **Facilitando el Comercio entre el Paraguay y la Unión Europea.** 2008.

LO TURCO, A. Integración Regional Sur-Sur y desarrollo industrial asimétrico: el caso del MERCOSUR. *In:* MASI, F; TERRA, M. I.; BOUZAS, R. **Asimetrías en el Mercosur:** ¿impedimento para el crecimiento? Montevideo: Red Mercosur. 2008.

UGARTECHE, O. Aspectos del comercio intrarregional. *In:* **Reunión de consulta sobre crisis financiera y comercio:** hacia una respuesta integrada en América Latina y el Caribe Caracas. Venezuela: UNCTAD, 1 sept. 2009. Disponible en: <[http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2009/09/T023600003664-0-Aspectos\\_de\\_comercio\\_intrarregional.pdf](http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2009/09/T023600003664-0-Aspectos_de_comercio_intrarregional.pdf)>.

UN – UNITED NATIONS. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). **World investment report 2011:** non-equity modes of international production and development. Geneva; Switzerland: United Nations, 2011.

YEAN, T. S.; DEVADASON, E.; HENG, L.W. Infrastructure and trade costs in Malaysia: the importance of FDI and exports. *In:* **Infrastructure's Role in Lowering Asia's Trade Costs.** United Kingdom: Asian Development Bank. 2009. p. 276.



## UNASUR: UN CAMINO HACIA LA INTEGRACIÓN FÍSICA PARA EL DESARROLLO

Mario Antonio Yaffar De La Barra\*

### 1 UN NUEVO CICLO EN EL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Entre los años 1990 y 2005 se ha desarrollado un ciclo de la integración regional en América Latina y el Caribe, caracterizado por el predominio de las estrategias de apertura económica del “regionalismo abierto”, y por un “mapa” de la integración con tres grupos regionales – Mercado Común Suramericano (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y el Sistema de la Integración Centroamericana (Sica) –, junto con dos países, México y Chile, que optaron por la firma de acuerdos de libre comercio “Sur-Norte” con Estados Unidos y la Unión Europea.

Desde el año 2005 ese ciclo parece agotado, y América Latina atraviesa una etapa caracterizada por un intenso debate sobre la racionalidad y objetivos de la integración. Ese debate se cruza con polémicas sobre las estrategias de desarrollo e inserción internacional en un mundo con mayores opciones externas, con acuerdos de integración “Sur-Norte” con Estados Unidos y la Unión Europea, y con más importancia de los mercados asiáticos.

En ese marco, han surgido iniciativas “posliberales” (Motta y Ríos, 2007), como la Unasur, y la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (Alba). Este capítulo, en concreto, se centra en la Unasur, constituida formalmente en mayo de 2008, como expresión de esa nueva visión del regionalismo latinoamericano, examinando su potencial para articular un espacio económico y político regional suramericano.

Hace ya un año nació oficialmente la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), evolución institucional de la anterior Comunidad de Naciones Suramericanas, fundada a finales del año 2004 por todos los países del subcontinente americano. En mayo de 2008 los presidentes firmaron el Tratado Constitutivo de Unasur, que conformaba el marco normativo sobre el que se desarrollaría la nueva comunidad internacional. Una de las primeras iniciativas de la Unión en el campo de la cooperación intergubernamental fue la creación del Consejo de Defensa Suramericano, en diciembre de 2008, celebrándose la primera cumbre de Ministros de Defensa en

---

\* Director de la Cámara de Comercio Brasileña e Italiana, es también Director de la Cámara Nacional de Comercio de Perú. Es también Profesor de Contabilidad Gerencial en la Universidad de los Andes.

Santiago de Chile el 10 de marzo de 2009. La conformación de Suramérica como conjunto regional armónico e identificable, integrado y cooperativo, es el objetivo fundamental perseguido por la Unión de Naciones Suramericanas.

El proceso de integración entre los doce países de la región suramericana es un objetivo de gran alcance. Han establecido las primeras bases de un proceso de integración, novedoso, gradual y ampliado que, de consolidarse, puede resultar crucial y muy útil para el futuro de la región y de sus pueblos. Su progresiva institucionalización se va realizando, no sin obstáculos, de forma paulatina. Unasur busca el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Este nuevo modelo de integración incluirá todos los logros y los avances de los procesos del Mercosur y la Comunidad Andina, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam. El objetivo último es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

## 2 LOS PRINCIPIOS DE LA UNASUR

El Tratado Constitutivo de Unasur definió que el bloque sería guiado por los principios de: respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. América del Sur siembra una integración social, política y económica. Los principios de la Unasur son la plataforma para que el bloque pueda actuar con única voz en el escenario internacional, reforzando su posición en el mismo.

Los dos primeros principios hacen referencia al respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados y la autodeterminación de los pueblos. Los países pertenecientes a la Unasur tienen total soberanía sobre su territorio y sus decisiones serán siempre respetadas. Existen pocos conflictos políticos entre los países miembros, siendo la diplomacia la principal responsable de solucionar cuestiones conflictivas, como por ejemplo, las divergencias territoriales. Cabe destacar, que el proyecto de integración que propone la Unasur es el de una integración en todos los ámbitos, sin que de ninguna forma, los Estados pierdan su autonomía.

La Unasur tiene la tarea de reforzar la democracia buscando estabilizarla como régimen, para garantizar un proceso de integración pleno y participativo. Solamente a través de la participación activa de la sociedad en el proceso democrático y de la integración, se conquistará la estabilidad política necesaria para seguir adelante con ambos. Como lo afirma Aravena, la democracia es el valor esencial que permite ampliar las oportunidades de cooperación, siendo el eje para ampliar la gobernabilidad y desarrollar el espacio suramericano en todos los ámbitos. (Rojas Aravena, 2005, p. 51)



Las metas económicas y comerciales de Unasur aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos, y se ha optado por una formulación más alambicada que elude cuidadosamente cualquier mención a la integración económica, planteando como objetivos de Unasur: “la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza” y “la integración industrial y productiva”. Sin alusión a las modalidades habituales de integración de mercados zonas de libre comercio, unión aduanera, etc., ni a políticas comunes asociadas a la integración económica, resulta difícil caracterizar a Unasur como un marco de integración económica. El hecho de que, salvo una mención genérica en el preámbulo del Tratado, la CAN y el Mercosur no figuren como elementos constitutivos o como organizaciones asociadas a Unasur, es un indicador significativo de la falta de consenso que existe respecto a su papel en la formación de un espacio económico suramericano, y augura dificultades futuras para el encaje de esos organismos económicos y el “paraguas” político que es Unasur. (Peña, 2008)

### 3 POR QUÉ ES NECESARIA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA?

El mundo se encuentra ante un nuevo auge de los procesos de integración, lo que se pone de manifiesto, tanto en su proliferación a nivel mundial, como en la profundización de los esquemas ya existentes. Es así que puede definirse ésta, como una nueva fase de Regionalización o Nuevo Regionalismo, caracterizada por la conformación generalizada de bloques, que a su vez adoptan formas y particularidades.

Al mismo tiempo, están presentes diversas tendencias desintegracionistas, que expresan agudos problemas de índole político, económico, étnico y religioso, trascendiendo en muchos casos la conformación de los estados-nación e indicando la existencia de importantes desavenencias con relación al diseño de la geografía mundial en ciertos puntos del orbe.

No obstante, en sentido general, se manifiesta con claridad la prevalencia de las inclinaciones claramente integracionistas, con el objeto de lograr ventajas en las complejas circunstancias del mundo actual.

Se ha debatido mucho acerca de la viabilidad de la integración entre países subdesarrollados, teniendo en cuenta los pobres resultados obtenidos hasta el momento y el carácter deformado de sus estructuras productivas, que en la mayoría de los casos lejos de devenir economías complementarias, constituyen naciones competitivas entre sí, lo que de hecho se torna entre muchos factores, en un freno casi imposible de evitar.

Al mismo tiempo, sin embargo, la integración, vista en su sentido más amplio, constituye una necesidad insoslayable para estas naciones, caracterizadas por la marginación, la cada vez mayor dependencia, la inequidad y el limitado acceso a los recursos en las circunstancias actuales de un mundo cada vez más complejo, con reglas de inserción y participación especialmente férreas, en estrecha relación con las normas y tendencias de la Globalización Neoliberal.

Es importante considerar que el momento actual debe ser aprovechado quizás como nunca antes, cuando se conjugan las nuevas tendencias que está mostrando la integración a nivel internacional con los cambios que en el orden político se están produciendo en América Latina, por lo que resulta de especial interés profundizar en las mismas, a fin de tener en cuenta sus posibles aportes a la realidad de las cada vez más necesitadas economías del “sur”.

Es por ello, que hay que considerar de manera muy especial a la integración, como complemento de los esfuerzos nacionales para el desarrollo y no como un remedio mágico que sea capaz por sí mismo, de dar respuesta a los graves problemas que enfrentan los países latinoamericanos.

Se entiende por integración económica un proceso de creciente intervinculación de las economías nacionales, que tiene lugar a partir de la reducción o eliminación de los obstáculos que impiden el desarrollo de los vínculos mutuos, con el propósito de obtener beneficios conjuntos, en función de los intereses de los agentes económicos dominantes. Refleja las particularidades de la base económica de los miembros y posee características multifacéticas, sobre todo en los estadios superiores, con implicaciones y condicionamientos de orden político y social.

La integración es, por definición, un proceso particularmente complejo, donde están presentes elementos diversos, más allá de las cuestiones básicas de orden económico, donde se establecen diversas relaciones causa-efecto, desde el punto de vista propiamente económico, político como social, lo que explica su carácter multifacético.

Es importante precisar que la integración no puede verse en ningún caso como solución óptima, que permita enfrentar exitosamente los problemas existentes en la actualidad, considerando las diversas dificultades existentes, así como los diferentes resultados obtenidos, según las circunstancias prevalecientes en cada caso. En primer término, es importante considerar los enormes esfuerzos que deben realizarse para llevar adelante y con éxito cualquier proyecto de este tipo, que en el caso de los países subdesarrollados, son todavía mayores, de acuerdo a las inmensas dificultades a las que es preciso dar respuesta.

Entre los costos de no integrarse se destacan los siguientes:

- 1) Mayores dificultades para lograr una adecuada inserción en la complicada economía internacional de hoy. Esta situación resulta mucho más obvia para el caso de los países pequeños y subdesarrollados, pero es válida para todas las naciones.
- 2) Reducción sensible de las posibilidades de enfrentar problemas globales que afectan el mundo actual, en tanto, los países unidos disponen de más recursos.
- 3) Se minimizan las opciones para llevar a cabo alianzas estratégicas y actividades conjuntas, complementarias, lo cual se hace todavía más importante si se considera que la integración en todas sus aristas, tanto económicas como sociales y políticas, sobre la base de cualquier actividad, puede ser motivo de unión entre los países.
- 4) Se limitan las posibilidades de desarrollar una adecuada cooperación y colaboración entre las partes, en la medida en que la integración, analizada bajo el prisma de los requerimientos del mundo de hoy, promueve las más diferentes formas de intervenciones entre los países.
- 5) No se permite potenciar y complementar el uso de los recursos naturales, lograr economías de escala y acometer proyectos conjuntos que se viabilizan en los procesos de integración de nuevo tipo, vistos en su concepción más integral. Tampoco se facilita el intercambio y la mejor capacidad de los recursos humanos existentes en los diferentes países.
- 6) Se elimina la posibilidad de que se logre un efecto multiplicador al interior de las economías participantes, por el estímulo derivado del mejoramiento de la especialización productiva y de la promoción de relaciones intra e intersectoriales más profundas, con lo que se promueve un mayor crecimiento económico.
- 7) Tampoco se favorece la atracción de nuevos capitales, que la integración en caso de ser exitosa puede inducir.
- 8) Disminuyen las posibilidades de adoptar posiciones comunes del grupo de países miembros frente a los organismos e instituciones internacionales o cualquier otro proceso de negociación internacional.

Es precisamente la integración vista en esta acepción abarcadora y novedosa lo que va a permitir, junto con los esfuerzos nacionales para el desarrollo, el enfrentamiento por parte de los países subdesarrollados de los enormes retos del mundo actual. No cabe duda que en estas circunstancias las acciones conjuntas, correctamente encaminadas, resultan mucho más efectivas que las prácticas aisladas.

Sabiendo que, la integración financiera y monetaria es parte de la integración económica, se manifiestan los esfuerzos de la Unasur para conformar una política específica financiera que sea capaz de reducir las pérdidas generadas por el cambio de monedas. El proceso de integración monetaria elimina la pluralidad de monedas entre los países de un bloque y supone un grado de profundización en la integración superior a la comercial, con más contenido político como es la UE.

Para debatir el tema, los Presidentes de los Bancos Centrales de Argentina, Brasil y Venezuela se reunieron en Cartagena de Indias, el 28 de abril de 2005, para dar seguimiento a la agenda de la mini cumbre de Uruguay realizada entre Argentina, Brasil y Venezuela, en marzo de 2005. La agenda de los Bancos Centrales debatió sobre las posibilidades de conformar una agenda común de integración económica para América del Sur.

El compromiso para llevar adelante el proceso de integración financiera, hizo con que las reuniones entre los representantes de los representantes suramericanos se realizasen semestralmente. El objetivo es conformar las bases para el Banco Central Suramericano.

La conformación de una institución financiera suramericana tendrá resultados positivos para la región con reflejos en la integración social y política de la Unasur, esperándose poder tener a largo plazo una moneda común. En este sentido, el Grupo de Trabajo financiero tiene acciones concretas para desarrollar un sistema multilateral voluntario de pagos de monedas que permita sustituir el dólar; estabilización de la balanza de pagos; integración de los mercados financieros y de capitales; y un mecanismo de coordinación de los fondos financieros regionales. (Martínez; Peña y Vásquez, 2008-2009, p. 160)

#### **4 EL BANCO DEL SUR**

Una moneda única puede venir a ser un instrumento central de integración y de desarrollo regional de la América del Sur, a partir del Mercosur. Ella funcionaría, inicialmente, como moneda contable, para estimular el comercio y el financiamiento del desarrollo de la infraestructura común. Sería operada por un Banco Central desarrollista, articulado a un Banco de Inversiones Regional.

El arreglo monetario debería ser de tal orden que las inversiones de infraestructura en la región podrían ser financiadas por emisión de moneda contable común, en la proporción de los gastos en moneda local. (Martínez; Peña y Vásquez, 2008-2009, p. 160)

El Banco del Sur pretende ser una entidad de financiación de proyectos en los países suramericanos, para funcionar con fondos de cada país. Se espera que, con el Banco del Sur, sea posible financiar proyectos con intereses más bajos que los aplicados por el mercado. El objetivo es también, poder actuar como minimizador de crisis financieras en los países de la región. La creación del Banco del Sur es un gesto bilateral entre Argentina y Venezuela con vocación multilateral dentro del alcance de la Unasur. (Martínez; Peña y Vásquez, 2008-2009, p. 162)

El segundo encuentro de los países miembros del Banco del Sur se realizó en Isla Margarita durante la celebración de la I Cumbre Energética Suramericana, del 16 al 18 de abril de 2007. En la ocasión se reunieron los Ministros de Finanzas y Economía de Venezuela, Argentina, Paraguay, Ecuador y Bolivia, para avanzar en temas como el Banco del Sur. En este sentido, el Ministro de Finanzas de Venezuela, Rodrigo Cabezas, definió al Banco del Sur como “una nueva arquitectura de financiación regional, que incluye la posibilidad de financiar el Gran Gasoducto del Sur”.

El Presidente Evo Morales, abogó por una moneda única para América del Sur durante una visita a Cochabamba, en abril de 2007, para la instalación del futuro Parlamento Suramericano. La sugerencia del Presidente boliviano es que la moneda se llamé “Pacha”, tierra en idioma quechua. Demuestra la voluntad de los líderes suramericanos en acelerar el proceso de integración. El Banco del Sur pretende ser una entidad financiera de Derecho Internacional Público, que financiará el desarrollo económico de los 12 países suramericanos que conforman la Unión de Naciones Suramericanas.

La disposición suramericana de lanzar el Banco del Sur y crear un sistema de integración financiera quedó expresada en la despedida del cargo del Presidente de Argentina, Néstor Kirchner, el 09 de diciembre de 2007. En ocasión de la presencia de muchos Jefes de Estado en el país, para la posesión de la presidenta electa Cristina Fernández de Kirchner, los mandatarios de seis países suramericanos firmaron el acta fundacional del Banco del Sur, en una ceremonia que se llevó a cabo en la Casa Rosada. En la ocasión, la presidenta reafirmó su esperanza en que la nueva institución fuese “un instrumento que aborde, precisamente, lo que necesitan los pueblos y nuestras sociedades: financiación, inversión para infraestructura, para producción, para trabajo y para mejorar la calidad de vida de nuestros compatriotas”. “Los gobiernos de Brasil y Argentina se ven tentados por un banco que fortalezca sus principales actividades privadas o mixtas, como parte de una política y económica del bloque construido sobre el modelo de una Unión Europea dominada por la lógica capitalista. (Millet y Toussaint, 2007)

El banco tendrá su sede central en Caracas y dos sedes especiales, una en Buenos Aires y la otra en La Paz, Bolivia. Los socios decidieron que la representación sería igualitaria y se crearía un consejo de administración integrado por los Ministros de Economía de los estados miembros. Chile y Colombia participaron del acto como observadores, y Uruguay se sumó al Banco del Sur, al día siguiente a través de su embajador, Francisco Bustillo.

Entre los objetivos del Banco del Sur está la creación de una moneda única suramericana, al ejemplo del euro en la UE, y también la financiación de proyectos e infraestructura regional.

## 5 LA INTEGRACIÓN FÍSICA

El subcontinente suramericano se caracteriza por su grandiosidad territorial y también diversidad geográfica y climática. Algunas de ellas son barreras naturales para la división de pueblos. El desarrollo y la interconexión de nuestra región se produjeron tradicionalmente en las zonas periféricas y excepcionalmente ríos arriba, con pocas grandes ciudades al interior.

“Para poner fin a estas dificultades naturales del medio ambiente, los países de América del Sur decidieron crear el IIRSA para que se estudiara y propusiera proyectos de integración física con el menor impacto ecológico posible. La iniciativa de integrar físicamente Suramérica surgió durante la celebración de la I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, en Brasilia (2000), donde se creó el IIRSA y se consideró que la infraestructura debería contemplar también la interrelación con la infraestructura social, la ambiental y la vinculada a las tecnologías de la información basadas en el conocimiento, procurando aprovechar la sinergia entre los distintos tipos de infraestructura BID, Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, Propuesta del BID y de la CAF”.<sup>1</sup>

### El IIRSA

está orientado para conformar la integración interna del subcontinente con vistas a fomentar el comercio y promover la comunicación entre los pueblos. La infraestructura es esencial para unificar sistemáticamente el mercado suramericano, crear economías de escala, y contribuir a su dinamismo y competitividad que dependerá de que las instituciones de la integración sean capaces de reducir conjuntamente sus costos de producción. El programa suramericano de infraestructura está directamente relacionado con el modelo de desarrollo económico y comercial que pretende la Unasur. La competitividad de la región en el mercado global puede ser ampliada si hay más integración física con una integración operacional en distintos modales. (Martins Cortada, 2008)

La integración física de América del Sur abarca a distintos ámbitos como la integración terrestre, marítima, aérea y de telecomunicaciones. Cada una de ellas debe desarrollarse de acuerdo con las demás, para así obtener una red de integración física completa. La integración de la infraestructura de América del Sur implica una importante proyección hacia el interior del continente, articulando de esa forma una estrategia de desarrollo descentralizado conectada a la internacionalización. (Santa Gadea, 2005)

Para conformar una estructura física integrada es necesario conformar un sistema en redes que posibilite conectar la infraestructura física, área, marítima y energética. Las redes se caracterizan por ser un sistema organizado de elementos

---

1. Disponible en: <<http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html>>.

que guardan cierta relación entre sí formando una cadena distribuida por el territorio para desarrollar una actividad. La conexión de esas redes conforma una infraestructura de servicio, que permite la movilidad de la población, atendiendo a la necesidad de una mayor comunicación de la misma para desarrollar el comercio y la cultura, entre otros.

La dimensión de la integración física abarca a toda la Unasur, siendo posible configurar mallas de infraestructura y trabajar conjuntamente en la distribución de estas nuevas redes de comunicación. Es uno de los ámbitos más avanzados del proceso de integración, donde los trabajos empezaron antes que la creación de la Unasur.

El tema de la infraestructura entra en la actual agenda de la integración suramericana no apenas como instrumento para la formación y consolidación de un mercado regional, y sí como parte de la política de cohesión económica y social, tal como la UE, que destina grande parte de sus fondos estructurales a infraestructuras. (Motta Veiga y Rios, 2007)

Los proyectos de integración física, proponen la construcción de redes de comunicación de carreteras, marítima y aérea, con vistas a conectar los pueblos de América del Sur y ser un soporte al desarrollo del comercio y economía de la región. Estas redes estructurales esenciales para la integración son denominadas Ejes de Integración y Desarrollo.

Los Presidentes de América del Sur entienden que sin la integración física no hay integración completa. Los Ejes de Integración y Desarrollo del IIRSA son: Eje Andino, Eje de Capricornio, Eje del Amazonas, Eje del Escudo Guayanés, Eje del Sur, Eje Interoceánico Central, Eje Mercosur-Chile; Eje Perú-Brasil-Bolivia. La ejecución de estos proyectos cuenta con la participación del Comité de Coordinación Técnica, que financia los proyectos y de los Grupos Técnicos Ejecutivos que son los encargados de la parte técnica y logística de los proyectos.

Esta estrategia orientada a resultados, de manera compartida y coordinada entre los países miembros del IIRSA, permitirá potenciar y materializar los avances ya conseguidos, en términos del capital social necesario para la integración física de América del Sur. Conectar de forma física el subcontinente es esencial para el desarrollo de la integración en otros ámbitos. Todo indica que este siglo verá un desarrollo y un doblamiento gradual del corazón de Suramérica, en áreas muy puntuales dentro de la gran extensión de 5-6 millones de kilómetros cuadrados, en la cual cabría casi toda Europa Occidental.

La figura 1, que se presenta a continuación, muestra la Distribución de los Ejes en el mapa de América del Sur.

FIGURA 1  
Distribución de los Ejes en el Mapa de América del Sur



Fuente: Portal Infraestructura Energía América del Sur. Disponible en: <<http://www.infraest-energ-sudamerica.org>>.

Obs.: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).



Considerando que, los proyectos de infraestructura tienen costos muy elevados y suponen un largo período de obras, los Presidentes de América del Sur entendieron que el esfuerzo conjunto beneficiaría a la población de todos los países. Es más fácil invertir de forma conjunta, donde el mecanismo de financiación es la CAF y el BNDES conjuntamente con el BID, para conformar un panorama de integración física común para todo el subcontinente.

Hay que tener en cuenta la experiencia de la Unión Europea, que nos muestra un ejemplo exitoso de conformación de estas redes de infraestructura, donde todo el continente está integrado por carreteras, vía aérea o marítima. En este sentido, España podría participar en los proyectos de integración física, dado que los ingenieros de este país tienen una larga experiencia en la conformación de carreteras, ya que el territorio español también tiene una gran diversidad geográfica.

La integración física debe ser conformada con normativas de respeto al medio ambiente, ya que se sabe que, las obras de construcción de carreteras o presas modifican el medio natural dañándole de forma irreparable. Para conformar una integración con sostenibilidad, los Presidentes de Brasil y Perú, Lula da Silva y Alejandro Toledo, declararon que las obras de construcción de la carretera interoceánica, que une Brasil con los puertos de Ilo y Matarani, en Perú, estarían conducidas con respeto al medio ambiente y a las poblaciones, con la implementación de un Programa de Desarrollo Sostenible que contaría con la participación de las autoridades locales y la sociedad civil, incluyendo la indígena.

La integración física tiene una inmensa dimensión y relevancia en el proceso de integración de América del Sur.

Abarca todas las formas de comunicación viables para la región. En un continente tan amplio, la integración de las vías de transporte es esencial para dar seguimiento a los demás proyectos de la Unasur.

## **6 EL IIRSA: UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA INTEGRACIÓN**

La Iniciativa para la Integración Física de Suramérica (IIRSA) fue creada en 2000, durante la I Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada en Brasilia. En la ocasión la apertura del debate sobre el panorama en el subcontinente y la decisión de conjugar un ambiente de cooperación entre los países vecinos, dio el primer paso para integrarse de forma física. En la reunión fue presentado el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, elaborado por el BID en coordinación con la CAF, que está anexo al Comunicado de Brasilia. En dicho Plan se proponen las normas para el funcionamiento del proyecto. El IIRSA es una iniciativa multinacional que involucra, por primera vez a los doce países de América del Sur. En el Comunicado de Brasilia, los Presidentes declararon la importancia de desarrollar una visión regional para la infraestructura física, ya que América del Sur tiene un destino común.

La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes, y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extrarregionales y de generación de efectos multiplicadores intrarregionales. Avances en el campo de la infraestructura, por su parte, revertirán en nuevos impulsos para la integración, creándose así una dinámica que debe ser incentivada. Ese escenario sería también beneficiado por una política de inversiones con perspectiva regional y no sólo nacional.

El IIRSA está formado por representantes de todos los países de América del Sur, y estuvo durante cuatro años identificando los ejes de integración física, con una visión estratégica para fomentar el desarrollo en la región que involucra aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales y ambientales. En este escenario, los Ministros de Transportes e Infraestructura se reunieron por primera vez en Montevideo, y el evento contó con la presencia de representantes de los países suramericanos, además de funcionarios de organismos observadores y de las instituciones que componen el Comité de Coordinación Técnica del IIRSA. El objetivo de esa reunión fue dar inicio al debate sobre la consecución de los proyectos de integración física y diseñar una visión integral de la infraestructura. En la reunión se definió las responsabilidades de los tres grupos que forman el IIRSA: el Comité de Dirección Ejecutiva, los Grupos Técnicos Ejecutivos y el Comité de Coordinación Técnica.

El Comité de Dirección Ejecutiva está formado por los Ministros de Transportes e Infraestructura de los países de la Unasur y tiene la responsabilidad de definir las metas de acción y aprobarlas para su ejecución. Los Ministros se reúnen dos veces al año para tratar los asuntos relativos a la integración física. Los Grupos Técnicos están formados por funcionarios de alto nivel y expertos. Cada eje de integración tiene su propio Grupo Técnico para definir las plataformas de acción y los detalles técnicos de los proyectos, analizando la viabilidad de cada uno. El Comité de Coordinación Técnica está formado por la CAF, el BID y el FONPLATA que financian la ejecución de los proyectos. Estos tres mecanismos institucionales del IIRSA, formados por representantes de los gobiernos, de instituciones financieras y funcionarios de alto nivel, son los responsables de la planificación y ejecución de los proyectos del IIRSA. (Pereira, 2010)

La visión estratégica de la infraestructura física se centra en el desarrollo conjunto del transporte, energía y telecomunicaciones. Para ello, el IIRSA definió un marco de siete principios orientadores para la realización de los proyectos y alcance de los objetivos de la iniciativa. Son ellos el Regionalismo abierto, Ejes de Integración y Desarrollo, Sostenibilidad.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) se concentra en la generación de infraestructura y logística para articular un territorio que tiene la característica de ser discontinuo.

En efecto, el análisis del territorio sudamericano muestra que los recursos geográficos de gran valor que tiene la región, son también condicionantes de la posibilidad de construir la integración física regional porque dividen al territorio. Así se tiene: la Cordillera de los Andes, la Selva Amazónica, ríos caudalosos que dificultan una conexión norte-sur, como el río Amazonas, el Pantanal, el Istmo Centroamericano. Ello trae como consecuencia la generación de, figurativamente, “islas” en las que se concentra la densidad poblacional.

Elas son: la plataforma del Caribe, la cornisa andina, la plataforma atlántica, el enclave amazónico y el enclave suramazónico.

Se puede decir, entonces, que la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) busca identificar los “puentes” que permitan unir estas “islas”. Esos puentes son los Ejes de Integración y Desarrollo.

Ellos constituyen un instrumento fundamental de la Iniciativa IIRSA, puesto que corresponden a una visión geoeconómica del espacio suramericano, organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales o potenciales. Este ordenamiento del espacio, y la provisión de la infraestructura y los servicios necesarios, promoverá el desarrollo de negocios y de alto potencial, hoy aislados o subutilizados.

Se han identificado 10 Ejes de Integración y Desarrollo en consonancia con lo anterior (figura 2). En primer lugar, el Eje Mercosur-Chile y el Eje Andino, que se definen en torno a dinámicas de integración ya establecidas: el Mercosur y la Comunidad Andina. Un segundo grupo de ejes transversales constituyen, en realidad, las principales articulaciones entre estos dos ejes pre-establecidos. Ellos son:

FIGURA 2  
Integración Física Regional según los Ejes



Fuente: Jiménez, 2010.

Obs.: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

El Eje Interoceánico Central, que vincula Perú, Chile y Bolivia, países asociados al Mercosur, con este mercado. Asimismo, este Eje incluye las conexiones que permitirán reducir significativamente los costos de transporte para las cargas brasileñas, bolivianas, chilenas, paraguayas y peruanas, tanto hacia el Pacífico como hacia el Atlántico, así como con los países entre sí.

El Eje del Amazonas, que articula Perú, Ecuador, Colombia y Brasil, a través de conexiones intermodales que incluyen la red de hidrovías amazónicas. Este Eje potencia la interconexión del interior del continente, en especial el Polo Industrial de Manaus, con la Cuenca del Pacífico. Igualmente, propicia la complementariedad entre costa, sierra y amazonía a lo largo del Eje, y puede ser también un vehículo para el desarrollo sostenible del comercio, la industria y el turismo en la región amazónica.

El Eje Perú-Brasil-Bolivia, de gran importancia para la complementariedad entre las regiones del sur del Perú y los Estados de Acre y Rondônia, en Brasil, así como entre Bolivia, dichos Estados y el Perú. Este Eje constituye también la salida al Pacífico de dichas regiones interiores del Brasil y de las zonas de Perú y Bolivia, del sector oriental de la Cordillera de los Andes.

El Eje Escudo Guyanés, que abarca la región oriental de Venezuela, el arco norte de Brasil y la totalidad de los territorios de Guyana y Surinam. Este Eje constituye, entre otros, la conexión de la Amazonia brasileña y los mercados del Caribe. Asimismo, permitirá desarrollar sectores económicos con potencial en su zona de influencia, tomando como base la infraestructura de conexión.

El Eje Capricornio, que se desarrolla en la latitud del Trópico de Capricornio, tiene importantes instalaciones portuarias, tanto en el Pacífico como en el Atlántico, que dan cuenta de su carácter bioceánico. La infraestructura de integración en este Eje es limitada y constituye el punto crítico a resolver para articular Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Chile.

Luego se tiene el Eje del Sur entre Chile y Argentina; el Eje Hidrovía Paraguay-Paraná, de gran significación para Paraguay y los otros cuatro países implicados en su desarrollo: Bolivia, Brasil, Argentina y Uruguay. Una parte significativa del potencial de este Eje norte-sur reside en su articulación con las conexiones viales de los Ejes transversales este-oeste: Mercosur-Chile, Interoceánico Central y Capricornio. Finalmente, el Eje Andino del Sur, que está aún en estudio para determinar su viabilidad y que articularía Argentina y Chile.

La visión estratégica general de la integración física suramericana encuentra, entonces, una concreción en estos Ejes de Integración y Desarrollo. Por otra parte, los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) no son sólo espacios de referencia para el comercio intrarregional o internacional, ya que así serían únicamente “corredores”. Son espacios de referencia para concentrar esfuerzos conducentes al desarrollo sostenible, con base en la infraestructura. Son una referencia geoeconómica de planificación territorial, su fin no se reduce a instaurar corredores eficientes, sino que constituyen vehículos para el desarrollo sostenible, han sido definidos con base en criterios de cobertura geográfica, flujos comerciales, no solamente presentes sino también potenciales, y compatibilidad con la sostenibilidad ambiental y social.

La idea de generar desarrollo “a lo largo de los ejes” es un desafío más amplio. Involucra no sólo transportes, sino también energía y comunicaciones, e implica articular a la infraestructura otras iniciativas que componen el proceso de desarrollo (promoción de sistemas productivos, programas de medio ambiente, formación de capital humano, construcción de capacidades institucionales y tecnológicas, entre otras).

Es importante destacar que los EID contienen subespacios en distintas etapas de su desarrollo. Así se pueden distinguir: subespacios consolidados, subespacios con potencial de crecimiento y subespacios emergentes. Los primeros se caracterizan por tener alta intensidad de comercio y demanda diversificada; en los segundos, se observa un intercambio en consolidación y perspectivas de

crecimiento; en los terceros, se verifica apenas algún comercio y la apertura de nuevas zonas a la producción: teniendo como beneficios adicionales el comercio fronterizo y la integración nacional. Al ser diferenciados, estos subespacios van a requerir estrategias de integración física distintas.

Dentro del marco de Integración se considera que la vinculación caminera se constituye en uno de los principales proyectos a realizar ya sea uniendo Macroregiones, Subregiones, y en especial Naciones.

Dentro del concepto de Desarrollo Económico con el objetivo supremo de la disminución de la pobreza, siendo un deseo la industrialización de todos los recursos regados en esas regiones, además de llevar trabajo, salud y educación junto con ello.

La construcción de Carreteras se constituye, por lo tanto, en uno de los principales objetivos y en el mayor número de proyectos a desarrollar.

## REFERENCIAS

ARAVENA, F. R. **América do Sul: a caminho de uma coordenação estratégica?** 2005. p. 51.

GADEA, R. S. **La iniciativa IIRSA: el reto de integrar el espacio físico de América del Sur.** 2005. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/santagadea.htm>>.

CORTADA, A. M. **Comércio e integração do Brasil na América do Sul.** Curitiba: Juruá, 2008. p. 58.

JIMÉNEZ, P. **Retos y mecanismos para llevar a cabo proyectos de infraestructura.** In: SEMINARIO SOBRE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Y SOCIAL, oct. 2010. Bogotá: Hotel JW Marriott, oct. 2010.

MARTÍNEZ, L.; PEÑA, L.; VÁSQUEZ, M. **Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe,** 2008-2009, p. 160.

MILLET, D.; TOUSSAINT, E. Banque du sud contre banque mondiale. **Le Monde Diplomatique,** Paris, n. 639, p. 4, juin 2007.

PEÑA, F. **¿En qué se diferencia Unasur de un Mercosur ampliado?** Un Debate que se torna cada vez más conveniente. jun. 2008.

PEREIRA, C. **La aportación de la Unasur para el surgimiento de América del Sur como actor global de relevancia en el escenario internacional (2004-2008).** Lima, 2010.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.** Santiago de Chile, jul. 2007. p. 36.

## IMPORTANCIA Y DIFICULTADES DE LA INTEGRACIÓN ELÉCTRICA EN AMÉRICA DEL SUR

Nivalde José de Castro\*  
Rubens Rosental\*\*  
Roberto Brandão\*\*\*  
Guilherme de A. Dantas\*\*\*\*  
André Luis da Silva Leite\*\*\*\*\*

### 1 INTRODUCCIÓN

El análisis del potencial eléctrico de América del Sur indica la existencia de importantes reservas de fuentes renovables de energía eléctrica, especialmente para la hidroelectricidad, que es el recurso más eficiente y económico. Sin embargo, este potencial no está siendo explotado, por numerosas razones. Una de ellas, y que será el enfoque analítico del presente trabajo, es la falta de una política estratégica de integración energética de los países de América del Sur, que posibilitaría optimizar el uso del potencial hidroeléctrico, a fin de viabilizar y garantizar tres fundamentos centrales para el equilibrio y dinámica del sector eléctrico de los países de la región: seguridad del suministro de energía eléctrica, precios competitivos y sustentabilidad ambiental.

La integración energética es un proceso de extrema complejidad, empezando por los distintos abordajes políticos y culturales, además de las barreras económicas y técnicas. Frente a esta asimetría de múltiples variables, el formato de una política estratégica de integración energética debería buscar proponer y organizar acuerdos técnicos y comerciales, que permitan la integración (y optimización) de sistemas eléctricos con diferentes características operativas y reglas de comercialización.

Debido a su posición geográfica, poseer un área continental, dimensión demográfica, densidad y complejidad de la estructura económica y del sector eléctrico, Brasil puede desempeñar un doble papel de catalizador y eje del proceso de integración energética en América del Sur. La construcción y operación del

---

\* Profesor Doctor del Instituto de Economía de la Universidad Federal del Río de Janeiro.

\*\* Master en Ingeniería de Producción por la COPPEAD/UFRJ e Investigador Sênior del GESEL/IE/UFRJ.

\*\*\* Investigador-Sênior del GESEL/IE/UFRJ.

\*\*\*\* Doctorando del Programa de Planeamiento Energético de la COPPE/UFRJ e Investigador-Sênior del GESEL/IE/UFRJ.

\*\*\*\*\* Postdoctorado por el IE/UFRJ, Profesor Adjunto de la UFFS e Investigador-Sênior del GESEL/IE/UFRJ.

sector eléctrico brasileño, compuesto por cerca de 850 centrales hidroeléctricas, más de 100.000 kilómetros de redes de transmisión de alta tensión, capacidad instalada de aproximadamente 120.000 MW y necesidad de expansión anual de aproximadamente 5.000 MW, colocan a Brasil como un vector dinámico de la integración energética.

Brasil ya tiene una experiencia consistente y diversificada de proyectos de integración eléctrica. El más importante de estos proyectos, y *case* de éxito internacional, es la central hidroeléctrica binacional de Itaipú, construida en conjunto con Paraguay. Con Venezuela, Argentina y Uruguay, Brasil desarrolló proyectos puntuales, de poca magnitud energética y económica, pero que consolidaron una masa crítica de conocimiento y de experiencias positivas y negativas.

Presentado este contexto, el objetivo de este estudio es analizar los beneficios y las dificultades de la integración energética en América del Sur y presentar las experiencias de las interconexiones eléctricas de Brasil con los países vecinos, tratando de delimitar las posibles perspectivas de la integración de los sistemas eléctricos de los países sudamericanos. El artículo se divide en tres secciones. Inicialmente se presentan los beneficios de la integración energética en la región. A seguir, se analizan los problemas inherentes a la implementación de una integración entre los sistemas eléctricos de los países de la región. Por último, la tercera sección se dedica al análisis de las experiencias bilaterales brasileñas.

## 2 LOS BENEFICIOS DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA

El proceso de globalización impone una búsqueda constante de eficiencia y competitividad económica, particularmente en los países en desarrollo que necesitan crecer más rápido a fin de promover su desarrollo económico y social. La formación de bloques regionales, de acuerdo con la experiencia internacional, se configura como un mecanismo para la explotación de sinergias y que, en consecuencia, permite maximizar las ventajas comparativas conjuntas. De esta manera, la inserción de este bloque de países en la economía mundial puede producirse sobre bases más favorables, es decir, a partir de una economía más competitiva. Según señalado por Carvalho y Silva (2000), el proceso de integración en las economías modernas se produce por medio de acuerdos firmados por los países en función de sus intereses mutuos.

Según Biato y Castro (2011), la realización de inversiones en infraestructura de forma conjunta es una condición basilar para lograr la integración económica en América del Sur, porque este tipo de inversión crea las condiciones necesarias para la integración productiva de otros sectores económicos.

Entre las inversiones en infraestructura, se destaca el segmento de energía, dada su importancia estratégica para el desarrollo socioeconómico. Las evidencias



empíricas indican que existe una relación directa entre nivel de renta *per capita* y consumo de energía. Como el nivel de consumo *per capita* de energía en la región<sup>2</sup> es aún muy bajo en términos internacionales, el esfuerzo para acelerar el crecimiento económico tiene como premisa básica una presión para la ampliación de la oferta de energía a costos competitivos.

El examen de la situación energética, más concretamente del sector eléctrico de América del Sur, señala la importancia del proceso de integración de los sistemas eléctricos de los diferentes países porque, aunque la región en su conjunto tenga auto-suficiencia en recursos para la generación de energía eléctrica, hay países con abundantes recursos en contraste con países que no disponen de suficientes recursos energéticos para satisfacer su demanda, a fin de garantizar la seguridad del suministro de forma competitiva y ambientalmente sostenible.

Países como Perú y Bolivia poseen recursos potenciales de generación de energía eléctrica muy superiores a sus necesidades de suministro, mientras que países como Chile tendrán dificultades crecientes para satisfacer sus respectivas demandas de energía eléctrica. En resumen, a pesar de que América del Sur posee potencial energético abundante, existe una asimetría locacional entre la oferta y los centros de demanda, lo que implica altas posibilidades de comercio entre países con insumos energéticos abundantes y países con escasez de los mismos.

En estos términos, la lógica de la integración busca garantizar la seguridad del suministro de forma competitiva en los países con escasez de recursos, al mismo tiempo que genera renta para los países detentores de los insumos energéticos. Esta dinámica contribuiría a que la integración de la economía de América del Sur en el proceso de globalización, se lleve a cabo sobre bases más competitivas.

Según Samek (2011), la integración energética permite el aprovechamiento óptimo de los recursos energéticos al mismo tiempo que transforma tales recursos en renta. En este sentido, este proceso es compatible con la necesidad de promover la seguridad del suministro a precios competitivos, porque aumenta la confiabilidad del suministro concomitantemente a ganancias de escala. Por otro lado, la integración para generar ingresos también contribuye para el crecimiento y desarrollo socioeconómico.

América del Sur tiene un inmenso potencial de energía renovable, especialmente recursos hídricos remanentes. Este activo es un elemento inductor más del proceso de integración energética debido a que la atención a la demanda de energía eléctrica de la región a partir de fuentes renovables de energía eléctrica representará una ventaja competitiva en favor de la economía de los países

2. El consumo de energía *per capita* en América Latina fue de 1,24 tep por habitante en 2008, en contraste con el valor de 4,56 tep por habitante en los países de la OECD (IEA, 2010).

sudamericanos. Este hecho se desprende de la creciente necesidad de mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero. Incluso si los países de la región no son todavía obligados a establecer compromisos formales de reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero, es una hipótesis consistente que en el futuro muchos productos de exportación necesitarán tener “certificados verdes”, indicando que fueron producidos mediante fuentes de energía con baja intensidad en carbono. De esta manera, los países sudamericanos podrán disminuir las emisiones de carbono a un menor costo si expanden sus sistemas eléctricos de forma integrada y, en consecuencia, promueven la competitividad “verde” de sus respectivas economías.

La implementación de la integración energética es un proceso gradual debido a las dificultades de maduración y aceptación derivadas de las preocupaciones por parte del poder soberano de los Estados, ya que la integración energética podrá: requerir algún tipo de entidad supranacional; determinar influencia política internacional en asuntos sectoriales del país; y aumentar la dependencia energética (Samek, 2011). Por lo tanto, dada la complejidad de todo el proceso, es fundamental que la integración tenga como participantes países con objetivos económicos comunes y que la base jurídica de la integración esté asentada en tratados internacionales de largo plazo o atemporales.

Goldemberg y Lucon (2007) señalan que, el acceso a la energía es condición básica para el desarrollo socioeconómico. En este sentido, existe una gran preocupación por la seguridad del suministro y esta circunstancia es a veces tratada como una cuestión de soberanía nacional. En consecuencia, tradicionalmente el aumento de la dependencia externa se considera un hecho que reduce la seguridad del suministro.

Dado que la integración no debe considerarse como un proceso que reduce el nivel de seguridad del suministro, es necesario que la misma tenga un marco jurídico basado en los tratados internacionales. Tales tratados, al dar solidez a las reglas establecidas, ya que deben aprobarse en los respectivos parlamentos, permiten que la integración energética se constituya en un proceso a largo plazo, y que no sea encarado como un obstáculo para la garantía de la seguridad del abastecimiento de energía.

### **3 OBSTÁCULOS DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA**

Entre los obstáculos de la integración del sector eléctrico, el más importante es precisamente la política. Y a partir de ella se dan importantes restricciones a las inversiones. Aunque el subcontinente de América del Sur sea una región sin conflictos bélicos, étnicos o religiosos, los países presentan diferencias culturales y económicas, así como cuestiones fronterizas que se remontan al período colonial, y que se constituyen en obstáculos para el emergente proceso de integración.

De acuerdo con Biato y Castro (2011), el voluntarismo político y la retórica de la “sociedad continental” no son mecanismos capaces de permitir la superación de las barreras políticas y culturales con vistas a la implementación de la integración energética. Los autores afirman que la superación de estos obstáculos requiere que todos los países participantes del proceso se sientan participantes efectivos y beneficiarios del proceso.

Además, la energía eléctrica es un flujo no almacenable y por lo tanto, es necesario que exista una coordinación de toda la cadena productiva a fin de permitir el equilibrio instantáneo entre la oferta y la demanda. En términos económicos, el sector eléctrico es una industria de red, e industrias de ese tipo se caracterizan por presentar costos irre recuperables y monopolios naturales en al menos una de las etapas de la cadena de producción. De esta manera, la integración de los sistemas eléctricos de los países sudamericanos requiere la compatibilización de las reglas operativas y de comercialización de los mismos.

Cabe destacar que esta necesidad es tanto mayor como más intenso sea el proceso de integración de los sistemas eléctricos. Una integración bilateral restringida a intercambios de energía orientados a aprovechar oportunidades derivadas del desequilibrio entre oferta y demanda, como en el caso de las transacciones entre Brasil y Argentina, en el contexto de las estaciones de conversión de frecuencia de Garabi, no requiere de una mayor armonización regulatoria. Sin embargo, cuando la intención es una integración efectiva de los sistemas, la armonización de la operación y de las directrices de comercialización de energía es una condición basilar y mucho más compleja.

La composición de la matriz eléctrica es un elemento que tiene implicaciones para el proceso de integración eléctrica porque influye en la metodología de despacho, los diseños de mercado posibles de ser adoptados, costos de producción y, en consecuencia, precios. Esta cuestión es relevante para el análisis de los sistemas eléctricos de América del Sur, porque muchos de ellos tienen una participación significativa de las fuentes renovables de energía, tanto en términos de capacidad instalada como en relación al nivel de potencial a ser explotado, especialmente la hidroelectricidad.

Fuentes térmicas tienen factores de alta disponibilidad y su despacho puede definirse de forma determinística. A diferencia, las fuentes renovables son intermitentes y requieren que los sistemas se dimensionen con una mayor brecha entre la capacidad instalada y la demanda de punta, como es el caso de Brasil. Delante de un sistema eléctrico en que la oferta de energía es probabilística y no determinística, hay dificultades en el establecimiento de contratos firmes de energía a medio y largo plazo.

Es importante recalcar que la cuestión central no es el carácter intermitente de la generación renovable y sí como los diferentes sistemas eléctricos

que se integrarán van a abordar esta cuestión. Por ejemplo, el sistema eléctrico brasileño esencialmente hídrico tiene como base la comercialización de certificados de energía. La generación y el consumo físico de energía se confrontan y las diferencias en relación a los certificados de energía son liquidadas en una cámara de compensación (Cámara de Comercialización de Energía Eléctrica – CCEE) por un valor determinado por modelo computacional, y no por mecanismos de mercado. Por otro lado, el sistema colombiano, también predominantemente hídrico, posee un mercado de energía y una remuneración por la disponibilidad de energía. Por lo tanto, un tipo de dificultad consiste en el establecimiento de reglas comunes que permitan lidiar con una oferta de energía con carácter probabilístico.

Al mismo tiempo, la composición de la matriz eléctrica también es variable y relevante en la definición del diseño de mercado a adoptarse. En este sentido, las reformas de liberalización de los años 1990 intentaron establecer un mercado lo más próximo posible a uno perfectamente competitivo en el segmento de generación de energía eléctrica. En este tipo de mercado, el precio de equilibrio es aquél que se iguala al costo marginal.

Se observa así que este tipo de mercado es pasible de ser implementado en sistemas eléctricos con predominio de generación térmica, que poseen una estructura de costos basada en elevados costos de operación y, en consecuencia, el costo marginal tiende a situarse en niveles elevados. Por el contrario, cuando la estructura de costo se compone de costos de alta inversión y costos operativos muy bajos, como es el caso de plantas hidroeléctricas y eólicas, el formato de un mercado con tales características técnicas resultaría en precios que estén permanentemente en niveles muy reducidos. En consecuencia, los proyectos dejan de ser viables económicamente y no existe incentivo a la expansión de la oferta de energía (Castro *et al.*, 2011).

En América del Sur, coexisten sistemas eléctricos con matrices de diferentes características, destacándose sistemas hidroeléctricos de gran porte como el brasileño y el colombiano. La presencia de sistemas caracterizados por costos de operación bajos puede conducir a una significativa reducción del precio a vista de la energía, en países con predominancia térmica frente a la integración de los sistemas. Siendo así, el resultado es que no haya incentivos para la inversión en nuevas plantas y, la falta de señales adecuadas para la expansión de la oferta en los diferentes países, puede ser señalada como uno de los problemas más complejos y serios del proceso de integración de los sistemas eléctricos.

#### 4 ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS BILATERALES BRASILEÑAS

El proceso de integración energética tiende a ser gradual, iniciándose con acuerdos bilaterales hasta alcanzar el nivel de una densa integración multilateral de todos los sistemas eléctricos de la región, un proceso que se ha producido en Europa. Las barreras a la integración son proporcionales al nivel de integración deseado. Debe destacarse, que incluso en los proyectos bilaterales existen dificultades de integración. Una revisión de las experiencias brasileñas de integración energética, destacando sus principales características, es ilustrativa de cómo es complejo el proceso de implementación de la misma. En este sentido, a continuación, se presentarán las experiencias bilaterales de este país.

##### 4.1 Central Hidroeléctrica Binacional de Itaipú: La Interconexión Eléctrica Entre Brasil y Paraguay

La usina hidroeléctrica Binacional de Itaipú fue construida con el objetivo de aprovechar el potencial hidroeléctrico del Río Paraná para generar electricidad destinada a satisfacer a los mercados brasileño y paraguayo. La construcción de Itaipú reforzó la opción de Brasil para la producción de electricidad de origen hidráulico, en la medida en que representó en ese momento prácticamente, casi una duplicación de la capacidad de generación hidroeléctrica brasileña.

Los activos de la usina de Itaipú pertenecen a Eletrobrás y a la Ande. Brasil y Paraguay cedieron a la empresa binacional Itaipú el derecho de explotar los recursos hídricos del Río Paraná en el tramo descrito, durante la vigencia del tratado. El capital inicial de la empresa binacional Itaipú fue 50% de cada país. La construcción de la entonces mayor central hidroeléctrica del mundo se llevó a cabo sobre la base en préstamos internacionales. El préstamo es pago con la venta de la energía, siendo que la parte excedente producida por Paraguay se vende exclusivamente a Brasil. De acuerdo con el esquema financiero estructurado, el préstamo estará pago íntegramente en 2023.

Las obras civiles comenzaron en 1975 y en 1984 entró en operación la primera unidad generadora de Itaipú, de 700 MW. Actualmente, la capacidad instalada de la usina es de 14.000 MW con 20 máquinas de 700 MW, de las cuales las dos últimas unidades generadoras entraron en operación en 2007. A pesar de que Itaipú sea una usina a hilo de agua, existen diversas usinas a montante de la usina de Itaipú y esto ocasiona una alta regularización del flujo del Río Paraná, lo que permite una elevada capacidad de generación de la usina durante todo el año (Itaipú, 2011).

De acuerdo con los contratos establecidos, la energía generada se divide igualmente entre los dos países. En 2010, la usina aseguró el suministro del 71% de toda la energía eléctrica consumida en Paraguay y 16% de la demanda del sistema

interconectado brasileño. La operación de la usina tiene el objetivo de maximizar el uso del agua (energía disponible) durante los períodos de bajas y altas afluencias, teniendo en cuenta las demandas del sistema eléctrico brasileño y paraguayo.

En junio de 2011 fue acertada una revisión del acuerdo que prevé un aumento de 3 dólares por megawatt-hora (MWh) para 9 dólares por MWh, el valor que paga Brasil por el derecho de adquirir la energía excedente producida por Paraguay. Con base en la venta de energía de 2008, los desembolsos pasarán de 120 millones de dólares para 360 millones de dólares. Al pagar más por la energía de Itaipú, el gobierno brasileño tiene la intención de mejorar la relación con Paraguay, aliado importante en cuestiones como la seguridad fronteriza.

#### **4.2 La interconexión de Brasil-Venezuela**

La interconexión Brasil-Venezuela se produce en el norte del territorio brasileño en el estado de Roraima. Esta conexión fue establecida en 1997 entre la Eletro-norte y la Electrificación Del Caroní. El emprendimiento consiste en un sistema de transmisión, de 400 kV y 230 kV, conjunto brasileño-venezolano que conecta la ciudad de Boa Vista al

complejo hidroeléctrico de Guri/Macáguá, con extensión de 676 km, de los cuales 191 km son en territorio brasileño. Por el lado de Brasil, el sistema comprende la subestación de Boa Vista, con tensión de 230/69 kV, y la línea de transmisión, situada a lo largo de la BR 174, entre las subestaciones de Boa Vista y Santa Elena de Uiarén, que se encuentra en la frontera entre los dos países (Eletronorte, 2007).

La lógica de esta integración es la reducción de los gastos con el consumo de combustibles fósiles debido al hecho de que el estado de Roraima no hace parte del Sistema Interconectado brasileño. De esta manera, era abastecido por grupos generadores que utilizaban aceite combustible y dependían de una compleja logística para la entrega del combustible y de altos costos. Se estima que el gasto anual con la compra del combustible era de aproximadamente R\$ 120 millones, costeados por el subsidio Cuenta de Consumo de Combustibles (CCC), pagos por todos los consumidores del sistema eléctrico.

#### **4.3 Las interconexiones de Brasil-Argentina**

En relación a Argentina, Brasil tiene tres interconexiones en operación. La primera es la interconexión de Uruguayana, las otras son Garabi I y Garabi II.

En 1994, fue realizada la primera interconexión de Brasil con Argentina utilizando la estación convertidora de Uruguayana. Sobre la base de un acuerdo entre la subsidiaria Eletrosul de Eletrobras y la empresa argentina Aguas y Energía, fue construida la estación de conversión de frecuencia.

Esta interconexión no se considera en operación comercial y se utiliza para llamadas de emergencia. Básicamente cubre la demanda de parte del sistema eléctrico oeste de Corrientes, en Argentina, y también sirve para atender a Argentina, debido a las condiciones energéticas desfavorables.

La principal interconexión con Argentina ocurre, sin embargo, con las líneas referentes a la Garabi I y II. Se trata de una interconexión de gran porte, y se da por las convertoras de frecuencia Garabi I, con capacidad nominal de 1.100 MW, y Garabi II, también, con capacidad nominal de 1.100 MW (ONS, 2011).

La primera unidad a entrar en operación fue Garabi I, en 2000. Esta convertora opera en 500 kV y está conectada por una línea de transmisión de 147 km a la subestación de la Red Básica, Santo Ângelo, propiedad de Eletrosul, en Rio Grande do Sul (ONS, 2011).

La segunda unidad, a su vez, entró en operación en el año 2002. Como la primera, la convertora de Garabi II también opera en 500 kV, y está conectada por una línea de transmisión de 228 km a la Red Básica en la subestación de Itá, propiedad de Eletrosul, en Santa Catarina (ONS, 2011).

La interconexión con Argentina surgió originalmente con el objetivo de que Brasil importe energía. Para ello, fue modelado por el sistema brasileño como la oferta de una usina termoeléctrica instalada en la frontera. Con la crisis de energía de Argentina a partir de 2004, los contratos de energía se rompieron, causando serios problemas para las empresas de distribución que operaban con los mismos. Posteriormente, esta interconexión se utiliza para exportar energía eléctrica de Brasil, para la atención de emergencia del sistema eléctrico argentino.

Por estar vinculada al sistema de 500 kV del SIN (Sistema Interconectado Nacional), esta interconexión presenta una gran capacidad de intercambio entre los dos países, y ha sido de extrema importancia en épocas de crisis energética y/o emergencias, permitiendo además la asistencia hasta de otros países, como Uruguay, que recibió energía de Brasil pasando por Argentina. Como en la conexión de Uruguayana, la coordinación de la operación de estas interconexiones es la responsabilidad del ONS (Operador Nacional del Sistema Eléctrico) y CAMMESA (Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima), que intercambian informaciones entre sí sobre las instalaciones de la interconexión.

#### **4.4 La interconexión de Brasil-Uruguay**

La interconexión entre Brasil y Uruguay ha estado operando desde 2001. Esta conexión fue por un acuerdo entre la Eletrosul y la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE).

Así como Paraguay y Argentina, Uruguay también opera a 50 Hz, siendo necesaria una convertora de frecuencias, *back-to-back*, entre los dos sistemas. La convertora está ubicada en Rivera, en territorio uruguayo, con potencia nominal de 70 MW, e interconectada a la subestación Livramento 2, conectando el sistema eléctrico de los dos países (ONS, 2011).

Esta interconexión no se considera en operación comercial, pero se utiliza para el servicio eléctrico en caso de emergencia a ambos países, o hasta incluso a Argentina, en caso de condiciones energéticas adversas o para ganancias energéticas oportunas.

Los intercambios de energía se producen a través de Eletrobrás, en Brasil, que es el agente de exportación e importación de esa interconexión para el sistema brasileño. Con respecto a Uruguay, la UTE – Usinas y Transmisiones Eléctricas – es la responsable por la comercialización de la energía exportada e importada para el sistema uruguayo.

## 5 CONCLUSIÓN

La integración eléctrica en América del Sur es un proceso lento y complejo, en la medida en que tiene que superar las restricciones de orden político y económico derivadas del alto grado de asimetría existente entre los países, especialmente con Brasil. El temor de la pérdida de seguridad energética corrobora y refuerza estas resistencias políticas.

Sin embargo, desde un punto de vista técnico y económico, la integración de los sistemas eléctricos crea sinergias y genera beneficios para todos los países participantes del proceso, por razones de optimización de los sistemas eléctricos, que derivan de varios factores, como diferencias de curva de carga, estacionalidades, composición de las matrices, etc. Otro factor importante y estratégico que respalda y justifica la integración eléctrica es el potencial de energía renovable existente en América del Sur, en particular de la hidroelectricidad, que, en la mayoría de los casos, no se explota por falta de escala de la demanda en el mercado nacional. La integración garantiza el aumento de escala y, por lo tanto, la viabilidad económica para la construcción de centrales hidroeléctricas.

Otro factor que limita la integración de los sistemas eléctrico, en particular asumiéndose una participación más activa de Brasil en este proceso, es la diferencia de los acuerdos de mercado entre los países. Brasil tiene un modelo de mercado claramente distinto de la mayoría de los países. Esta diferencia impide firmar contratos de compra y venta de energía firme con el mercado brasileño. De esta manera, y asumiéndose la premisa de que la participación de Brasil en la integración eléctrica será un factor determinante para la consolidación de este proceso, teniendo en cuenta las dimensiones continentales, demográficas y económicas, la comercialización internacional de energía eléctrica deberá iniciarse avanzando a través de contratos de excedentes, puntuales, para cubrir las demandas a corto plazo, en consonancia con



la experiencia de Brasil con Argentina (después del 2004) y Uruguay. Sin embargo, debe señalarse que la construcción de centrales eléctricas binacionales es absolutamente factible y pertinente, por traer ventajas para los países participantes, teniendo en cuenta el caso de éxito mundial que es la Binacional Itaipú.

## REFERENCIAS

- BIATO, M.; CASTRO, N. J. **Integração regional na América do Sul e o papel da energia elétrica**. Rio de Janeiro: GESEL/IE/UFRJ, 2011. (Texto de Discussão, n. 32).
- CARVALHO, M. A.; SILVA, C. L. **Economia internacional**. Saraiva: São Paulo, 2000.
- CASTRO, N. J. *et al.* **Mercados de energia em sistemas elétricos com alta participação de energias renováveis**. Rio de Janeiro: GESEL/IE/UFRJ, 2011. (Texto de Discussão, n. 31).
- ELETRONORTE – CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S/A. Energia da Venezuela garante crescimento em Roraima. **Revista de la Eletro-norte**, ano XXIX, n. 215, jun.-jul. 2007, p.11-12. Disponible en: <<http://www.eln.gov.br/opencms/export/sites/electronorte/modulos/correnteContinua/arquivosCC/corrente215.pdf>>.
- GOLDEMBERG, J. *et al.* **Energia para o desenvolvimento**. São Paulo, 1988.
- GOLDEMBERG, J.; JOHANSSON, T. B. The role of energy in sustainable development: basic facts and issues. *In: Energy for Sustainable Development: a policy agenda*. New York: UNDP, 2002.
- GOLDEMBERG, J.; LUCON, O. **Energia, meio ambiente e desenvolvimento**. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.
- IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Key world energy statistics 2010**. Paris: IEA, 2010.
- ITAIPU – USINA HIDRELÉTRICA DE ITAIPU. **Perguntas frequentes**. Disponible en: <<http://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 2 nov. 2011.
- ONS – OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO. **Acompanhamento mensal dos intercâmbios internacionais – janeiro de 2011**. Disponible en: <[http://www.ons.org.br/download/resultados\\_operacao/acompanhamento\\_mensal\\_intercambios\\_internacionais/relatorio\\_intercambio\\_internacional\\_201101.pdf](http://www.ons.org.br/download/resultados_operacao/acompanhamento_mensal_intercambios_internacionais/relatorio_intercambio_internacional_201101.pdf)>.
- SAMEK, J. M. **Perspectivas do Setor Elétrico e Integração Energética**. *In: SEMINARIO INTERNACIONAL DEL SECTOR ELÉCTRICO: INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN AMÉRICA LATINA*, 4., 2011. Foz do Iguaçu: GESEL/IE/UFRJ, 2011.



## LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA REGIONAL, PREMISA INDISPENSABLE PARA LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Pedro Páez Pérez\*

### 1 INTRODUCCIÓN

La integración latinoamericana va encontrando, aceleradamente, caminos nuevos en Unasur y CELAC. No obstante, más allá de la voluntad de los gobernantes, que es expresión de una exigencia histórica de sus pueblos, hay una serie de límites estructurales que conspiran subjetiva y objetivamente contra la realización de este sueño tan repetida y largamente postergado. Es indispensable examinar las raíces de estas imposibilidades en la historia de frustraciones del continente para superarlas desde el aquí y el ahora, con diseños lúcidos que permitan abrir eficazmente caminos nuevos para la historia.

La mutilación colonial estructura una matriz de dependencia en Latinoamérica que, originada desde las necesidades comerciales y tecnológicas, se reproduce de manera ampliada en las dimensiones monetarias y financieras que atraviesan diversas etapas en la formación de la economía mundo. La sección 2 da seguimiento al carácter objetivo y subjetivo de estos procesos de dependencia, para detectar la raíz de los problemas que debemos superar ahora.

Tras varios intentos emprendidos, individual o colectivamente, por los diversos países y desde distintas perspectivas sociales y políticas, en el horizonte de escapar a esa matriz, la globalización financiarizada de las últimas décadas define un reto radical: la integración continental se vuelve indispensable para enfrentar como sujeto histórico al capitalismo en crisis estructural del siglo XXI. La sección 3 ubica el rol de la crisis de la deuda como palanca de disciplinamiento de nuestras sociedades, a favor de la rentabilización en los centros financieros mundiales, a costa de la asfixia de los procesos de construcción de tejido productivo e instituciones a nivel nacional en el continente. La sección 4 describe los resultados de la imposición de un régimen de acumulación neoliberal y la extensión de vulnerabilidades estratégicas en nuestras economías.

La sección 5 presenta la propuesta que Ecuador ha venido defendiendo en foros y negociaciones internacionales estos últimos cuatro años, como una propuesta integral para una Nueva Arquitectura Financiera. Esta propuesta, que ha

---

\* Presidente de la Comisión Técnica Presidencial Ecuatoriana para el proyecto de la Nueva Arquitectura Financiera Regional.

tenido la respuesta generosa de movimientos sociales, intelectuales y gobiernos de países hermanos, recupera muchas iniciativas recientes y antiguas en un conjunto mínimo de transformaciones institucionales. El diseño de tres pilares básicos, aunque no exclusivos, ha permitido avanzar con diversos interlocutores a ritmos diferenciados, en un proceso que está convergiendo ahora catalizado por la gravedad de la crisis internacional.

La Nueva Arquitectura Financiera Regional será condición necesaria, aunque no suficiente, para garantizar que esta vez no se frustren y asfixien las aspiraciones de los pueblos latinoamericanos, como sucedió en el pasado, sea desde la derrota político-militar, sea desde la dictadura invisibilizada de los “mercados financieros”.

Urge, entonces, una nueva arquitectura financiera que incluya una banca de desarrollo de nuevo tipo, una moneda común, complementaria y no excluyente, y una red de seguridad financiera alternativa al FMI, para construir un espacio continental de soberanía monetaria y financiera que viabilice las transformaciones productivas y sociopolíticas indispensables.

## 2 LA MATRIZ HISTÓRICA DE DEPENDENCIA EN AMÉRICA LATINA Y DES-INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Y POLÍTICA<sup>1</sup>

### 2.1 Conquista, dependencia comercial y tecnológica<sup>2</sup>

La violencia de la conquista desbarató, desde el genocidio o la sumisión, la lógica interna de las sociedades originarias del continente. Desde arriba y desde afuera, empieza a organizarse otro tipo de lógica que sustituirá y sobre-construirá diferenciadamente los complejos entramados religiosos, parentales, político-militares y comerciales, que reproducían la coherencia dinámica entre producción y consumo en el seno de las comunidades. Forzadas y brutales re-agrupaciones de la población, bajo diversas formas esclavistas y tributarias, construyen los imperios español y lusitano, en el hemisferio occidental, como piezas funcionales de un sistema-mundo cuyo centro de comando comercial-financiero pasará sucesiva y sangrientamente, del norte de Italia a los Países Bajos y, de allí, a Inglaterra.<sup>3</sup>

1. Ver también Páez, P. (2011): “Proyectos de Unidad Latinoamericana: Alcances y Desafíos” en Coscia, J. y J. Kapecek (ed.): “Cátedra de los Libertadores. Ciclo de Pensamiento Latinoamericano 2010-2011” Secretaría de Cultura de la Presidencia, Buenos Aires.

2. Ver otras lecturas del proceso en Leslie Bethell, ed., *The Cambridge History of Latin America*, volume I, *Colonial Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), xiv. Mark A. Burkholder and Lyman L. Johnson, *Colonial Latin America*, 4th ed. (New York: Oxford University Press, 2001)

3. Ver Immanuel Wallerstein 1980: *The Modern World-System*, vol. II: *Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750*. New York: Academic Press y Wallerstein, Immanuel (1991), “Braudel on Capitalism, or Everything Upside Down”, *Journal of Modern History* (The University of Chicago Press) 63 (2): 354-361.

A diferencia de las posteriores colonias de Nueva Inglaterra y Canadá, los mercados externos imponen la vorágine de la acumulación “originante”<sup>4</sup> del capital, y la estructuración de América Latina como la periferia de su sistema mundial, con mercados internos que se instalan y, eventualmente, surgen de manera intersticial y siempre jerárquica, muy marcados por los sistemas de castas y el poder de las administraciones coloniales que sostienen esa predominancia esclavista y servil.

Ambos tipos de mercado se desarrollarán, no sin permanente interpelación de parte de las sociedades locales, desde la imposición militar de lo que debíamos y no debíamos producir. Se mutila y extirpa la coherencia local entre producción y consumo, al tiempo que se disloca el centro de las decisiones y, crecientemente, de la continuidad de la reproducción socio-económica. Y la herida trasciende el plano material, interiorizando en individuos y colectividades lo que “podemos” y lo que “no podemos” hacer. En adelante, si no indispensable, sí será común que sea gente de afuera la portadora de innovaciones. Dependencia comercial y dependencia tecnológica nacen entonces, gemelas, y se retroalimentan mutuamente.

La organización social del espacio americano será varias veces definida y redefinida desde las disputas hegemónicas, la descomposición feudal y el desarrollo del capital en Europa, violentando las dinámicas endógenas que pugnaban incesantemente por constituirse y estabilizarse, en el marco de matrices sociales fragmentadas y conflictivas.

La entronización del Imperio Británico por medios militares y económicos como centro mundial, a lo largo del siglo XVIII, provocará un contradictorio y tenso proceso de re-funcionalización de los imperios coloniales ibéricos bajo el paradójico nombre, ya desde entonces, de “libre comercio”.<sup>5</sup> El replanteamiento del monopolio comercial que las coronas venían ejerciendo sobre sus posesiones, va más allá del eje precursor del comercio triangular con esclavos y azúcar, y cubrirá paulatinamente una división internacional del trabajo que arruinará toda producción manufacturera, capitalista o no, arrinconándonos desde entonces en la provisión de materias primas de origen agro-minero.<sup>6</sup>

---

4. Contrario a la visión de Marx, congelada en el tiempo, de acumulación “originaria” o “primitiva”, cabe hablar de un proceso que se re-crea permanentemente de separación del productor de sus medios de producción, incluyendo, entre otros factores, lo que David Harvey llama “acumulación por desposesión”.

5. Confundido en un mismo discurso, de manera subordinada ideológica y políticamente, convive otra versión de mercados libres de monopolios de todo tipo, en especial, bancarios y terratenientes, que se expresarán en procesos de construcción nacional como Turgot en Francia, Hamilton en EEUU y, de alguna manera, en pensamiento de líderes latinoamericanos como Bolívar y López Solano. No obstante, esta visión paradójicamente también está presente en autores paradigmáticos del moderno fundamentalismo de mercado como Adam Smith y hasta Leon Walras!

6. Ver P.J. Cain and A.G. Hopkins: “British Imperialism 1688-2000”, Pearson Educated Ltd. England 2003.

Las reformas borbónicas en España, pero sobre todo, las concesiones “librecambistas” con Carlos IV, y las reformas del marqués de Pombal en Portugal, no solo establecerán, en este sentido, cambios de la geografía económica de la actual América Latina, que sobrevivirán a los propios imperios coloniales, sino que las readecuaciones de sus respectivas administraciones coloniales, de alguna manera, están en la raíz de la ulterior división política del continente.<sup>7</sup>

La más estrecha relación del Imperio Británico con la corona portuguesa, que se trasladará a Río de Janeiro a principios del siglo XIX, incidirá tanto en la unificación de las dos unidades coloniales portuguesas en Sudamérica, como en la fragmentación de los virreinos españoles y la relación del Imperio del Brasil con las nuevas repúblicas.<sup>8</sup>

## 2.2 Dinámicas de mercados internos y mercados externos y construcción poscolonial<sup>9</sup>

Las dialécticas entre mercados internos y externos en la etapa poscolonial, diversas y complejas como fueron, muy difícilmente pueden entenderse como el “libre juego de la oferta y la demanda”, derrotando la ineficiencia de resabios mercantilistas o proteccionistas. Tanto unos como otros, operaron en el marco de relaciones de fuerza establecidas por las armas, los monopolios y la intriga política, en un cruento proceso en el que terminan triunfando agendas oligárquicas locales con sustancial sumisión a sus socios del Norte más poderosos, fundamentalmente británicos, aunque con significativas presencias de proyectos franceses y estado-unidenses (especialmente ligados al Sur esclavista antes de la Guerra de Secesión) también asociados, por su parte, a estrategias británicas.

Luego de las revueltas precursoras truncadas de los indios en los Andes y de los negros en Haití, van siendo derrotados los diferentes proyectos radicales de construcción nacional mestiza, que con plurales contenidos ideológicos y de clase se lanzan desde Hidalgo y Morelos en México, hasta Moreno y Belgrano o Artigas en el Río de la Plata, pasando por los iluminados episodios de Charcas y Quito.

Factor importante en la consumación de la independencia constituyó el hecho que fuerzas inicialmente realistas, como las de Itúrbide en México, se pasan en diversas partes del continente al bando rebelde ya diezmado, para impedir que la Hispanoamérica democrática y moderna, diseñada por españoles y criollos en

7. Ver, por ejemplo, E. Bradford Burns, *Latin America: A Concise Interpretive History*, 6th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1994)

8. Caio Prado Junior (1960): “*Historia Económica del Brasil*” Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

9. Basado en Celso Furtado, *Formação econômica da América Latina* (Rio de Janeiro: Lia, 1969); Osvaldo Sunkel and Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (México: Siglo XXI, 1970); John H. Coatsworth and Alan M. Taylor, eds., *Latin America and the World Economy Since 1800* (Cambridge, MA: The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University, 1998); Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin American Since Independence* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).

las Cortes de Cádiz de 1812, se establezca con el golpe de estado de Del Riego en Madrid mientras, por su parte, Bolívar y San Martín convergen en el sueño de la Patria Grande, asediados internamente, hasta la asfixia, por los representantes del “libre comercio” al estilo británico, como Santander y Rivadavia. Estos mismos intereses lanzarán más tarde a Brasil, Argentina y Uruguay en el genocidio de la Triple Alianza, para aplastar el vigoroso experimento paraguayo de construcción de fuerzas productivas nacionales.<sup>10</sup>

En general, las declaraciones de construcción ciudadana y de nación contenidas de manera distinta en cada constitución, inspiradas con mayor o menor recato en las revoluciones democrático-burguesas del Norte, resultaban elementos legitimadores incómodos, por decir lo menos, y relegados, a lo mucho, sólo al papel. Ya no enmarcadas en la promesa de orden mundial que abrirían las revoluciones norteamericana y francesa de fines del siglo XIX, sino subordinadas al reparto del poder que nace de la Santa Alianza europea, las construcciones locales de estados-nación se desenvuelven raquíticamente.

Los ejes primario-extractivistas se extienden desesperadamente para asegurar el “éxito” de cada estado en su inserción internacional, elemento clave para la reproducción de esas economías mutiladas desde su matriz histórica. Pero la extensión de esas articulaciones, paralelamente al crecimiento de puertos y ciudades vinculadas a su complejo productivo-administrativo, requería el disciplinamiento de contingentes laborales, directa o indirectamente necesarios y que podrían contar con el refugio de medios de producción y de vida, ajenos al control de la red oligárquico-neocolonial en crecimiento.

El modelo extrovertido de eje primario-extractivista se basa, inexorablemente, en un tipo de competitividad que ve en todo componente local un costo que hay que abatir y, por tanto, exige el abaratamiento sistemático de la fuerza de trabajo y de la naturaleza, tanto si están directamente involucrados en la exportación, como si son sometidos de una u otra manera en esa dinámica en la reproducción de la formación económica y social en su conjunto. La sujeción a esa inserción externa clave establece una formación de precios relativos internos subordinada y jerárquica, que gradualmente dispone que el trabajo impago de comunidades y familias (principal, pero no exclusivamente femenino) subsidie crecientemente al capital involucrado en esas articulaciones, muchas veces combinado con mecanismos serviles y hasta esclavos.

---

10. Ver perspectivas distintas en Tulio Halperin Donghi, “Historia Contemporánea de América Latina”, Buenos Aires, Alianza, 1992. (cap. 2: “La crisis de independencia”). The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century (New York: Oxford University Press, 1988); Richard Graham, Independence in Latin America: A Comparative Approach, 2nd ed. (New York: McGraw-Hill, 1994); and, Jay Kinsbruner, Independence in Spanish America: Civil Wars, Revolutions, and Underdevelopment (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1994).

La violencia contra los pueblos originarios, quilombos e incluso comarcas blanco-mestizas de pequeños y medianos productores para mercados relativamente autónomos, la disolución de ciertos bienes comunales, la extensión del latifundio y de casas comerciales o financistas monopolísticas, y el recrudescimiento de formas esclavistas, serviles y precaristas, caracterizan buena parte de la transformación socioeconómica del continente, funcionales a la intensificación de nuestro rol en la división internacional del trabajo.

Entonces y ahora, las élites liberales, (al estilo del “liberalismo británico”), ubican en esto la vocación natural de nuestros países y ven en cualquier proyecto alternativo un atentado a especialización científica y mutuamente benéfica que pregonaban desde Smith, Ricardo, los Mill hasta Friedman y lo fundamental de la economía convencional actual, ignorando la rica producción de teoría económica (también autoidentificada como liberal en muchos casos) ligada a la construcción nacional en Francia durante los siglos XVII y XVIII, en Estados Unidos desde los arribos europeos a la Bahía de Massachusetts hasta principios del siglo XX, y en Alemania durante el siglo XIX, con List y la llamada Escuela Histórica.

Poco eco tendrían los nuevos remezones en la política y la sociedad que nuevamente vendrían desde el Norte, como las revueltas de 1848, los movimientos anti-latifundistas y socialistas, la derrota esclavista y la liberación nacional en Estados Unidos, la ola revolucionaria de la Comuna de París y ni siquiera el ímpetu industrialista yanqui, prusiano, ruso y francés, (aunque la seducción positivista-cientificista justificó varios proyectos autoritarios). El reclamo de las estrechas capas intelectuales tiende ahora a justificar la tiranía de las élites para domesticar, con sangre, nuestra barbarie (y, de ser posible “mejorar la raza”) y encaminarnos al progreso, encarnado en la modernidad noratlántica.

Con ese amparo ideológico, no faltarán genocidios como la llamada “Conquista del Desierto” e intentos europeos de reconquista, como el México de Maximiliano o la ocupación de República Dominicana. No faltaron, claro, revueltas populares e intelectuales de otro tinte, como la de Benito Juárez o las revueltas liberal-radicales en varias partes del continente, pero parecería que en muchos casos, fueron más definitorias las múltiples guerras fratricidas.

Nuestros países, desde entonces, no solo crecieron unos a espaldas de otros, sino dándose codazos, compitiendo por los mismos mercados, más o menos con las mismas herramientas, más o menos con los mismos productos.



### 2.3 La “Segunda Conquista” de América Latina y las fuerzas internas del cambio<sup>11</sup>

La subordinación periférica al desarrollo del mercado mundial centrado en el Atlántico Norte y dominado comercial y financieramente por el Imperio Británico, define un proceso desigual, contrahecho y fragmentado de los mercados internos, y gradualmente asfixia los mercados regionales. Sobre todo, hacia el último tercio del siglo XIX, cuando una oleada de inversiones del Norte intensificará el modelo primario-extractivista con la multiplicación de enclaves y de sus efectos disolventes sobre otro tipo de articulaciones territoriales, coincidiendo con un período de expansión fabulosa del comercio mundial, de la financiarización y del capitalismo que algunos autores tipifican como una primera “globalización”.

Los apologistas identifican este periodo con el triunfo de las bondades de la versión británica del “libre comercio” y las ventajas comparativas. Habría que recordar que no sólo fue el fruto de perpetuas guerras en el centro del sistema, sino de la sustitución del tráfico de esclavos por el tráfico del opio, como principal operación mercantil del mundo entero en la segunda mitad del siglo XIX, luego de las Guerras del Opio lanzadas por la Reina Victoria de Inglaterra, cuando China trató de impedirlo a su Compañía de Indias Orientales y a sus bancos; la apertura de mercados a cañonazos en toda Asia (incluyendo Japón); la destrucción de fuerzas productivas en el subcontinente indio y la utilización de hambrunas como forma de domesticación política en Bengala e Irlanda, y la nueva ola de cruentas conquistas y repartos coloniales en África y Asia, entre las diversas potencias europeas.<sup>12</sup>

Forman parte de la misma lógica el desmantelamiento de los imperios decadentes, como el español y el otomano, y la constitución del imperio colonial estadounidense estrangulando las luchas de liberación nacional de Cuba, Puerto Rico y Filipinas entre otros pueblos, y sistematizando sus intervenciones militares en otros países como Haití y Nicaragua.

## 3 CONSTRUCCIÓN NACIONAL MODERNA, DEUDA EXTERNA Y CRISIS FISCAL

### 3.1 La construcción nacional en la época del capitalismo monopolista de estado<sup>13</sup>

Como la historia nunca es lineal, América Latina tuvo décadas muy importantes de construcción nacional, que empezaron diferenciadamente, pero que tendieron a generalizarse después de la Segunda Guerra Mundial.

11. En referencia a: Steven C. Topik and Allen Wells, eds., *The Second Conquest of Latin America: Coffee, Henequen, and Oil during the Export Boom, 1850-1930* (Austin: University of Texas Press, 1998). Ver también Enrique Ayala Mora (dir.) *Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación, 1870-1930*, colección Historia General de América Latina, Vol. VII., Ediciones UNESCO/ Editorial Trotta, 2008.

12. Davis, M. (2001), *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World*, London: Verso.

13. Theotonio Dos Santos: “Economía Mundial, Integración regional y desarrollo sustentable. Las nuevas tendencias y la Integración Latinoamericana”, INFODEM, Lima, 2010. Tulio Halperin Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina, op. cit.*, (cap.6: “La búsqueda del nuevo equilibrio”).

La derrota de las fuerzas fascistas en la Segunda Guerra Mundial consolidó un balance de fuerzas que permitió un significativo cambio en los patrones dinámicos de distribución del ingreso, fuente de las tasas más altas de crecimientos exhibidos por las economías tanto del Norte como del Sur. Se estabilizan los experimentos exitosos como los del New Deal de los años 30 en los Estados Unidos, y se generaliza un pacto socialdemócrata en la Europa Centro- Occidental y Nórdica, que paulatinamente se extenderá hacia su Sur. Se establece un bloque de países de socialismo de estado. Se avanza con el proceso de lucha por la liberación nacional, que abrió las puertas para el desmantelamiento de los antiguos imperios coloniales, creando incluso expectativas más ambiciosas en ciertas regiones de la periferia, como la propia América Latina.

Premisa central en este proceso es el fortalecimiento de capacidades nacionales, que nace espontáneamente desde los mecanismos de compensación financieros y fiscales que empiezan a ensayarse a nivel nacional, tanto en el Norte como en el Sur, sobre todo tras la crisis estructural mundial que precede a la Primera Guerra Mundial y la quiebra del patrón oro, resucitando en muchos casos herramientas anatimizadas como “mercantilistas”.

No obstante, las complicaciones del propio desarrollo del capitalismo moderno en tanto sistema-mundo, con las alternancias geográficas anidadas en el propio ciclo, requerían ahora sofisticaciones, como aquella de la extensión de prácticas de banca central. Allí donde los “Money Doctors” no lograron constituir instituciones específicas, normalmente privadas durante los años veinte, los bloques de poder definieron delegaciones de los estados a uno o varios bancos privados específicos, con las respectivas corresponsalías nacionales, para cumplir esas tareas, en creciente diferenciación con el modelo de banca nacional de décadas pasadas.<sup>14</sup>

Los diversos episodios localizados de depresión durante los años veinte y la gravedad de la depresión generalizada tras el crash bursátil de 1929, obligaron a innovaciones institucionales de diverso origen en todo el orbe. Poco a poco se articularon en respuesta adecuados modos de regulación internos (combinaciones específicas de política económicas e instituciones) y desde allí también, las condiciones para significativos desarrollo de las fuerzas productivas internas, orientadas a sostener dinámicas de mercados domésticos, transformando-disputando, en el proceso, la predominancia de las lógicas rentistas y de las burguesías “compradoras”. Estas dinámicas estuvieron condicionadas, claro, por las tendencias históricas de polarización social, colonialismo interno y el balance de poder de las luchas sociales.

---

14. Drake, Paul W. *The Money Doctor in the Andes – The Kemmerer Missions, 1923-1933* Durham and London: Duke University Press, 1989. Drake, Paul W. 1994. *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*. Wilmington, DE: Jaguar Books; Marc Flandreau, ed., *Money Doctors: The Experience of International Financial Advising, 1850-2000* (London: Routledge, 2003).

América Latina muestra, en este sentido, una serie de brillantes experiencias institucionales, del más diverso y hasta contradictorio signo político, pero siempre sobre la base de trayectorias nacionales específicas tanto en el plano objetivo como en el subjetivo.

Bajo específicas movilizaciones sociales e intelectuales que articularon las apropiadas alianzas de clase entre burguesías emergentes y sectores trabajadores asalariados en proceso de “integración” social, se desarrollan en los años treinta procesos precursores muy significativos de industrialización por sustitución de importaciones en el Brasil de Vargas, el México de Cárdenas y la Argentina de Perón. Procesos de industrialización, que en esta etapa primera, más autónoma, ponen particular énfasis en la producción de medios de producción, sobre todo, infraestructura, energía y algo de industria pesada.<sup>15</sup>

Cuando las condiciones históricas no alcanzaron para tanto, al menos se desplegaron ingeniosos esfuerzos por evitar que el golpe de la crisis internacional afecte en demasía a las sociedades nacionales, con resultados diversos, como en Chile, Colombia, Perú y Ecuador.

La experiencia peronista en los años 40 y 50 en Argentina, tal vez marca una de las transformaciones sociales y productivas más aceleradas, cuya promesa histórica sólo pudo ser apagada temporalmente tras varios ensayos dictatoriales, sobre todo, luego del retorno y la muerte de Perón en los setenta.

El varguismo brasileño, por su parte, presenta una serie de peculiaridades, extendidas sobre un periodo más largo, que desatarían procesos indetenibles de proyección industrial y geopolítica que lo sobrevivirían, incluso en el marco de las dictaduras militares, llamadas a sofocarlo como proyecto.

Sin pretender ser exhaustivo, cabe destacar que esos procesos de industrialización, incluso luego de ser capturados por las transnacionales que reciclaron sus tecnologías obsoletas en el Norte, elevando la vulnerabilidad externa, no sólo se articularon como producto de procesos políticos nacional-populares (y consiguientemente los auspiciaron), sino que, en el caso del Chile de Frei y de Allende estuvieron ligados a intensificaciones democrático-radicales.

En todos los casos, como ya lo mostró la revisión del siglo XIX con intentos de diverso tipo de construcción nacional, más que un agotamiento endógeno del régimen de acumulación de industrialización por sustitución de importaciones, fueron derrotas político-militares las que frustraron los

---

15. Boris Fausto, *Historia Concisa de Brasil*, Buenos Aires, F.C.E., 2003, cap. 4 “El Estado getulista (1930-1945)”, pp. 165-194. Kathryn Sikkink, *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, cap. 4 “El desarrollismo en Brasil, 1954-1961”, pp. 153-212.

diversos ensayos de dar saltos cualitativos en la construcción de ciudadanía y nación durante el siglo XX. Manu militari, nuevamente, como realidad detrás de la supuesta “mano invisible”.

Hay que resaltar, sin embargo, que lo que no logró a sangre y fuego la mano militar, lo terminó resolviendo, en condiciones de legitimación y de manera mucho más extendida, la dictadura invisibilizada de los “mercados financieros”.

### 3.2 Deuda externa y desmantelamiento de capacidades nacionales<sup>16</sup>

Quisiera plantear rápidamente el rol de la deuda externa en una perspectiva global. Es decir, es muy importante entender el papel del servicio de la deuda pública en el Sur con un elemento clave de reconstitución y recomposición de los poderes neo-coloniales y rentistas, para quienes el orden mundial fundado en los Acuerdos de Bretton Woods se volvió inconveniente.<sup>17</sup> Se trata de un conjunto de estrategias en el marco de las cuales el neoliberalismo juega un papel fundamental.

Durante los “años dorados” del capitalismo, luego de la Segunda Guerra Mundial, las estructuras de poder en el Norte estuvieron obligadas a un proceso de balance del capital y el trabajo que asediaba permanentemente las condiciones de rentabilidad del capital en los países del Norte. Esa caída sólo pudo recuperarse con la aplicación de las políticas neoliberales y el cambio de correlación de fuerzas entre clases, que incluía un cambio radical en las condiciones de distribución del ingreso.

En este cambio en la correlación de fuerzas a favor del capital fueron fundamentales dos estrategias básicas.

La primera, la financiarización, el Producto Interno Bruto mundial muestra en los últimos cincuenta años una tendencia cada vez más volátil y cada vez más decreciente en claro contraste con cualquier medida del capital ficticio o de los derivados financieros, que tienen un crecimiento exponencial.<sup>18</sup>

16. Theotonio Dos Santos: “Del Terror a la Esperanza. Auge y Decadencia del Neoliberalismo”. BCV, Monte Avila Caracas 2006, Tulio Halperin Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, op. cit., (cap. 7: “Una encrucijada decisiva y su herencia: Latinoamérica desde 1960”); Toussaint, E. Las crisis de la deuda externa de América Latina en los siglos XIX y XX en [http://www.cadtm.org/article.php3?id\\_article=166](http://www.cadtm.org/article.php3?id_article=166).

17. Es ilustrativo ver el carácter de la discusión en el diseño original en James Boughton, “Why White, Not Keynes? Inventing the Postwar International Monetary System” IMF Working Paper 52 (Washington: International Monetary Fund, 2002) y la relación con la discusión latinoamericana en D.Rock, ed., *Latin America in the 1940s: War and Postwar Transitions*. Berkeley: U. of California Press, 1994, Eric Helleiner, “Reinterpreting Bretton Woods: International Development and the Neglected Origins of Embedded Liberalism” *Development and Change*, 37(5)(2006): 943-67. Eric Helleiner, “Reinterpreting Bretton Woods: International Development and the Neglected Origins of Embedded Liberalism” *Development and Change*, 37(5)(2006): 943-67 The Triffin Missions: Unconventional American Money Doctors in the Age of the Good Neighbor Policy, policopiado.

18. Ver, por ejemplo, para más sustento: Páez, P. (2009) *The Crisis of Capitalism and Post Capitalist Horizons*, in Daiber, B. (ed) *The Left in Government: Latin America and Europe compared*, Rosa Luxemburg Foundation Brussels; Páez, P. (2010) *Crisis, Nueva Arquitectura Financiera y Buen Vivir*, en “Socialismo y Sumak Kawsay: Los nuevos retos de América Latina”, Senplades, Quito Dierckxsens, Wim (ed) (2011) “Siglo XXI, Crisis de una Civilización” IAEN, Imprenta Mariscal, Quito.

Hoy por hoy, existen solamente en derivados financieros, una medida parcial del grado de especulación, el equivalente a varias decenas el Producto Interno Bruto mundial en deudas. Estamos hablando entonces, de un problema de insolencia estructural que no puede ser resuelto a través de inyecciones de liquidez como se pretende actualmente.

La segunda gran estrategia de recuperación de la rentabilidad estuvo ligada al proceso de des-localización industrial en búsqueda de espacios de menores salarios, en el marco de los cuales se crea un sistema de desbalances globales que están directamente ligados con estos mecanismos de auto-referenciación de los movimientos financieros.

El volumen de las transacciones geográficamente ubicadas debería, por ejemplo, mostrar que el flujo más grueso de financiamiento debería darse desde una China superavitaria hacia unos Estados Unidos deficitarios, pero el grueso de las transacciones financieras se dan al interior de los Estados Unidos, al interior de Europa, al interior de la City de Londres y entre estos polos fundamentales del corazón del sistema.<sup>19</sup>

Esta dislocación de los flujos financieros, de la lógica de reproducción del capital ficticio, respecto a la economía real, tipifica la gravedad de la crisis estructural del sistema que estamos viviendo.

En el marco de este proceso de rentabilización artificial de las inversiones, la creación artificial de una dinámica de crecimiento de la deuda pública se convirtió en un elemento de transferencia fundamental del excedente de los pueblos, de las naciones, hacia la oligarquía financiera.

El crecimiento del endeudamiento de los países del tercer mundo durante ese periodo de recomposición de la ganancia en el Norte aumenta, pero hasta el fin de los años setenta, los niveles de endeudamiento eran manejables.<sup>20</sup>

No fue el endeudamiento irresponsable del Sur el que creó la insostenibilidad de la deuda, sino el aumento unilateral de las tasas de interés por parte de los Estados Unidos, la consiguiente apreciación relativa del dólar norteamericano en que estaban denominadas las deudas, sumado al desesperado y recurrente esfuerzo de todo el Sur por abaratar sus exportaciones en carrera hacia el fondo, para no perder espacio en el mercado. Financiarización y globalización son parte de un mismo proceso apalancado de manera fundamental por la crisis de la deuda de los años ochenta.

---

19. Helene Rey (2008) *Global Portfolio Rebalancing under the Microscope*, revised, 2009. Disponible en: <<http://faculty.london.edu/hrey/research.html#research>>.

20. Marichal, C. (1988) "Historia de la Deuda Externa de América Latina" Alianza Editorial, Madrid; UNCTAD (2011): *Trade Development Report*, Geneva; Toussaint, *op. cit.*

A partir de entonces, con la crisis de la deuda de los años ochenta, se establece una dinámica de endeudarse más para pagar la deuda, con la instalación crónica de crisis fiscales, proceso del ajuste estructural recesivo y permanente que afectó sistemáticamente una base impositiva débil desde el principio debido, en general, a su carácter regresivo.

#### **4 NEOLIBERALISMO, DEBILITAMIENTO DEL APARATO PRODUCTIVO, DE LA DINÁMICA DE LOS MERCADOS INTERNOS Y DE LOS SUJETOS HISTÓRICOS**

Con el chantaje de la deuda externa, la convergencia de las fuerzas domésticas e internacionales coordinadas desde la imposición del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, permitió generalizar políticas de ajuste con efectos clarísimos sobre la incapacidad de relanzar el crecimiento por esa reducción tan significativa de la tasa de inversión con respecto al Producto Interno Bruto.

Mientras en los años dedicados a la industrialización por sustitución de importaciones, al menos desde los cincuenta hasta los ochenta, de los que se cuenta con estadísticas comparables, la parte de la renta nacional dedicada a generar nuevas capacidades productivas estuvo entre 25 y 30%, con la aplicación del llamado “modelo de mercado”, del supuesto modelo de la eficiencia que iba a atraer la inversión, porfiadamente, esa tasa cae a niveles que están entre 15 y 18%, como puede apreciarse en las cifras de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina (CEPAL).<sup>21</sup>

Sin duda, parte sustancial de esa reducción de la inversión tiene que ver con el pago, en muchos casos tramposo, de la deuda externa pública, consecuentemente incrementada con mecanismos de anatocismo y estatización graciosa de la deuda privada. No obstante, fundamentalismos doctrinarios completaron la tarea, al imposibilitar sistemáticamente los para entonces sobrevivientes recursos de crédito soberano que hubiesen permitido compensar la creciente restricción externa.

La propia integración regional, con el diseño adecuado, aprendiendo de las experiencias positivas aunque limitadas en México, Brasil, Argentina y Chile, y los inicios de esfuerzos subregionales en el Pacto Andino, por ejemplo, habría dado una respuesta alternativa a esa pérdida constante de capacidades productivas.

El efecto de esa reducción de la tasa de inversión forma parte de una ofensiva del capital contra el trabajo, al debilitar la demanda de trabajo asalariado, que reduce la participación de la remuneración de los trabajadores en el Producto Interno Bruto, de manera radical en tiempos cortísimos.

---

21. Ver Páez (2009) y Cepal (2011) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago.

La caída de la participación de los salarios en el PIB, que no necesariamente refleja lo fundamental de la distribución por las condiciones de heterogeneidad estructural en América Latina, tendrá efectos multiplicadores sobre otros segmentos de las clases trabajadoras no asalariadas, lo cual significará un aumento en términos absolutos y relativos, tanto de la indigencia como de la pobreza durante el período, lo que sólo se ve mitigado con el avenimiento de los gobiernos progresistas en la última década.<sup>22</sup>

A diferencia de la tendencia anterior a la baja de número de pobres durante el régimen de acumulación de industrialización por sustitución de las importaciones – con todos sus sesgos oligopólicos y transnacionales –, la aplicación de las políticas de austeridad de los ajustes neoliberales implica un continuo y agudo crecimiento del número absoluto de pobres.

Pero no solamente que en el plano social esa degradación civilizatoria tiene resultados negativos ciertos, sino que en el plano de sus propios criterios de evaluación, las políticas de ajuste neoliberal, las políticas de austeridad son un fracaso. Si disminuye la inversión y se comprimen los mercados, el crecimiento del PIB va a reducirse.<sup>23</sup> En el periodo de sustitución de importaciones (1950-1981) el promedio del continente estuvo en un 2.6% frente al crecimiento débil y volátil del periodo neoliberal (1983-2000) que no llega al 1.2%.<sup>24</sup>

Lo mismo puede decirse con respecto al resultado del sector externo, que si bien es cierto presenta en promedio una tendencia negativa durante todo el período de sustitución de importaciones, por la dependencia tecnológica de maquinaria y de insumos, lo propio puede decirse durante el periodo neoliberal, pero esta vez por la importación de consumo conspicuo de productos de lujo por parte de los sectores de ingresos altos. Esta vulnerabilidad externa se refleja en un elemento endógeno y retro-alimentador de adquisición de más deuda externa. Las desesperadas devaluaciones en búsqueda recurrente de excedentes de divisas para pagar esa deuda sólo la vuelven más onerosa e impagable.

Y en el plano de lo fiscal las políticas de austeridad instalan de manera crónica una generación de déficit año tras año que incrementará la deuda pública sin solución. El déficit fiscal de los años 50 y 60 se reproduce al cabo de pocos años, también luego de la corrupción generalizada de las privatizaciones y los dolorosos ajustes presupuestarios con todos los costos sociales, el aumento de la pobreza, de desempleo, de destrucción del aparato productivo, de destrucción del tejido social, del tejido democrático. Esa vulnerabilidad fiscal, de nuevo, es otro de los factores retro-alimentadores, ahora ya endogeneizado, para crear la necesidad permanente de más y más deuda gubernamental.

---

22. *Ibidem.*

23. *Ibidem.*

24. *Ibidem.*

Todo esto en el marco de una mayor dependencia de factores exógenos debido a un mayor grado de apertura (exportaciones+ importaciones/ PIB) como en una mayor propensión a importar. La coyuntura latinoamericana de la última década presenta indicadores favorables, en buena parte debido a una inusitada mejora en los términos de intercambio sin paralelo en los últimos ciento diez años de historia del comercio exterior latinoamericano, y esto puede dar lugar a confianzas infundadas respecto a la capacidad de neutras economías de enfrentar la crisis mundial, sin negar la importancia de importantes esfuerzos domésticos frenando el ímpetu neoliberal.

## **5 NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA: CONDICIÓN NECESARIA AUNQUE NO SUFICIENTE PARA AVANZAR A UNA INTEGRACIÓN SUPERIOR**

### **5.1 Antecedentes de integración regional**

Es en el marco de estos cambios de la condición macroeconómica del continente que la integración deviene fundamental. No sólo es imperativo contar con una capacidad de respuesta local frente al poder de los grandes actores internacionales, sino que el potencial del desarrollo de un mercado interno integrado puede dar viabilidad a procesos de desarrollo de las fuerzas productivas y de construcción societal, frustrados en la trayectoria de los últimos siglos.

La integración comercial, iniciada bajo una orientación desarrollista durante el régimen de acumulación por sustitución de importaciones y en el marco de las negociaciones mundiales del Acuerdo General de Comercio y Aranceles y el crecimiento del comercio mundial, tuvo como referente mayor a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con avances significativos pero limitados, en la medida en que su subordinación a las necesidades de reciclaje industrial de tecnologías que adolecían de obsolescencia moral en el Norte por parte de las transnacionales, conllevaban un patrón específico de importaciones que desatendía las posibilidades de compenetración entre vecinos, compitiendo por la sede de esos reciclajes sobre la base del cultivo de mercados locales y respaldos estatales. Sin embargo, la primera década del Pacto Andino, por ejemplo, permitió un auspicio a la industrialización tardía de sus países miembros en condiciones de programación productiva para mercados subregionales, cambiando cualitativamente el contenido de las balanzas comerciales bilaterales.

Aunque los años setenta habían presenciado una poderosa movilización popular latinoamericanista en medio de la lucha por el cambio social y la democracia, fuertemente acompañada por intelectuales y funcionarios de todas las tendencias, el cambio de década marcó un súbito cambio de coyuntura como ya se mencionó anteriormente.



La crisis de los años ochenta dio lugar a un generalizado proceso de “sálvese quien pueda” que lesionó seriamente los mecanismos de integración vigentes y debilitó los flujos de comercio intrarregional, en buena parte debido a factores monetarios fruto de la ansiedad de cada país por obtener del otro un excedente de divisas para pagar la deuda.

La imposición de modos de regulación neoliberales, a partir de esa crisis eventualmente, permitió volver los ojos hacia los mercados regionales en lo que fue llamado “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”,<sup>25</sup> como un paso de aperturismo en el sentido “británico” de libre comercio hacia la utopía del neoliberalismo global.

Desde esa perspectiva se procesa en diversos tiempos políticos una convergente funcionalización que involucrará cambios de nombres y de membresías. Esquemas de alcance subregional como la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de Integración Centroamericana (Sica) y la Comunidad del Caribe (Caricom), así como esquemas de alcance regional como la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC) buscan desde entonces, inútilmente, constituir superpuestos mercados comunes sobre la base de aranceles externos comunes y liberalización tarifaria interna, al tiempo que avanzan compromisos extra-regionales multilaterales, como aquellos adquiridos en torno a la Organización Mundial del Comercio (OMC), constituida en 1995 como en una serie de tratados bilaterales de “libre comercio” y de “protección de inversiones”.

La “perforación” de los aranceles externos comunes y la asimetría productiva, incluso si el plano formal apareciese como parejo, hace que las relaciones comerciales se vuelquen a reforzar nuestro rol primario extractivista en la división internacional del trabajo.

La evidencia del mencionado fracaso de las políticas neoliberales al interior de los países y de su contraparte regional hizo que se vayan articulando coaliciones internas que cuestionen el modelo, incluso si el ejemplo mexicano con el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), de 1994, seducía desde el “éxito” rápido y localizado de las maquilas y si Chile se mostraba al mundo como la realización de un experimento neoliberal que sobrevivía sin contratiempos la transición democrática.

Tras décadas de crisis recurrentes, económicas y políticas, diversos países empiezan a optar por gobiernos contestatarios al ideal neoliberal y se comienza a perfilar no sólo el cambio de las políticas internas, sino también una transición de

---

25. SELA (2010): Avances Recientes en la Arquitectura Institucional de la Integración de América Latina y el Caribe, Secretaría Permanente del SELA Caracas, Venezuela 25 y 26 de octubre de 2010 SP/Di N° 10-10.

los esquemas regionales y subregionales hacia nuevas prioridades como la reducción de asimetrías estructurales, la vinculación de los esfuerzos integradores con objetivos y movimientos sociales, la homologación de derechos y la consolidación y defensa de la democracia, la sostenibilidad ambiental y la voz de las localidades involucradas, etc.

Punto crucial de esta nueva ola post-neoliberal es la derrota de la iniciativa estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) en Mar del Plata en 2005. En paralelo avanzan negociaciones a diversos ritmos y diversos interlocutores articulando con mayor o menor intensidad la nueva perspectiva, incluyendo lo que finalmente sería la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alternativa Bolivariana para América Latina (Alba) y recientemente, la Comunidad de Estados de Latino América y el Caribe (CELAC). Sin embargo, las condiciones estructurales internas y externas fruto de la matriz histórica de dependencia detallada al principio de este artículo y exacerbada durante las décadas neoliberales, persiste.

Las estructuras de poder ligadas a esas condiciones han conseguido continuar su ofensiva en una guerra de posiciones cuyo instrumento fundamental consiste en enredar a nuestros países en una serie de nuevos compromisos internacionales (fundamentalmente, tratados bilaterales de libre comercio y de inversiones, a veces maquillados bajo formas más sutiles) que, desde la argucia jurídica complementan otros más viejos, incluso aquellos nacidos en el marco de anteriores regímenes de acumulación, para continuar con el desmantelamiento neoliberal de las capacidades nacionales, en contra de la voluntad de los pueblos.

Es en este marco que se instala gradualmente, y acompañada desde el principio por los movimientos sociales, la demanda por una Nueva Arquitectura Financiera Regional.<sup>26</sup>

La propuesta de una nueva arquitectura financiera había nacido en la última década del siglo pasado como una crítica de derecha a la “generosidad excesiva” del Fondo Monetario Internacional y los arreglos institucionales domésticos y globales establecidos por el Consenso de Washington, incluyendo muchos puntos válidos respecto a la estructura de incentivos y la coherencia dinámica de los actores. Pero es desde América Latina que empieza a disputarse el término en una perspectiva más progresista, sobre todo a partir de las crisis financieras nacionales que se multiplican desde la “crisis del tequila” de 1994 y que culminan con la crisis argentina de 2001.<sup>27</sup>

---

26. Ver, por ejemplo, Páez, P. (2011) Processes of Social Participation associated with the New International Financial Architecture, in *The Front* 2011.11, Seoul, Corea.

27. Ver, para ilustración, Páez P. (2006) La necesidad de una Nueva Arquitectura Financiera para el Ecuador, en Quintero R. y E. Sylva: *Hacia un Modelo de Desarrollo Alternativo*, Ed. La Tierra.

Esta última década ha visto generalizado a nivel mundial el término en un horizonte claramente ligado a un esfuerzo post-neoliberal del más amplio espectro, cuyo momento más sobresaliente fue la Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas convocada en 2008 por su Presidente, el nicaragüense Miguel D'Escoto con el respaldo de los países de América Latina,<sup>28</sup> en particular de los más pequeños. La convocatoria para discutir la crisis financiera mundial reclamaba que debían ser todas las naciones de la Tierra (en ese entonces el G192) y no el G20, quienes debía asumir colectiva y democráticamente esas decisiones que, como lastimosamente se ha constatado, afectan a la humanidad entera, en particular a sus segmentos más vulnerables.

En medio de una significativa movilización de la sociedad civil internacional, se llegó a mediados del 2009 con un reporte presentado por una Comisión de Expertos presidida por el Premio Nobel Joseph Stiglitz, con un análisis que claramente ubicaba la responsabilidad en los sectores del poder en el Norte y un conjunto detallado de reformas y regulaciones que ya contenía un importante nivel de consenso con sectores gravitantes del poder fáctico e institucional mundial.<sup>29</sup> Sobre esta base, se articuló una negociación que terminó con la firma de una serie de compromisos formales por parte de 192 plenipotenciarios de sus respectivos gobiernos, pero que por falta de la adecuada movilización política posterior no ha podido llevarse a la práctica ni siquiera en todo lo que corresponde al mandato interno al propio Sistema de Naciones Unidas, del cual se supone que la Asamblea General es la máxima instancia.

El documento resultante de la Asamblea General Extraordinaria de junio de 2009 y el reporte de la Comisión de Expertos que le sirvió de insumo, marcan claras diferencias con todas las definiciones del G20, con excepción de las de abril de 2009 que fueron claramente producto del temor de los círculos oligárquicos ante la potencialidad de la acción colectiva, en particular el levantamiento del veto de décadas por parte de Estados Unidos a la emisión de los derechos especiales de giro, impulsada por Ecuador tanto en el seno de

---

28. Reflejado por ejemplo en las discusiones de la Primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), realizada en diciembre de 2008 en San Salvador, Bahía, Brasil, así como en la Declaración sobre "La crisis económica internacional y América Latina y el Caribe", adoptada por consenso de los Estados Miembros del SELA en la XXXIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, de noviembre de 2008 y la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada en Cancún, México, el 22 y 23 de febrero de 2010.

29. Ver "The Stiglitz Report". Reforming the international Monetary and Financial Systems in the wake of the Global Crisis. Experts Commission of the United Nations on International Monetary and Financial Reforms The New Press, New York. Más tarde, parte de ese grupo intentó actualizar, acorde con el agravamiento de la crisis, las propuestas desde un consenso más amplio de intelectuales, incluyendo varios Premios Nobel de Economía adicionales al nivel de la Presidencia del G20, pero esta vez sin lograrse la adecuada participación de la sociedad civil. Ver: Fitoussi, Jean-Paul, Joseph Stiglitz and the Paris Group 2011 The G20 and Recovery and Beyond: An Agenda for Global Governance for the Twenty- First Century. OFCE, LUISS and Columbia University, February 2011. El autor de esta nota tuvo participación activa en todo este proceso.

la Comisión como en las negociaciones en Asamblea General, y en el discurso allí del Presidente Rafael Correa.<sup>30</sup>

Entre las propuestas impulsadas en el proceso como parte del diseño de la Nueva Arquitectura Financiera que cambie la relación entre las finanzas y la producción, la articulación entre el Estado, las corporaciones y la economía popular, y auspicio una renegociación en la división internacional del trabajo, se resaltan la atención a los problemas de los países en desarrollo, la reformulación de las Instituciones Financieras Internacionales y la transformación del sistema internacional de reservas sobre la base de arreglos bloque-regionales, como los que se están planteando en la próxima sección.

## 5.2 Una respuesta histórica a la dependencia y una respuesta urgente a la crisis internacional<sup>31</sup>

Esta propuesta fue parte de la discusión técnica y académica en Ecuador desde hace más de una década<sup>32</sup> y encontró la posibilidad de proyectarse a raíz de la poderosa iniciativa del Presidente Chávez en torno al Banco del Sur. El inicio de las negociaciones formales entre Venezuela, Argentina y Bolivia en febrero de 2007 permitió que desde Ecuador se contribuya al debate, ahora ya enriquecido por la indetenible referencia simbólica y la marea política que se suscitó. En Quito, el 3 de mayo de 2007, bajo la presidencia de Rafael Correa, los ministros representantes de Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador, Brasil y Paraguay firman el acuerdo básico que hace referencia ya a una Nueva Arquitectura Financiera (banca de desarrollo, alternativa al FMI y moneda común). En Buenos Aires, el 9 de diciembre de 2007,

30. La propuesta, por supuesto, era más ambiciosa y sigue siendo objeto de negociación en varios marcos internacionales, incluyendo emisión anual y la responsabilidad colectiva del Norte de financiar con los DEG que les corresponde (sin presiones presupuestarias ni inflacionarias, ni, de acuerdo al esquema propuesto, costos financieros) los problemas más acuciantes de extrema pobreza, hambruna y crisis ambiental exacerbados por la crisis; ver, para algo de detalle Páez, P. 2010 Regional and Global Liquidity Arrangements for a more Democratic World: The potential for SDRs, in Ulrich Volz and Aldo Caliarí (eds.) 2010: Regional and global liquidity arrangements, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

31. Para visiones alternativas, véase UNCTAD (2007). "Trade and development report: regional cooperation for development", Ginebra; Titelman, D. (2006). "La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe" y Ocampo, J. A. (2006). "La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos", ambos en: Ocampo, J. A. (org. 2006). Cooperación financiera regional. Santiago: Cepal (Libros de la Cepal n. 91), o Biancarelli, A. (2011) "Recomendaciones para la cooperación financiera regional" IE-CECON/ Campinas – Red Mercosur, Serie Policy Briefs, N° 3 - Abril 2011.

32. Referencias de las siguientes páginas en SELA (2010) La Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional: Una Visión Latinoamericana y Caribeña, Reunión Regional: Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional y Cooperación Monetaria y Financiera en América Latina y el Caribe Caracas, Venezuela 8 y 9 de abril de 2010 SP/RR:RAFICMFALC/DT N° 3-10; SELA Informe Final de la Reunión Regional: Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional y Cooperación Monetaria y Financiera en América Latina y el Caribe, XXXVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, Venezuela 27 al 29 de octubre de 2010, SP/CL/XXXVI. O/Di N° 4-10; Ricardo Espina: La perspectiva de las instituciones multilaterales, regionales y especializadas sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional, SP/RR:RAFICMFALC/Di N° 5-10; Jaime Estay: La reforma de la arquitectura financiera internacional y la cooperación monetaria y financiera en ALC: experiencias, propuestas y perspectivas, SP/RR:RAFICMFALC/Di N° 4-10; Pedro Páez: El SUCRE y la Nueva Arquitectura Financiera Regional, SP/RR:RAFICMFALC/Di N° 14-10.

como último acto de gobierno del Presidente Kirchner, los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, firman el Acta Fundacional del Banco del Sur que además de la Nueva Arquitectura Financiera, contiene ya detalles y principios transformadores que se han ido desarrollando en el marco de duras y largas negociaciones.

La propuesta de la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR) nace a la vez de la cadena histórica de construcciones nacionales truncas, y a partir de la necesidad urgente de perfilar respuestas frente a la implosión financiera de la crisis estructural internacional.

El primer vector ha sido examinado en sus implicaciones previamente y corresponde ahora mencionar algo respecto al segundo, que rápidamente puede convertirse en el sepulturero del nuevo proceso de integración latinoamericana.

Enfrentar esta crisis requiere superar la unipolaridad y recuperar el sujeto histórico. La misma cúspide de la pirámide económica – vinculada a los intereses financieros especulativos, al complejo industrial militar y a los intereses ligados al control de los recursos naturales – es la que provoca la crisis y la que, ahora, define el curso de los acontecimientos y de cómo se está actuando frente a ella.

La NAFR es un intento de repensar el tema de la crisis desde sus orígenes; un origen que, por una parte, está ligado a las condiciones estructurales de la producción y que, por lo tanto, imperiosamente, lleva a pensar en una salida que considere la transformación del aparato productivo, dentro de un sistema financiero mucho más sano.

De hecho, una de las características estructurales que ha llevado a la crisis es la hipertrofia del sistema financiero que, en condiciones parasitarias, ha asfixiado al aparato productivo, tanto en el centro como en la periferia, y ha generado condiciones exacerbadas de especulación y de extracción de excedentes desde la esfera de la circulación, sobre el aparato productivo, como se mostró con el mecanismo de la deuda externa.

Por eso, ahora se vuelve tan importante la recuperación de la coherencia productiva desde los parámetros de la sostenibilidad y de la redistribución. Por eso es menester poner a esta exuberancia irracional dentro de los moldes de lo que es conveniente, del tipo de innovaciones que permitan el despliegue de la producción, en tanto busca cambiar la relación de servidumbre que tiene la producción con respecto de la especulación financiera.

Asimismo, la búsqueda de una salida a la crisis financiera internacional, desde los países “del sur”, plantea el reconocimiento de otras dificultades y como dar una respuesta. Así, por ejemplo, el tema de la división internacional del trabajo vinculada al financiamiento para el desarrollo: tenemos un nicho de mercado en

la división internacional del trabajo que genera déficits estructurales en la balanza comercial y que temporalmente se resuelve con deuda externa o con inversión extranjera directa; pero si luego tenemos que pagar con creces este financiamiento para el desarrollo, el hueco no solamente que puede agrandarse, sino que es, en términos contables, como un desfaldo del patrimonio de un país y de una nación, sea en su fuerza de trabajo o en su patrimonio natural. El resultado: una condición sistémica adicional de dependencia Norte-Sur, que es insostenible.

En este contexto y tratando de perfilar respuestas concretas, surgen una serie de propuestas correspondientes al diseño de una Nueva Arquitectura Financiera regional, cuya base es atender las necesidades de financiamiento, articulando una salida de carácter multipolar. Los procesos de integración, aquí, desempeñan un papel trascendental, por cuanto el reconocimiento de un mundo cada vez más complejo y diverso vuelve crucial el avanzar, paralelamente, en mecanismos de coordinación de bloques regionales, como por ejemplo, los acuerdos monetarios regionales. De ahí la necesidad de plantearse mecanismos que avancen a una mayor y más estrecha coordinación macroeconómica, de acuerdo con las condiciones y realidades económicas y políticas de cada región.

No obstante, estos procesos deben gestarse fuera del espíritu neoliberal del pasado, fuera de la restricción y de las políticas pro cíclicas convencionales que se han venido aplicando a diferentes ritmos en nuestros países. Deben convertirse en acuerdos que contemplen, de manera sostenible, la posibilidad de impulsar el crecimiento, el desarrollo, el empleo, sin tener que estar preocupados en asumir posiciones estratégicas defensivas ante ataques especulativos.

La aspiración es que desde la coordinación de las “coordinaciones regionales”, como lo que se está haciendo en América del Sur con el Banco del Sur y la Nueva Arquitectura Financiera Regional, o lo que se lleva a cabo con la iniciativa Chiang Mai en Asia, se logren resultados y salidas concretas e inmediatas frente a la crisis.

### **5.3 Atributos, condiciones y ejes de la NAFR**

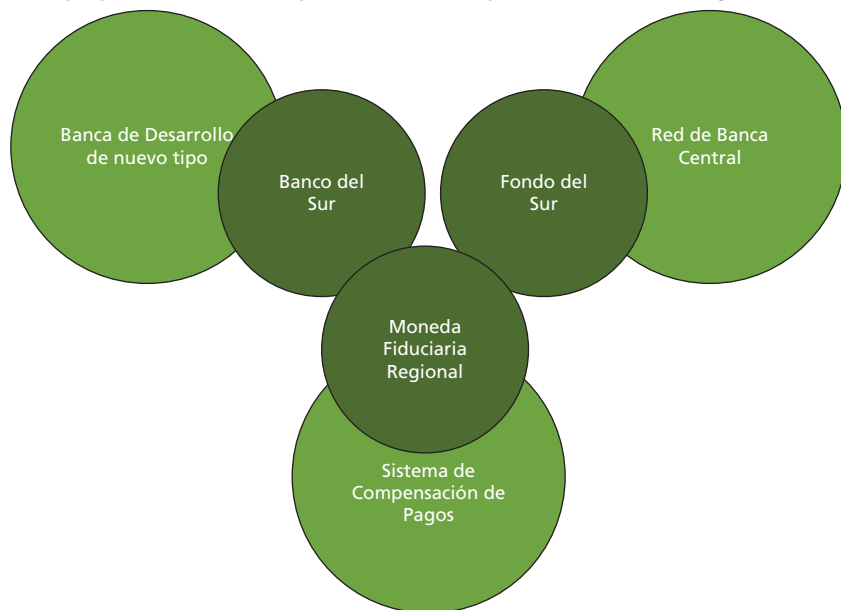
La nueva Arquitectura Financiera Regional parte de tres características básicas ligadas a los elementos que son cruciales para salir de la crisis:

Primeramente, debe fundamentarse en una institucionalidad democrática: no puede reproducirse una situación en la que el monto del capital o aporte defina la gobernanza de estas instituciones. Crear instituciones en donde se rescata el principio de un país un voto, constituye un elemento esencial para la institucionalidad de la Nueva Arquitectura Financiera que está naciendo.

Luego, las instituciones y mecanismos deben incorporar el financiamiento sostenible y deben ser eficientes, con un componente claro y transparente de subsidiaridad, cuya continuidad deberá ser evaluada permanentemente en contraste con los beneficios sociales y económicos que se vayan obteniendo para los países. Deben incluir, de igual manera, elementos de validación en términos del mercado que le permitan, en condiciones del desarrollo desigual de los distintos países, ser sostenible política, ambiental y económicamente, en el tiempo.

Finalmente, la integralidad: no es posible tener medidas parches y por eso es que el diseño de la NAFR está concebido para contener, al menos, tres ejes fundamentales, como lo muestra el gráfico 11 a continuación.

**GRÁFICO 1**  
**La propuesta ecuatoriana para una nueva arquitectura financiera regional**



### 5.4 Los tres pilares básicos de la NAFR

#### 5.4.1 El Banco del Sur

En primer lugar está el Banco del Sur como el eje fundamental, que no debe ser entendido como un banco de desarrollo más, sino como el corazón de la transformación de la existente red de bancos de fomento en América Latina. En septiembre de 2009 los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela firman el Convenio Constitutivo del Banco del Sur. Hacia fines de 2011, las legislaturas de Venezuela, Ecuador, Bolivia,

Argentina y Uruguay, habían ratificado ya el Convenio firmado por los presidentes, cumpliendo el requisito con un plazo perentorio para el funcionamiento de la institución a mediados de 2012.

A pesar de que existen decenas de instituciones financieras de desarrollo a nivel subnacional, nacional subregional y regional, en el continente, las décadas neoliberales redefinieron su rol de manera significativa, achicándolos, mutilando sus posibilidades de gestión soberana del crédito o subordinándolos a las prioridades o la lógica del omnipresente Consenso de Washington. Con pocas excepciones, como la del BNDES, con carteras en moneda nacional brasileña y divisas extranjeras superiores a la del Banco Mundial, los esfuerzos de recuperación y reorientación han sido limitados. No faltan ejemplos de pérdidas significativas por utilización de recursos destinados al desarrollo del continente en inversiones especulativas en activos tóxicos del Norte, o de incitaciones al endeudamiento en divisas para gasto corriente bajo títulos tan seductores como “combate a la pobreza” (deuda para pagar consultores). O en términos de costos, el caso de cierto banco internacional de desarrollo para América Latina con cartera similar a la local Corporación Andina de Fomento, pero con una burocracia casi ocho veces superior y con remuneraciones promedio bastante mayores.

Este banco, en lugar de apoyar el proceso de construcción de infraestructura para el nicho en la división internacional del trabajo primario exportador mencionado, está llamado a ser la columna vertebral de un proceso virtuoso que articule, de manera distinta, desde los territorios de las comunidades, las potencialidades de producción y productividad entre la economía popular, la economía privada empresarial y la economía del Estado. Al mismo tiempo, en tanto operador financiero de los Consejos de Ministros de Unasur, el Banco del Sur se convierte en la palanca de transformación del sometimiento del pasado a la tiranía de los intereses financieros transnacionales hacia una instancia de construcción de soberanía, permitiendo una negociación de las autoridades democráticas con las distintas fuentes de financiamiento sin que éstas puedan imponer sus prioridades y condicionalidades.

Así, por ejemplo, si la amenaza de la lógica de crisis es agudizar la posibilidad de una crisis alimentaria, pues tener la construcción de un espacio de soberanía supranacional en el campo agro alimentario sería un elemento crucial; pero no desde la individualidad de las repúblicas pequeñas, sino desde la construcción del que fue el sueño del Libertador Bolívar: la Patria Grande. Esto sin duda plantea la complementación y la coherencia de los aparatos productivos nacionales en un bloque regional, a fin de enfrentar la globalización desde una perspectiva más democrática y de sostenibilidad regional.



Complementariamente, el Convenio Constitutivo contempla como prioridad esencial la Soberanía en el Cuidado de la Salud. Parte sustancial de las dificultades en extender los derechos ciudadanos a la salud parten del control oligopólico de las transnacionales sobre las medicinas en general, incluyendo el total abandono del sistema de investigación y desarrollo de enfermedades como el mal de Chagas, la lepra de monte, el mal del sueño, dengue, paludismo, tuberculosis, etc., que afectan a millones de latinoamericanos.

Del mismo modo, si la lógica de crisis nos coloca ante una situación de problemas en el tema energético, entonces, en América Latina tendríamos las posibilidades de establecer mecanismos supra nacionales de soberanía energética, que permitan, desde la construcción de la coherencia interna del aparato productivo, defendernos y blindarnos de la inestabilidad de los mercados internacionales y de las perturbaciones financieras externas.

Igualmente, si las dificultades de la inserción internacional del continente están ligadas a los problemas en la generación eficiente de valor, por las disparidades en el manejo y utilización del conocimiento, pues es necesario crear, de manera supranacional, una base sólida de innovación, ciencia y tecnología, que nos permita ser soberanos en el ejercicio del conocimiento, incorporando no sólo lo más avanzado de la ciencia y tecnología a nivel mundial, sino también los saberes ancestrales y los conocimientos holísticos de nuestros pueblos originarios.

El Convenio Constitutivo contempla también como prioridades, una infraestructura continental que, como una red de ferrocarriles, por ejemplo, permita una organización distinta del espacio continental, orientada a la construcción de mercados internos. En la misma lógica, prescribe el desarrollo de instrumentos financieros y no financieros para el desarrollo de la economía popular en su heterogeneidad, desde lógicas diferentes a las del capital.

#### 5.4.2 El Fondo del Sur

En segundo lugar y como antecedente, cabe tener en cuenta que al tercer mundo y la periferia, el golpe fundamental de la crisis le ha venido por la recesión de la economía real y no tanto por el lado de la economía financiera. Sin embargo, tenemos la necesidad de estar alertas de que por el lado financiero nos pueden venir grandes coletazos y que potencialmente podríamos pasar de una situación recesiva a una situación catastrófica, justamente por la fragilidad macroeconómica que ha significado el proceso neoliberal de desmantelamiento de las capacidades del ejercicio de la soberanía económica a nivel de los pequeños países. Razón por la cual, es preciso y necesario crear un espacio para el ejercicio de la política económica, que permita recuperar la capacidad real de decisión en la gestión de la macroeconomía, para lo cual es fundamental la construcción de espacios supranacionales de manejo monetario y financiero.

De ahí la importancia de tener un Fondo Común de Reservas alternativo al Fondo Monetario Internacional, que a su vez sea el tejido de una red de bancos centrales que actúan conjuntamente en este horizonte de cooperación y coordinación macroeconómica, que supere la visión cerrada neoliberal de la estabilidad de precios como objetivo único, y que coloque a la estabilidad macroeconómica y a la reducción de las asimetrías estructurales, como el objetivo central de la política monetaria, financiera y crediticia. En este contexto, la creación de un Fondo Monetario Regional vendría a ser el segundo eje del diseño de la NAFR. El Consejo de Economía instaurado por Unasur en 2010 bajo la presidencia pro-témpore de Rafael Correa y que tuvo su primera reunión en septiembre de 2011, apunta a este objetivo.

Si se logran modificar procedimientos que lo han convertido en una institución extremadamente conservadora que en los últimos años ha colocado muchos más recursos en los llamados “bancos de inversión” del Norte, que rentabilizaron desde la corrupción y la incompetencia para llevar al mundo a la actual zozobra financiera, el ya existente Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR) podría cumplir estas tareas. Creado en 1978 como Fondo Andino de Reservas, incluye ahora a 7 países con la suma de Uruguay y Costa Rica y bien podría ser el puente para apelar a toda la CELAC en el esquema. A pesar de sus limitados recursos, ha tenido un desempeño mucho mejor que el del FMI en relación a los países relevantes, por ejemplo, sin tener las extremas dificultades pecuniarias de éste.

Armar un Fondo del Sur redefiniría la estructura de incentivos, disminuiría los riesgos y permitiría liberar ingentes recursos que hoy están atesorados en precarias condiciones (de riesgo y remuneración) como fruto del miedo y la incertidumbre que genera el sistema mundial de reservas y la desregulación. La constitución del Fondo cambiaría en cantidad y calidad, redefiniendo el tipo de activos de reserva (incluyendo recursos físicos, derechos especiales de giro, etc.).<sup>33</sup>

No obstante, el “Fondo del Sur” es mucho más que eso. Desde el Ecuador se han lanzado propuestas que complementen la construcción de la Soberanía Financiera del continente con pasos inmediatos que articulen una red de seguridad financiera continental, incluyendo la estructuración de un mercado de liquidez inmediata con títulos-valor desmaterializados desde la conexión directa, sin intermediarios, entre Bancos Centrales, de modo similar al que ya están realizando transacciones los países de Alba en torno al Sucre. Sobre esta base, puede estable-

33. “Por ejemplo, si Brasil fuese incorporado al FLAR con una contribución equivalente a la media de los actuales miembros (cerca del 1,5% de su stock de reservas internacionales), el capital del fondo se ampliaría en aproximadamente seis veces!”, dice Biancarelli *op.cit.*

cerse en plazos muy cortos una matriz de créditos recíprocos en divisas y monedas nacionales entre las diversas entidades, facilidades de emergencia para balanza de pagos y caja fiscal, etc.<sup>34</sup>

#### 5.4.3 La moneda común

En tercer lugar, todas las nuevas prioridades de desarrollo que están planteadas desde el mismo nacimiento del Banco del Sur tienen que estar sostenidas y apoyadas por un nuevo esquema monetario. En este sentido, emerge la propuesta de la NAFR del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), sobre la base de la propuesta que hace Ecuador al Consejo de Presidentes de ALBA el 28 de noviembre de 2008, incluso antes de pertenecer al organismo (al que se integra en junio del 2009). En pocos meses empiezan las negociaciones formales y antes del año, coincidiendo con el natalicio del Libertador Antonio José de Sucre, el 3 de febrero del 2010 se realiza la primera transacción. Al momento, Cuba, Venezuela, Ecuador y Bolivia están operando operaciones de exportación y exportación sin usar dólares y sin pasar por la Reserva Federal de los Estados Unidos, como lo hacen TODAS las demás transacciones formales latinoamericanas, públicas y privadas.

Sucre es una suerte de tarjeta de crédito recíproca entre Bancos Centrales. El mecanismo consiste en una liquidación bruta en tiempo real, de las transacciones de comercio exterior a través de la utilización de una moneda electrónica que cumple principalmente la función de unidad de cuenta y es el medio de pago para las transacciones entre los bancos centrales, quienes a su vez liquidarán las operaciones de comercio exterior en sus respectivas monedas con sus agentes locales. Poco a poco se podrían ir incorporando nuevas transacciones, a fin de que se empiece a perfilar el papel de lo que podría ser un espacio de circulación para una moneda regional en el futuro.<sup>35</sup>

Así el SUCRE es esencialmente, un mecanismo de crédito que se abre entre los bancos centrales de los países participantes. De ninguna manera se constituiría en el único mecanismo de pago internacional disponible, obligatorio, para el comercio entre los países participantes. El monto del crédito se iría aumentando

---

34. Ecuador presentó candidaturas al FLAR en 2007 y 2010 proponiendo esta agenda con detalles técnicos que permitirían habilitar varios de estos mecanismos en pocos meses, como se lo demostró en el caso del SUCRE. Las iniciativas chinas de "swaps" con algunos socios comerciales incluyendo un par de la región y la brasileña de un "swap" de 1.500 millones de dólares de sus reservas con Argentina, en mayo de 2008, muestran la pertinencia y la viabilidad de esas propuestas que fueron vistas, al inicio, como "heréticas".

35. Para una referencia a los fundamentos teóricos en el diseño de la propuesta monetaria, ver Páez, P. (2012) "Moneda, crédito y Bien Común" en Daiber, B. y F. Houtart (comp. 2012) "Un paradigma poscapitalista: el Bien Común de la Humanidad" Fundación Rosa Luxemburg Bruselas, Ruth Casa Editorial, Quito. Para un detalle de las proyecciones locales y continentales de estos medios de pago alternativos, ver Páez, P. (2012) "Cooperación monetaria y financiera en América Latina y el Caribe en respuesta a la Crisis Mundial" en SELA: Reunión Regional: Análisis y Propuestas para la Consolidación de la Arquitectura Financiera Regional y la Cooperación Monetaria y Financiera en América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela 27 y 28 de febrero de 2012 SP/RRAPCAFRMFCALC/DI N° 7.

a medida que se incrementen las transacciones de comercio entre los países participantes. Asimismo, a través de varios mecanismos experimentales de prueba y error se irán consolidando progresivamente las características fundamentales que definen a este sistema. Dicho esto, la novedad de este esquema que se propone trata de una moneda fiduciaria sin costo fiscal para los países miembros, además no implicaría un costo financiero para los participantes mientras se realiza la liquidación en dólares.

Al mismo tiempo, podría haber otro tipo de incentivos que incluyan la posibilidad de su utilización en redescuentos, en mecanismos de reporto, en mecanismos de factoring, que provean de una liquidez inmediata a los eventuales poseedores de los títulos. Igualmente, están en carpeta temas como seguros de exportaciones, mecanismos de garantías y retro-garantías y las posibilidades de réplica en otros arreglos monetarios bloques regionales, así como también su articulación con circuitos locales de pagos y monedas alternativas.

Es así que el cupo de esta “tarjeta de crédito” para cada banco central correspondería a una asignación que recibiría para la realización de las liquidaciones en tiempo real en sucres a las operaciones de comercio y a todos los mecanismos financieros que podrían estar ligados y que podrían, además, estar complementados con una serie de incentivos adicionales: un seguro a las importaciones y una serie de ulteriores modalidades de operación, no solamente con transacciones comerciales y de servicios, sino que también se podrían incluir y rescatar algunas funciones del mercado de valores, con algunas funciones que podrían darse entre gobierno-gobierno, gobierno-banco central, gobierno-sector privado y, luego, sector privado-sector privado. El punto esencial, entonces, tiene que ver con la propia circulación del SUCRE en ámbitos reducidos exclusivamente a nivel de bancos centrales, al menos en la primera etapa, con el financiamiento implícito de corto plazo, que sería como resultado entre la diferenciación en sucres y la liquidación en dólares.

Este instrumento ayudaría a reducir la necesidad del uso de dólares en tiempo inmediato. Se trata de un mecanismo de liquidez inmediata que permitiría – en este momento de crisis de los mercados internacionales, de contracción de los mecanismos de financiamiento y liquidez para las transacciones de comercio exterior – poder contar con una herramienta que adecuadamente defina incentivos de mercado para los participantes, tanto del sector público como del sector privado, y que nos lleve a tener un manejo mucho más racional de las divisas, en una circunstancia de tanta incertidumbre como la que estamos viviendo.

La anterior experiencia de convenios de pagos recíprocos en el seno de la mencionada ALALC desde 1966, que luego se transformaría en ALADI en 1981, con su Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, que desde 1982

multilateraliza y homologa los convenios parciales o bilaterales previos, es muy aleccionadora. Se trata de un sistema de liquidación neta diferida cada cuatrimestre en dólares, con garantía de los respectivos bancos centrales. A pesar de todas las dificultades, significó un aliciente muy importante al comercio de la región, una alternativa a la escasez de divisas y una fuente adicional de crédito implícito al comercio, que con el tiempo reunió cada vez mayores consensos, llegando a cubrir hacia fines de los años ochenta el 91% de las importaciones intrarregionales, para luego desplomarse en pocos años a solo 1% de ese mercado, en el marco de una serie de presiones de intereses creados, fallas de diseño y cambios tecnológicos significativos.

No obstante la recuperación reciente debida a las nuevas utilizaciones del mecanismo por parte de Venezuela y Brasil, los costos excesivos y la estructura de incentivos que dan lugar a riesgo moral debido a la garantía explícita de los bancos centrales, no ha permitido que el mecanismo esté a la altura de las necesidades del continente. Como opción ha habido otras iniciativas, como la del Sistema de Monedas Locales implementado entre Brasil y Argentina en 2008, con liquidaciones diarias de los saldos en dólares de las transacciones registradas en moneda local al tipo de cambio fijado para ese día, reduciendo así los costos de transacción.

#### 5.4.4 Culminación de las negociaciones regionales

Básicamente, éste es el esquema central del sistema<sup>36</sup>. Las negociaciones han avanzado muchísimo en un ámbito regional lleno de divergencias ideológicas y estructurales. El SUCRE ya está funcionando y probablemente se amplíe o replique con otro nombre para integrar a otros países o para articular otras iniciativas de cooperación Sur-Sur (con Chiang Mai, África o los BRICS, por ejemplo) o de renegociación de las relaciones con el Norte (se avanzaron conversaciones con las máximas autoridades de la Unión Europea al respecto, en 2008). El Banco del Sur cuenta a principios de 2012 no sólo con la firma de 7 presidentes (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela) sino que las legislaturas de todos los países, con excepción de Brasil y Paraguay, ya lo han ratificado, cumpliendo el requisito para iniciar operaciones. El Fondo del Sur ha sido colocado al más alto nivel de negociaciones de Unasur, incluyendo temas y mecanismos que hasta hace poco eran tabú.

---

36. La Comisión Técnica Presidencial del Ecuador para el diseño de la Nueva Arquitectura Financiera ha trabajado también otros temas articulados a la misma propuesta integral, como por ejemplo los ligados a las alternativas regionales a los asimétricos tribunales internacionales de arbitraje por disputas de inversiones, el diseño de opciones en las negociaciones climáticas, incluyendo un tipo de instrumentos financieros "verdes" muy distintos a la lógica "burbujiista" de los bonos de carbono y orientados a viabilizar iniciativas de dejar el crudo bajo tierra (Sarayu y Yasuni).

Estamos en un proceso de ir conciliando diversos mecanismos que, al mismo tiempo, estarían abriendo nuevas posibilidades de construcción institucional, de soberanía monetaria, de utilización de la moneda, replanteando de esta manera lo que podría ser las posibilidades de otros componentes de la NAFR, como sería la nueva banca de desarrollo, como sería el nuevo rol de los bancos centrales articulados en un corazón de un fondo común de reservas, como sería la posibilidad de crear otro tipo de elementos que integren un gran mercado de valores virtual a nivel continental.

Este esquema, eventualmente, independientemente del marco de institucionalidad en el que se despliegue, puede desarrollar otras sinergias, como por ejemplo, con el Banco del Sur que incorpora una serie de novedades en lo que corresponde a su modo de operación, a sus nuevas prioridades, a sus modalidades de funcionamiento, etc. El Banco del Sur incluye como una de sus características, al menos en la propuesta ecuatoriana, la eventualidad de realizar intermediación en esta moneda fiduciaria regional. La utilización de los sucres, una suerte de derechos regionales de giro, más allá de su función de unidad de cuenta, ampliándose potencialmente a convertirse en un activo de reserva, con lo cual se dará inclusión de nuevos componentes, de nuevas tareas, de nuevas misiones y de nuevos países, conforme a las posibilidades políticas y económicas en el ámbito latinoamericano.

En este sentido, es muy importante ubicar el papel que puede tener un activo de reserva como el sucre en la configuración de nuevas fortalezas en la gestión macroeconómica de cada uno de nuestros países. Es muy importante contar con un diseño que nos permita avanzar en este proceso, no únicamente para ir creando confianza con la liquidación bruta en tiempo real, sino con la posibilidad de definir mecanismos de transparencia, mecanismos de rendición de cuentas y de arreglo de disputas que configuren un proceso muy robusto de construcción institucional. Todo esto debe convertirse en una herramienta fundamental para la reducción de las asimetrías prevalecientes estructurales, y para la implementación y el despliegue efectivo de políticas contra cíclicas, cuando las presiones de la crisis internacional obligan a procesos de ajuste en nuestros países con recortes en la inversión pública, en la inversión social, en el crédito para el desarrollo, en aumentos de las tasas de interés, etc.

### **5.5 Integralidad, flexibilidad y funcionalidad en la NAFR**

Si bien es cierto, en la región se han tenido ya experiencias similares (no exactamente iguales), como el convenio de pagos de la ALADI, la Cámara de Compensación Andina, la Cámara de Compensación Centroamericana. No obstante, es importante recordar que, precisamente, por estar prisioneros en la lógica del dólar, en la lógica de crisis del dólar y en la vulnerabilidad macroeconómica de nuestros países, estas iniciativas se desplomaron rápidamente, dando lugar a una

colección de frustraciones y desencantos. Esto advierte sobre la necesidad de avanzar de manera muy rigurosa en la estructura de incentivos en el diseño de este sistema, a fin de evitar otro tipo de desencantos y de contar con una garantía de construcción institucional mucho más robusto y de largo alcance, en este nuevo momento de integración e identidad latinoamericana que estamos viviendo.

Todos los componentes de la NAFR, como ya se ha mencionado, deben estar obviamente ligados a unas nuevas prácticas en el manejo de la banca multilateral y al objetivo de creación de un aparato productivo distinto, que forje las condiciones de comercio que hagan sostenible esta nueva organización del crédito y del financiamiento. La idea es contar con nuevas metodologías, puesto que una salida a la crisis no debe solamente contemplar la regulación de los mercados financieros, sino que también vuelve necesario crear nuevas metodologías que internalicen tanto las externalidades ambientales como las sociales y laborales, que permitan ir definiendo, realmente, las condiciones para la concepción de los proyectos que generen la sostenibilidad del nuevo modelo de desarrollo. Todo esto es decisivo para relanzar en todas las geografías un programa masivo y global, de creación de infraestructura para el desarrollo, desde los territorios, desde las comunidades.

Para el efecto, es preciso configurar a estos componentes y ejes de la NAFR de manera interconectada ya que es necesario que estos pilares avancen de forma simultánea, teniendo en cuenta que el fundamento de este proceso está en la integralidad y en la sostenibilidad del diseño de este nuevo ordenamiento financiero y monetario que estamos poniendo en consideración.

Con todo esto, la posibilidad, por ejemplo, de disponer de un sistema de compensación de pagos que reduzca el uso cotidiano del dólar en las transacciones entre países cuyas monedas nacionales no son el dólar, va a significar una ganancia neta inmediata en los grados de libertad en la gestión de la política económica, va a reducir la presión sobre los mercados cambiarios al interior de cada país y disminuirá las necesidades óptimas de reserva en cada uno de los países. Si a esto le sumamos la posibilidad de liberar parte de las reservas individuales en la constitución de un fondo común de reservas que funcione a manera de seguro, con líneas de crédito contingente para resolver problemas de caja fiscal o para resolver problemas emergentes de balanza de pago; si, a través de la moneda electrónica, se crean estos medios de pago alternativos, no solamente para las transacciones comerciales sino también para una cantidad de transacciones financieras de liquidez y de fondeo de todo el espectro de los factores económicos de los países de la América Latina y; si se incluyen de manera fundamental en este proceso a las economías populares, pues estaremos creando el sustrato material de revitalización de la economía real que propiciará, justamente, una salida a la crisis desde una perspectiva mucho más democrática, mucho más humana.





## **NOTAS SOBRE UN DESAFÍO INTEGRACIONISTA: CUENTAS PENDIENTES Y REFORMAS INSTITUCIONALES A PROPÓSITO DEL MANEJO INTEGRADO DE LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA\***

Gerardo Caetano\*\*

En el texto que sigue,<sup>1</sup> se ha optado por focalizar el estudio en una de las áreas más estratégicas para la implementación de políticas públicas de proyección regional en el Cono Sur americano: el manejo integrado de una cuenca plurinacional como la del Río de la Plata. En las páginas siguientes se abordará esta temática de acuerdo con la siguiente hoja de ruta analítica: *i)* un examen del contexto internacional, que vuelve prioritaria la consideración del manejo integrado de las cuencas hídricas como exigencia ineludible para la sustentabilidad medioambiental; *ii)* un registro de antecedentes significativos y un estudio detallado del proceso constitutivo del “Tratado de la Cuenca del Río de la Plata”, finalmente aprobado en 1969; *iii)* un análisis y evaluación jurídico-institucional de dicho Tratado; *iv)* una breve historia de los principales hitos en la aplicación del mismo hasta el año 2007; y *v)* algunas reflexiones finales acerca de las posibilidades y exigencias para una profundización de las políticas públicas regionales sobre la cuenca platense.<sup>2</sup>

### **1 ALGUNOS FACTORES INTERNACIONALES Y REGIONALES PROMOTORES DE LA REFORMULACIÓN DEL MANEJO DE LAS CUENCAS HÍDRICAS**

No cabe duda que en las últimas décadas, el contexto internacional y regional ha coadyuvado con fuerza para un relanzamiento del tema de las políticas integracionistas sobre la Cuenca del Río de la Plata. Para fundar este señalamiento, tal vez sea útil una rápida revista sobre algunos factores que han actuado y actúan en esa dirección.

---

\* Este capítulo es una versión actualizada de dos artículos previamente publicados por el autor en la Revista Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata, Argentina.

\*\* Coordinador del Observatorio Político en el Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UdelaR). Coordinador del Programa de Investigaciones Interdisciplinarias sobre “Gobierno e Integración Regional” en el Centro Latinoamericano de Economía Humana.

1. Al cumplirse 37 años de la celebración del Tratado de la Cuenca del Plata (1969), el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (en adelante CIC) encomendó a Jorge Castro y al suscrito la realización de un estudio orientado al fortalecimiento institucional de dicho organismo. Ese estudio incluía dos partes, una de contenido socio-económico, adjudicada a Jorge Castro, y otra focalizada en el tema del “Fortalecimiento institucional del CIC”, que se encomendó al suscrito. Algunas de las consideraciones de este texto son tributarias de ese estudio.

2. Cabe señalar que el texto se focaliza en la consideración específica de la Cuenca del Plata y del sistema institucional emanado del Tratado de 1969. No se incorporan al foco del análisis otros temas conexos como la acción de comisiones administradoras binacionales (como la CARU o la CARP) o la compleja interacción con otros mecanismos de integración en curso en la región.

- 1) La llamada “crisis global del agua”, en el marco de un contexto planetario en el que ha aumentado en forma considerable el consumo, y en forma paralela ha disminuido la cantidad de agua disponible. Para sólo citar algunos ejemplos significativos, debe observarse que el consumo de agua a escala mundial aumentó seis veces entre 1990 y 1995, mientras que la previsión para los próximos 20 años de agua disponible refieren un decrecimiento de aproximadamente el 30%.<sup>3</sup> En lo que refiere de modo específico a la Cuenca del Plata, los factores de incertidumbre no resultan escasos. Adviértase a este respecto, por ejemplo, que los estudios más actuales refieren que a causa del aumento de las concentraciones de gases provenientes del llamado “efecto invernadero”, se prevé un ascenso progresivo de las temperaturas sobre el territorio de la Cuenca de entre dos a cinco grados más que en la actualidad hacia el año 2100, al tiempo que aun las estimaciones más al alza, en lo que tiene que ver con el aumento de las precipitaciones para esa misma fecha, no podrían compensar el incremento consiguiente de la evaporación en el área.<sup>4</sup>
- 2) La gran relevancia de los recursos de la Cuenca del Plata, que hacen de ella un territorio crecientemente apetecido y codiciado desde distintas perspectivas a nivel internacional. No corresponde a este trabajo una descripción socio-demográfica del territorio de la Cuenca, pero son suficientes unas pocas referencias para advertir la gran significación de sus recursos, en un mundo en el que el agua adquiere de manera acelerada un carácter estratégico insoslayable. Como bien ha dicho Helio de Macedo Soares,

si fuera un país, la Cuenca del Plata sería el segundo de América del Sur en tamaño y en PBI, después de Brasil. Tiene 3.100.000 km<sup>2</sup> de superficie, 132 millones de habitantes y un producto bruto mayor que el de Argentina. Es también la cuenca hidrográfica más rica en agua dulce del mundo y una de las zonas más fértiles.<sup>5</sup>

En su territorio, que abarca distintos porcentajes de la superficie de cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), existen 57 ciudades con más de 100.000 habitantes, incluyendo cuatro de las capitales de los cinco países que la componen (sólo La Paz queda fuera de su órbita). Además de contar con una extraordinaria

---

3. Cfr. Yanina Kogan, *“Del conflicto potencial y la cooperación en la Cuenca del Plata”*. (Disertación para la “Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, FLACSO, Universidad de San Andrés y Universidad de Barcelona, ciclo 2004-2005. Agradecemos a la autora el suministro de tan calificado estudio.

4. Cfr. *“Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata”*. Buenos Aires, CIC, 2005, p. 20.

5. Entrevista realizada a Helio de Macedo Soares en 2006, por entonces secretario general del CIC, publicada bajo el título *“Cuenca del Plata. Un territorio unido por el agua”*.

diversidad y proyección productiva en materia biológica y en recursos naturales en general, posee una extensa red navegable que ha alcanzado por ejemplo el traslado de 13 millones de toneladas en el año 2004. Posee además un muy importante potencial hidroeléctrico, estimado en 92.000 MW, lo que ha promovido la construcción de más de 150 centrales hidroeléctricas (72 mayores de 10 MW), con un 60% del mismo ya utilizado o en vías inminentes de serlo. La extensión geográfica que abarca la cuenca equivale a un sexto del territorio latinoamericano o a un tercio de Europa. Sus reservas acuíferas no sólo son superficiales sino también subterráneas (con los Sistemas del Acuífero Guaraní y del Acuífero Yrenda-Toba-Tarijeño), lo que aumenta el valor estratégico de sus recursos hídricos. Podría seguir abundándose en datos de este tenor, pero con lo ya señalado, no hace falta ser demasiado perspicaz para registrar la significación mundial de las riquezas de diversa índole contenidas en la Cuenca platense y las apetencias que despiertan sus recursos, en un contexto especialmente sensible, como vimos, respecto a la “crisis global del agua”.<sup>6</sup>

- 3) Pese a la magnitud de estas riquezas y recursos, y pese al conflictivo contexto actual en relación al conjunto de temas involucrados en el “tema cuencas”, no ha podido avanzarse lo suficiente – sin desmedro de los logros alcanzados y a los que se hará mención más adelante – en la profundización de la cooperación y del manejo integrado de los “asuntos” de la Cuenca del Río de la Plata. Como también ha señalado Helio de Macedo Soares, a pesar del registro de semejantes recursos y de sus potencialidades ventajosas,

los habitantes que viven en la cuenca no gozan de ninguna ventaja. Es más, sufren problemas como sequías, inundaciones y contaminación por el poco cuidado que los países le dan a la región. Las ciudades se acostumbraron a tirar sus desechos al río sin tratarlos, como sucede hoy, por ejemplo, en Rosario o Asunción. El CIC tendría que coordinar acciones para solucionar ese tipo de problemas. (...) Hubo un largo tiempo en el cual el organismo estuvo inactivo: los países lo dejaron “dormir”. En este momento, el CIC interesa nuevamente y se le está reflotando.<sup>7</sup>

---

6. Existen múltiples publicaciones, provenientes tanto de los organismos de la Cuenca del Plata como de iniciativas individuales, que realizan una muy prolija y exhaustiva descripción de los aspectos sociales, económicos y geográficos contenidos en la Cuenca. Los manejados en este apartado provienen de los trabajos ya citados de Yanina Kogan y de la publicación sobre el “Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata...”, así como del libro de Luis Dallanegra Pedraza (Coord. y Comp.), “Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata”. Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1983.

7. Tomado de la entrevista a antes referida a Helio de Macedo Soares.

En efecto, la coyuntura actual, tanto internacional como regional, vuelven imperioso impulsar una “governabilidad cooperativa” de todos los recursos de muy diversa índole que posee la Cuenca, lo que comienza a traducirse en una reactivación de sus organismos, así como en el estudio de reformas institucionales que tiendan a acentuar la efectividad de sus acciones. De todos modos y como veremos en detalle más adelante, varios de los mismos problemas que obstaculizan actualmente la profundización del Mercosur (del que el Tratado de 1969 fue sin duda precursor) y de los demás proyectos de integración en curso en el continente, de un modo u otro reaparecen como factores de bloqueo para una potenciación del sistema institucional de la Cuenca del Plata.

4) Mientras esto ocurre a nivel de la Cuenca del Plata, crece a nivel mundial la firme convicción de que debe pasarse sin demora de una lógica de “conflicto potencial” a otra de “cooperación potencial” en relación a “la crisis de la gobernabilidad y los usuarios del agua”, lo que supone un verdadero cambio de paradigmas hacia una política de “manejo integrado de recursos hídricos”.<sup>8</sup> En efecto, durante las últimas décadas y de la mano de Conferencias Internacionales y de la acción de Instituciones multilaterales, se ha podido avanzar en la promoción de estas nociones. En ese sentido, por ejemplo, las Conferencias Internacionales celebradas en 1992 en Dublín y Río de Janeiro sobre los temas del agua y del medio ambiente comenzaron a consolidar en la agenda multilateral las demandas de visiones más integrales, multisectoriales y participativas en relación a la gestión responsable de los recursos naturales. En esa misma dirección deben inscribirse eventos como la creación del Consejo Mundial del Agua en 1996, los Foros Mundiales celebrados en los años siguientes en Marrakech y La Haya, la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y el Foro Mundial del Agua celebrado en Kyoto en marzo de 2003. La Asociación Mundial para el Agua, en procura de consolidar una postura común en esa perspectiva cooperativa emergente, definió de la siguiente manera el concepto de “Manejo Integrado de Recursos Hídricos” (en adelante MIRH): “El MIRH es un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”.<sup>9</sup> En dirección a consolidar este nuevo

---

8. Cfr. X. Cazorla Clarisó, *“Conflictos en el manejo integrado de los recursos hídricos: la crisis de la gobernabilidad y los usuarios del agua”*. Barcelona, 2003. Ecología Política 25.

9. Los datos y la definición del MIRH según la Asociación Mundial para el Agua fueron tomados del trabajo ya citado X. Cazorla Clarisó.

paradigma en la gestión nacional e internacional de los recursos naturales, con especial énfasis en el tema del agua, se debe trabajar a distintos niveles en temas como los de una sabia identificación de “los actores involucrados en la gestión del agua” de modo de prevenir la potencialidad conflictiva de los “usuarios en conflicto”, la vinculación de temas como los de la “gestión” y “governabilidad” del Agua, los requerimientos para las “políticas nacionales de gestión hídrica”, la profundización de los esfuerzos mancomunados en “información, educación y capacitación en el MIRH”, el reconocimiento en términos de “usuarios” de las “Comunidades tradicionales” (con sus usos consuetudinarios de los recursos naturales) y de los “ecosistemas”, la necesidad de profundizar en relación al concepto de “servicios ambientales”, entre otros.<sup>10</sup>

## 2 ALGUNOS ANTECEDENTES DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA MATERIA

El llamado “cambio de paradigma”, que produjo el giro desde la predominante dinámica del conflicto a un enfoque más cooperativo en el manejo de la Cuenca del Plata, tuvo en primer lugar mucho que ver con cambios significativos producidos a nivel internacional en relación al complejo tema de cómo manejar “aguas internacionales” y los recursos naturales contenidos en cuencas hídricas compartidas. Fue de manera especial a partir de las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, cuando a nivel internacional comenzó un proceso efectivo de creación de reglas y de institucionalización de las cuencas y de los ríos internacionales. En ese contexto se comenzó a prestar una especial atención a temas como: la discusión del modo de uso de los recursos; la distribución de los costos y beneficios derivados de ese uso; las posibilidades de una planificación centralizada a nivel de autoridades supranacionales, en procura de avances importantes en áreas como información e investigación, asesoramiento, regulación, solución y prevención de controversias.

Este último punto del tipo de organizaciones internacionales más adecuadas para el manejo de ríos internacionales y cuencas hidrográficas fue uno de los que despertó mayor atención y, por supuesto, mayores controversias. Se trataba de discutir si esas organizaciones serían decisorias o simplemente asesorarían a los gobiernos involucrados. La agenda de interrogantes comenzó a ser especialmente amplia: cuáles serían sus propósitos y fines; si debían impulsar una planificación indirecta a través de la promoción de acuerdos y negociaciones entre las partes comprometidas, o si tenían que servir de instrumentos de planificación directa asumiendo de ese modo una condición de organización central; si sus decisiones serían de carácter obligatorio y cómo se tomarían en el caso de involucrar a varios

---

10. *Ibidem.*

Estados; si podían configurar instancias reconocidamente legítimas para dirimir controversias; entre otras muchos objetivos.<sup>11</sup>

En ese contexto macro, merece un destaque especial la adopción de las llamadas “Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales”, definidas por la “Internacional Law Association” en su 52º Conferencia, llevada a cabo precisamente en Helsinki en agosto de 1966.<sup>12</sup> A lo largo de seis capítulos con 36 artículos, en ese documento se establecían las bases de un sistema regulatorio entre cuyos objetivos se destacaban: fijar “reglas generales del derecho internacional (...) aplicables al uso de las aguas de una cuenca de drenaje internacional”; establecer pautas para la “utilización equitativa de las aguas” para prevenir la contaminación, para regular la navegación, la flotación de madera y los “procedimientos para la prevención y establecimiento de discusiones”. Luego de definir con precisión los conceptos de “cuenca” y de “Estado de cuenca”, a través de estas reglas se identificaban los factores relevantes que debían ser considerados para respetar los derechos inherentes a la condición de Estado ribereño de una cuenca. Entre estas reglas se ponía énfasis en la necesidad de informar de manera “relevante y razonable” a los otros Estados miembros de la cuenca sobre cualquier iniciativa de uso y actividades respectivas a las aguas comunes. Acerca de este punto, se señalaba por ejemplo en el ítem 2 del artículo XXIX:

Un Estado, sin importar su localización en la cuenca de drenaje, debe proporcionar en detalle a los otros Estados de la cuenca, los intereses que los pueda afectar considerablemente, anunciar cualquier propuesta de construcción o instalación que pudiera alterar el régimen de la cuenca de manera que pueda dar lugar a un conflicto<sup>13</sup>

En este contexto internacional, vinculado con la emergencia de nuevas ideas acerca de un “manejo integrado de los recursos hídricos” de cuencas y aguas internacionales, también merecen destaque especial la realización en Estocolmo en junio de 1972 de la “Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano”<sup>14</sup> y la firma en setiembre del mismo año del llamado “Acuerdo de Nueva York” entre los cancilleres de Argentina y Brasil, convenio luego aprobado por la Asamblea de Naciones Unidas, por unanimidad de los representantes de Estados presentes en la ocasión.<sup>15</sup>

11. Cfr. BID-INTAL, “Sistema de la Cuenca del Plata. Alternativas Organizativas.” Buenos Aires, 1985, Primera Parte. Esquemas de Cooperación Internacional en Cuencas Hidrográficas y Ríos Internacionales, pp. 6 y ss. Por aquellos años se destacaron entre las organizaciones internacionales creadas para el aprovechamiento de cuencas hidrográficas con fines de desarrollo la “Organización del Desarrollo del río Gambia”, la “Organización para el aprovechamiento del Río Senegal” y el llamado “Esquema de Cooperación y Desarrollo del bajo Mekong”.

12. Cfr. ILA, “Las reglas de Helsinki sobre los usos de las aguas internacionales”. Helsinki, Finlandia, 1966. Se puede consultar en la página web de la UNESCO.

13. *Ibidem*.

14. Para más detalles cfr. la página web de la UNESCO, [www.unesco.org](http://www.unesco.org). Los datos que aquí se manejan sobre la Conferencia de Estocolmo y el llamado “Acuerdo de Nueva York” pueden profundizarse en las informaciones allí contenidas.

15. *Ibidem*.

Durante la “Conferencia de Estocolmo” los representantes argentino y brasileño ya tuvieron ocasión de confrontar posiciones, al defender el primero “la institucionalización de la cooperación internacional (...) (a través del) intercambio de información y consulta previa oficial”, mientras que el segundo propuso el llamado “principio de la publicidad”, que equivalía a que los Estados involucrados debían obtener la información por medio del “conocimiento público” manejado en la prensa y en publicaciones.<sup>16</sup> Apenas tres meses después, en ocasión de la XXVII Asamblea General de Naciones Unidas, las delegaciones de ambos países retomaron el diálogo sobre sus diferencias, alcanzando en aquel momento el llamado “Acuerdo de Nueva York”. Por el mismo se establecía que “los Estados no deben causar efectos perjudiciales sensibles en zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional”. Al mismo tiempo, se aseguraba “la cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente”, incluso a través del “conocimiento oficial y público de los datos técnicos relativos a los trabajos a ser emprendidos por los Estados dentro de su jurisdicción nacional con el propósito de evitar perjuicios sensibles”, sin que ello implicara “retardar o impedir los programas y proyectos de exploración, explotación y desarrollo de los recursos naturales de los Estados”.<sup>17,18</sup>

Más allá de que este Acuerdo fue luego refrendado por el voto unánime de los países representados en la Asamblea General de la ONU, sus disposiciones generaron malestar en algunos de los más fuertes sectores nacionalistas argentinos, que entendieron que el mismo daba “luz verde” a Brasil, para la continuidad de sus emprendimientos hidroeléctricos en el Alto Paraná, en una coyuntura especialmente sensible y con perjuicio para los intereses argentinos. El “Acuerdo de Nueva York” sería poco después denunciado por el gobierno justicialista presidido por Héctor J. Cámpora.

De todas formas, más allá de que, como veremos, el llamado “cambio de paradigma” era por entonces bastante relativo y que los enfrentamientos entre argentinos y brasileños por temas vinculados con la Cuenca platense continuaron, avanzaba en América Latina un ambiente de ideas más proclive a la cooperación y a la integración. Esto engranaba a su vez con las coordenadas del debate internacional vigente por entonces sobre estos temas. Aunque orientada fuertemente al plano de la cooperación comercial, la fundación de la ALALC en 1960 constituye un buen ejemplo de este nuevo clima prointegracionista.<sup>19</sup>

---

16. *Ibidem*.

17. *Ibidem*.

18. Para un análisis pormenorizado de todo este proceso, cfr. el trabajo ya antes citado de Yanina Kogan “*Del conflicto potencial y la Cooperación en la Cuenca del Plata*”.

19. Sobre este tema, cfr. muy especialmente Gustavo Magariños, “*Integración Económica Latinoamericana. Proceso ALALC/ALADI. 1950-2000*”. 3 Tomos. Montevideo, BID-ALADI, 2005.

Más allá de este nuevo contexto más cooperativo, la consistencia del “cambio de paradigma” en el relacionamiento entre argentinos y brasileños era todavía precario. En su análisis del origen del proceso integrativo de la Cuenca del Plata, Luis Dallanegra Pedraza lo señalaba con meridiana claridad:

Como declaración de fórmula – decía en relación a la primera Declaración Conjunta de Cancilleres de los Estados de la Cuenca, firmada en febrero de 1967 – muestra los más sanos y nobles objetivos, pero los hechos invariablemente han demostrado lo contrario por diversos motivos: 1) porque históricamente Argentina y Brasil han estado en una constante rivalidad o pugna por lograr la supremacía regional; 2) porque los dos grandes siempre han querido atraer a su esfera de influencia – fundamentalmente económica, sin perjuicio de los aspectos políticos – a los países menores de la Cuenca (...); 3) por la gran variedad de posiciones y objetivos frente a la integración, manifestados por los diferentes gobiernos que se han ido sucediendo en los países de la Cuenca del Plata (...); por último – aunque no como última razón – porque históricamente la Cuenca del Plata en su forma institucionalizada, sirvió más como un foro para solucionar los diferendos entre las distintas posiciones adoptadas por Argentina y Brasil, que para el desarrollo de los objetivos que se formularon en el Tratado constitutivo.<sup>20</sup>

Una posición similar fue manejada por Eliana Zugaib, estableciendo que un acuerdo en verdad profundo y consistente no resultaba entonces viable, en función de la diversidad de visiones de los dos grandes en relación a las mejores formas de manejar los principales asuntos involucrados en la gestión de la Cuenca (navegación, transporte en general, corredores de ejes de exportación y el diseño de sus ejes, aprovechamiento hidroeléctrico, respeto al medio ambiente, complementación productiva, etc.). Su hipótesis central era la de que la iniciativa de revalorización de la Cuenca del Plata y de la Hidrovía, por cierto anterior al Mercosur, debía ser fundada desde la visión brasileña, más que en un acercamiento bilateral a la Argentina, en una reformulación de su perspectiva de análisis sobre Sudamérica como factor central de su política exterior. Más aún, Zugaib no vacilaba en señalar que “la integración de América del Sur (era) la condición esencial para la sustentabilidad de la Cuenca del Río de la Plata”.<sup>21</sup>

Otro elemento en que convergen las visiones de los analistas e investigadores, acerca del carácter relativo y precario de este giro a la cooperación que confluyó finalmente en la firma del Tratado de 1969, tiene que ver con las causas que llevaron a Argentina y a Brasil a finalizar la “*era del antagonismo geopolítico*” y buscar un nuevo escenario, formalmente al menos, de orientación más cooperativa. Dallanegra manifiesta una visión muy crítica sobre las razones

20. Luis Dallanegra Pedraza, “Situación energética argentina y la Cuenca del Plata...” etc., ob. cit. p. 17.

21. E. Zugaib, “A Hidrovía Paraguai-Paraná e ...”, ob. cit.



que a su juicio estuvieron en la base del impulso dado por Argentina al proyecto de la Cuenca platense:

(...) con los emprendimientos hidroeléctricos en número cada vez más creciente, implementados por Brasil – que se encontraba en una situación opuesta a la argentina, ya que debía importar prácticamente el 80% del petróleo – a la vez que en virtud de la crisis petrolera mundial y el crecimiento en el valor de ese producto, (...) es que Argentina sale del “letargo hidroeléctrico” en que se encontraba y procura darle nuevo impulso a obras cuyos proyectos se habían iniciado varias décadas antes.<sup>22</sup>

Por su parte, Carlos Juan Moneta refería a comienzos de los 70 en uno de sus textos sobre la “política exterior del Brasil”, que el plan de Itamaraty en relación a su ingreso en el proyecto multinacional de la Cuenca del Plata se orientaba “fundamentalmente al objetivo de impedir que éste sirviera a una vinculación más estrecha y solidaria entre la Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Ésta podría haber producido – entre otros efectos – la articulación de un frente común, opuesto a un manejo irrestricto brasileño del recurso hídrico”.<sup>23</sup> El mismo Moneta caracterizaba de esta manera, por cierto crítica, la postura de los diplomáticos brasileños en el seno de las reuniones de la Cuenca: “constante oposición (...) a todo progreso en el tratamiento de los problemas hídricos”, sumado a “una eficaz política de vinculación y presión bilateral sobre los países de menor desarrollo relativo.”<sup>24</sup>

Por su parte, Zugaib señalaba al respecto:

Los geopolíticos argentinos veían, con alarma, el resurgir de Brasil en las décadas de los 60 y 70. Los geopolíticos brasileños, por su parte, avivaban esa inquietud con sus declaraciones, percibidas como hegemónicas e imperialistas. Por lo tanto, desde el punto de vista geopolítico, las causas del conflicto se encontraban en los irreconciliables intereses brasileños y argentinos con respecto al eje que marca el río Paraná, principal curso de agua de la Cuenca.<sup>25</sup>

Más allá de la invocación reiterada a todo un contexto que invitaba al surgimiento de una “alianza integradora”, lo cierto es que las desavenencias persistían. En un clima de desconfianza indisimulable, argentinos y brasileños construían una nueva retórica integracionista (“latinoamericanización de la política exterior” de ambos países, “institucionalización de un foro multilateral”, pasaje de “las fronteras de la separación a las fronteras de la cooperación”), en el mismo momento en que disputaban en la trastienda (y a veces públicamente en foros internacionales) la agenda antagonista conocida. Por su lado, los restantes tres “*Estados frontera*” (Bolivia, Paraguay y Uruguay) pendulaban, se ofrecían como

22. Luis Dallanegra, ob. cit., pp. 44 y 47.

23. Carlos Juan Moneta, “La política exterior del Brasil”, en Puig-Moneta-Pérez Llana-Carella, “De la independencia a la liberación. Política exterior de América Latina”. Buenos Aires, Ed. La Bastilla, 1973.

24. *Ibidem*.

25. E. Zugaib, “A Hidrovia Paraguai-Paraná e...” etc., Ob. Cit. p. 39.

árbitros, buscaban sus oportunidades en los intersticios de los antagonismos perdurables de los “gigantes”. Sin embargo, más allá de sus inconsistencias y debilidades, también era cierto que los cinco Estados socios de la Cuenca obtenían beneficios y ganaban oportunidades con la institucionalización de un Sistema de gobernabilidad de los recursos hídricos de la región. En el indispensable balance de costos y beneficios, de un modo u otro y aunque con réditos distintos, todos podían ofrecer un saldo favorable, tras el proceso constitutivo del Sistema de la Cuenca del Plata. Sin embargo, los tiempos para la oportunidad de una inflexión integracionista más genuina vendrían más tarde, en la década de los ochenta.

### 3 PROCESO CONSTITUTIVO DEL “TRATADO DE LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA”

Como tantas veces se ha narrado y estudiado, el proceso constitutivo final que convergió en la firma del Tratado de la Cuenca del Río de la Plata se tramitó en tres momentos fundamentales:

- 1) La Reunión en Buenos Aires el 27 de febrero de 1967 de los Cancilleres de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, a invitación del gobierno anfitrión, que culminó en una Declaración Conjunta en la que se acordó “llevar a cabo el estudio conjunto e integral de la Cuenca del Plata con miras a la realización de un programa de obras multinacionales, bilaterales y nacionales, útiles al progreso de la región”. Para realizar dicho estudio se creaba un “Comité Intergubernamental Coordinador” (CIC), integrado por representantes de los cinco países, con una agenda de información y articulación de acciones conjuntas, entre las que se daba prioridad al tema de los recursos hídricos.<sup>26</sup>
- 2) El Acta de Santa Cruz de la Sierra, derivada de una nueva Reunión de Cancilleres de los cinco Estados, celebrada en la citada ciudad entre el 18 y el 20 de mayo de 1968. Esta nueva convocatoria tuvo como cometido avanzar en el cumplimiento del programa de obras anunciado en la Declaración de Buenos Aires, a través de la presentación formal de una lista de proyectos específicos para realizar. Como se ha dicho, esa dinámica significaba una variación fuerte respecto a lo planificado en la Primera Reunión de Buenos Aires: en ésta se había buscado partir de un estudio general para luego definir los proyectos prioritarios a impulsar, mientras que en adelante, la relación sería exactamente la inversa. Los proyectos de integración física podían ser compartidos o particulares de cada país miembro. Se establecían criterios generales para fijar prioridades a la hora de decidir la ejecución de los proyectos. En esta Reunión,

26. Declaración Conjunta de los Cancilleres de la Cuenca del Plata. I Reunión Ordinaria de Cancilleres, Buenos Aires, 27 de febrero de 1967. Numerales I, II, III y IV.

se estableció también el Estatuto del CIC, así como las condiciones futuras para su reforma.<sup>27</sup>

- 3) Finalmente, el tercer momento culminante del proceso constitutivo estuvo dado por la firma del Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, concretada en Brasilia el 23 de abril de 1969. El contenido de este Tratado será objeto de un análisis especial en el apartado siguiente. De todos modos cabe adelantar que en su contenido se avanzaba considerablemente en el objetivo de afianzar una primera institucionalización del sistema regulador de la Cuenca platense. Con una fuerte concisión, a través de sólo ocho artículos, en el mencionado Tratado se convenían los principios generales del Sistema de la Cuenca del Plata, se reseñaban los objetivos perseguidos a través de la “identificación de áreas de interés común” y de “la realización de estudios, programas y obras”, al tiempo que se exponían los objetivos, principios e instrumentos del proceso de integración, se establecía una primera estructura orgánica, y se definían los mecanismos para su adhesión y denuncia.<sup>28</sup>

Como han reseñado varios autores, la idea originaria de vincular a estos cinco Estados para promover su integración física y organizar el aprovechamiento de sus recursos naturales correspondió al gobierno argentino presidido por el radical Arturo Illia (1963-1966), el que inició las consultas en esa dirección ya en 1965. El proyecto de “multilateralizar” las relaciones políticas y económicas en la Cuenca platense, con un énfasis decidido en la integración física y en el manejo integrado de los recursos naturales (especialmente los hídricos), ya había estado entre los proyectos de corte desarrollista del Presidente argentino Arturo Frondizi. Asimismo, luego de la caída del Presidente Illia, tras el golpe de Estado liderado por el Gral. Juan Carlos Onganía, este último no puso trabas para continuar con el proyecto ya iniciado. De acuerdo a la interpretación de Zugaib, el “onganía-to” mantuvo la idea de la importancia estratégica de impulsar el proyecto de la Cuenca integrada y del aprovechamiento hidroeléctrico de sus ríos, concebidos como instrumentos de poder y de influencia geopolítica. Asimismo, articuló su “preocupación con la guerra antisubversiva” sobre la base de un acercamiento con los vecinos (¿precursor del plan Cóndor?), sin por ello descuidar las exigencias de la tradicional disputa geopolítica con Brasil.<sup>29</sup>

Sin embargo, los sectores ultranacionalistas argentinos criticaron la firma del Tratado, al que interpretaron como una nueva maniobra brasileña para avanzar aún más sobre la subregión y afirmar sus bases de producción de energía

---

27. Acta de Santa Cruz de la Sierra. II Reunión Ordinaria de cancilleres. 18 a 20 de mayo de 1968.

28. Tratado de la Cuenca del Plata. I Reunión Extraordinaria de Cancilleres. Brasilia, 23 de abril de 1969.

29. Zugaib, “A hidrovia Paraguai-Paraná e...” etc., ob. cit. pp. 46 y 47.

hidroeléctrica sobre el alto Paraná. Para estos voceros poco significaban los argumentos de Onganía acerca de la necesidad – de acuerdo a los objetivos represivos de su régimen dictatorial – de bregar por una eventual alianza militar con Brasil y EEUU, con el fin primordial de derrotar a la “amenaza comunista” en pleno clima de “Guerra Fría”. Para los ultranacionalistas argentinos, hacia fines de los 60 y en pleno “onganiato”, la “amenaza comunista” pesaba bastante menos que su visión conspirativa sobre el papel expansionista brasileño, estimado como el principal peligro para los intereses nacionales argentinos, desde una rara mezcla teórica que combinaba una geopolítica del nacionalismo con las versiones más pedestres de la teoría de la dependencia, por entonces en boga. Fue así que incluso la aprobación formal del Tratado, firmado en 1969 por cuatro representantes directos de gobiernos dictatoriales y militares (Argentina, Brasil, Bolivia y Paraguay) y por otro que expresaba un gobierno civil de perfil autoritario (como el presidido por entonces por Pacheco Areco, en Uruguay), no pudo escapar a su inscripción en la vieja ecuación geopolítica en la que predominaba claramente el viejo antagonismo geopolítico entre Argentina y Brasil.

En todo este proceso constitutivo del Sistema de la Cuenca platense volvieron en suma, a evidenciarse, las tensiones y antagonismos que habían pautado la dinámica de las trayectorias anteriores del ya tradicional antagonismo geopolítico argentino-brasileño. Cabe recordar también el decisivo papel de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la planificación de este proyecto integracionista en la región durante el período 1968-1971. En un afinado análisis del proceso constitutivo del Tratado de la Cuenca del Plata, los técnicos responsables del estudio de BID-INTAL de 1985 establecieron a nuestro juicio una ajustada y certera apreciación del contexto previo a la firma del convenio integracionista:

La interpretación y posterior aplicación de este Tratado tuvieron un importante aporte en el significado implícito, para los países componentes, de la terminología “desarrollo equilibrado” y “óptimo aprovechamiento”. Así, “desarrollo equilibrado” fue objetado por la diferencia existente en el grado de desarrollo entre los países de la región, en tanto que “óptimo aprovechamiento” también fue desestimado por la derivación que pudiera tener en una eventual planificación que implicara delegación de poderes nacionales a una autoridad supranacional. Sin embargo, una constante que se desprende del Tratado de Brasilia y de la Declaración de Santa Cruz es que el interés nacional está por encima de los intereses puramente regionales, y que el Sistema de la Cuenca del Plata sería un foro de negociación de ideas de integración en tanto que los intereses nacionales no fueran afectados. Entre los años 1970 y 1979 tiene lugar la negociación de las centrales hidroeléctricas en las que participan Argentina, Brasil y Paraguay, situación esta para la que se buscan y se encuentran fórmulas de solución fuera del Sistema.<sup>30</sup>

---

30. BID-INTAL, “*Sistema de la Cuenca del Plata...*” etc., ob. cit., p. 17.

Aquí radica, a nuestro juicio, el factor clave en la discusión del formato institucional de todo proceso de integración regional: la capacidad y disposición de los Estados Partes para delegar – de manera pactada y con plenas garantías – soberanía efectiva, poder decisorio, en organizaciones representativas de la pertenencia regional y supranacional. Por cierto que no se trata de una sustitución rígida y voluntarista desde formatos netamente intergubernamentales a ingenierías supranacionales más o menos puras. Esa visión, además de inviable y utópica, resulta inconveniente. Por el contrario, de lo que se trata es de cómo recombinar la lógica y la dinámica de funcionamiento de los distintos organismos del Sistema de la Cuenca, de modo de que se produzca una complementación creadora y productiva entre componentes de uno y otro sesgo, en el marco de una institucionalidad “mix” que pueda sustentar con agilidad y consistencia el gobierno cotidiano de la Cuenca. Del cómo se aprenda a responder a esta interpelación dependerá mucho la suerte de las políticas públicas regionales, no en sustitución sino en complementación con las acciones de las autoridades de los Estados nacionales.

#### 4 ANÁLISIS Y EVALUACIÓN JURÍDICO-INSTITUCIONAL DEL TRATADO

Resulta por demás conocido el texto del Tratado de la Cuenca del Plata, firmado en Brasilia el 23 de abril de 1969. A continuación, se realizará una presentación sucinta de sus principales contenidos para luego establecer un análisis y evaluación general del Sistema organizacional que fundaba. En el prefacio del Tratado se señalaba, en forma expresa, que el objetivo del mismo era “afianzar la institucionalización del sistema de dicha Cuenca y mancomunar esfuerzos para promover el desarrollo armónico y la integración física de la misma y sus áreas de influencia directa y ponderable”.

En el Artículo I., las “Partes Contratantes” convenían “mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable”. Asimismo, anunciaban “la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos” orientados a los siguientes objetivos:

- a) la facilitación y asistencia en materia de navegación;
- b) la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo;
- c) la preservación y el fomento de la vida animal y vegetal;
- d) el perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas, y de telecomunicaciones;

- e) la complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca;
- f) la complementación económica del área limítrofe;
- g) la Cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades;
- h) la Promoción de otros proyectos de interés común y en especial aquéllos que tengan relación con el inventario, evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales del área; y
- i) el conocimiento integral de la Cuenca del Plata.

Se establecía, a continuación, la estructura orgánica del Sistema de la Cuenca, con la previsión de una reunión anual de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados parte, en fecha sugerida por el Comité Intergubernamental Coordinador, con el cometido principal de “trazar directivas básicas de política común para el logro de los propósitos establecidos en este Tratado”. El Comité Intergubernamental Coordinador era reconocido como el órgano permanente de la Cuenca,

encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata, y de la asistencia técnica y financiera que organice con el apoyo de los organismos internacionales que estime conveniente, y ejecutar las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores.

También eran reconocidos como “órganos de cooperación y asesoramiento de los Gobiernos, las Comisiones o Secretarías nacionales constituidas de acuerdo con la Declaración Conjunta de Buenos Aires”, las que podrían “establecer contactos bilaterales, obedeciendo siempre a los criterios o normas de los países interesados, manteniendo debidamente informado, cuando fuera el caso, al Comité Intergubernamental Coordinador”.

En los artículos V y VI se declaraba, a texto expreso, que la acción colectiva de los Países Contratantes se desarrollaría “sin perjuicio de aquellos proyectos y empresas que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, dentro del respeto al derecho internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas”. En una dirección similar, se indicaba que lo establecido en el Tratado no inhibiría “a las Partes Contratantes para concluir acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales, encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de la Cuenca”.

Finalmente, se establecían los requerimientos usuales para la adhesión y renuncia al Tratado, de acuerdo a las normas clásicas en estos casos. Firmaban el

acuerdo los entonces cancilleres de los cinco Estados miembros y su entrada en vigor definitiva se produjo el 14 de agosto de 1970, una vez que los cinco Estados procedieron al depósito de los instrumentos de ratificación correspondientes.<sup>31</sup>

En cuanto al Sistema institucional de la Cuenca que emanaba del Tratado, de acuerdo con lo señalado en la propia página web del CIC quedaba instalado de la siguiente forma: “El mencionado Tratado y los instrumentos internacionales que derivaron de él, crearon y dieron funciones y competencia a los distintos órganos u organismos del Sistema: Reunión de Cancilleres; Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC); Fonplata; Comité de la Hidrovía Paraná-Paraguay; Acuífero Guaraní; Comisiones hídricas bi y trinacionales, etc.”

Las funciones del CIC, en líneas generales, se determinaban en el Art. III del Tratado, donde era “reconocido como el órgano permanente de la Cuenca, encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata, y de la asistencia técnica y financiera que organice con el apoyo de los organismos internacionales que estime conveniente, y ejecutar las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores”. En el Estatuto del CIC, suscripto en diciembre de 2001, se estipularon sus Finalidades y Atribuciones (en el Capítulo I y III, respectivamente).<sup>32</sup>

El CIC quedó integrado por Representantes de cada uno de los países miembros, con potestades suficientes para tomar decisiones que comprometieran a los Estados. Dichos Representantes encabezaban las Representaciones, que estaban compuestas, además, por los Representantes Especialistas (técnicos) y otros funcionarios políticos. El CIC en pleno se reuniría al menos dos veces por año, a efectos de considerar los asuntos establecidos en el Art. 14 de su Reglamento, así como para convocar a las Reuniones de Cancilleres, organismo encargado de dar las directivas básicas para los programas y acciones a desarrollarse en el período siguiente.

Con carácter permanente funcionarían también: un cuerpo colegiado integrado por los Representantes Residentes – artículo 1, inf. F del Reglamento –,<sup>33</sup> cuyas funciones estaban establecidas en el Art. 24 del Reglamento, y la Secretaría General.

El Secretario General del CIC, designado por rotación alfabética de los países respecto de su nacionalidad, pero elegido a partir de su idoneidad técnico-administrativa para desempeñar el cargo, tenía de acuerdo con el

31. Tratado de la Cuenca del Plata (también llamado usualmente “*Tratado de Brasilia*”). I Reunión Extraordinaria de Cancilleres. Brasilia. 23 de abril de 1969.

32. Cfr. la información contenida en la página web del CIC, disponible en: <[www.cicplata.org](http://www.cicplata.org)>.

33. *Ibidem*.

Tratado, dos grandes áreas de competencia: ser Secretario de la Reunión de Cancilleres (Art. 6, párrafo único del Reglamento), y representar y coordinar las acciones que se desarrollaran en el Sistema, de acuerdo a lo establecido en el Art. 11 del Reglamento”.<sup>34</sup>

Se trataba en suma de una estructura organizativa básicamente sencilla, con garantías fuertes de control intergubernamental. Se aceptaba la existencia de instituciones permanentes y comunes, pero restringidas en sus potestades de manera de no alterar nunca los marcos intergubernamentales de los escenarios de las negociaciones difíciles que, en último término, serían protagonizadas siempre por los gobiernos de los Estados Parte. A esta estructura básica emanada del Tratado de 1969, se le fueron agregando con el tiempo otras instancias, a partir de las decisiones de las Reuniones de Cancilleres: la posibilidad de creación de Grupos Técnicos y de preparación de decisiones (Grupos de Trabajo en Áreas Básicas, Grupos de Expertos y Comisiones ad hoc, etc.), dependientes del CIC; Comisiones Nacionales en relación de dependencia con los respectivos gobiernos; y finalmente, el “Fondo de Financiamiento de la Cuenca del Plata” (Fonplata), cuyo Convenio Constitutivo se firmó en 1974. El mismo actuaría como un organismo financiero y de asesoramiento que tendría por objeto

financiar, dentro de los términos del Artículo I del Tratado de la Cuenca del Plata, la realización de estudios, proyectos, programas y obras, tendientes a promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata, destinando a tales efectos sus recursos propios y los que gestione y obtenga de otras fuentes de financiamiento.<sup>35</sup>

Asimismo, a través de lo resuelto en cada Reunión de Cancilleres que se fue realizando desde 1969 en adelante, se fueron agregando otras innovaciones menores, de sentido complementario, como por ejemplo la reformulación del Estatuto del CIC suscrito, como vimos, en diciembre del 2001.<sup>36</sup>

La “Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores” constituía el órgano máximo instituido por el Tratado de Brasilia. La periodicidad de sus reuniones ordinarias quedó fijada a razón de una por año, quedando abierta la posibilidad de convocatoria a reuniones extraordinarias por motivos fundados. Su Reglamento interno fue aprobado en 1972, en el que se pre-

34. *Ibidem*.

35. Convenio Constitutivo del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. VI Reunión Ordinaria de Cancilleres. Buenos Aires, 12 de junio de 1974. Capítulo II, artículo 3. FONPLATA se establecería finalmente, en los hechos, en 1976.

36. Declaración Conjunta de la VI Reunión Extraordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata, celebrada en Montevideo el 21 de diciembre de 2001. Nuevo Estatuto del CIC. RESOLUCION N° 1 (VI-E). Este nuevo Estatuto significaba la derogación expresa del Estatuto del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, aprobado por Resolución N° 1 (III-E) de 1992.



veía, entre otras cosas, quiénes podían ser participantes y en qué carácter de las Reuniones Ordinarias. Cada Reunión se realizaba en relación a una agenda preparada por el CIC, con el trabajo repartido en las Comisiones respectivas. Las decisiones debían ser tomadas por el voto unánime de los representantes de los cinco países y ningún instrumento jurídico declaraba obligatorias estas resoluciones.

El Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) constituía el órgano ejecutivo permanente del Sistema y se regía por el Tratado de 1969, por su propio Estatuto renovado en el 2001, el Acuerdo de Sede con el Gobierno de Argentina y su Reglamento interno. Se establecía que se reuniría periódicamente a lo largo de todo el año, requiriendo empero, para sesionar, la presencia de todos los representantes de los países miembros. En sus reuniones trataba los mandatos de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores anterior y disponía el material para la agenda de la próxima reunión, con proyectos de resoluciones y pudiendo contar con la asistencia – cuando fuera necesaria – de grupos de trabajo para tratar temas técnicos específicos. Contaría con una Secretaría de carácter administrativo, regida por los Estatutos, reglamentos y órdenes de servicio correspondientes, respaldada por personal de apoyo. Las funciones que cumpliría esta Secretaría quedaban claramente restringidas en su discrecionalidad, ya que para actuar, siempre requerían de mandatos expresos del Comité. El CIC podía recibir, como hemos señalado, el apoyo de grupos de técnicos y de expertos, con una función de asesoramiento mucho menos reglamentada y orientada siempre a fines específicos. Es de destacar que de acuerdo con las orientaciones derivadas de la reglamentación vigente y en relación a aquellos Grupos de Trabajo orientados en especial a las “*áreas básicas*” prefijadas, las recomendaciones de estos Grupos Técnicos también se adoptarían por consenso.

En cuanto al tema de las relaciones de las distintas instituciones del Sistema con otros organismos internacionales, el Tratado y su propio Estatuto habilitaban y promovían, en forma expresa, que el CIC actuara de manera proactiva y con distintos formatos en el seguimiento de posibilidades de asistencia técnica y financiera. Sin embargo, también respecto a este punto central, se establecía el requerimiento del mandato expreso y unánime del conjunto de los Estados socios. También el CIC podía interactuar con entes y comisiones bilaterales surgidos al interior de los Estados pertenecientes a la Cuenca. En relación a Fonplata (que desde un comienzo constituyó una suerte de “*brazo financiero*” del Sistema), el CIC (que cumpliría las veces de “*brazo ejecutivo*”) podía requerir al Fondo que actuara como agente y asesor.

## 5 LA APLICACIÓN DEL “TRATADO DE LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA” Y ALGUNOS DE SUS HITOS: BALANCE PARA UN PROSPECTO. (1969-2007)

La historia de la aplicación efectiva del “Tratado de la Cuenca del Plata” presenta avatares de muy diversa índole. El período abarcado en el seguimiento que se presenta a continuación, cubre los años que van desde la firma del Tratado en 1969 hasta el año 2007. Aunque excede los límites de este estudio una reseña detallada de la trayectoria de los distintos organismos del Sistema durante el período estudiado, sí se impone desarrollar una periodificación general, con el destaque de algunos hitos muy importantes de ese itinerario, así como el esbozo de una evaluación general con su diagnóstico correspondiente. Este último componente, sobre todo, supone a nuestro juicio una buena base para fundamentar mejor las sugerencias de algunas reformas o ajustes institucionales, que se incluyen al final del trabajo.

En términos de periodificación de esos primeros 38 años de existencia del Tratado (1969-2007), pueden observarse las siguientes etapas:

- a) una década de relativa parálisis entre 1969 y 1979, vinculada fundamentalmente por los antagonismos en torno a la negociación de las centrales hidroeléctricas entre Argentina, Brasil y Paraguay (con especial énfasis en el profundo diferendo a propósito de la Represa de Itaipú), período en el que se buscaron y finalmente se encontraron fórmulas de solución fuera del Sistema de la Cuenca;
- b) un segundo período de estabilidad dinámica y cierta proactividad integracionista entre 1980 y 1991, en el que se impulsan algunos programas concretos, se acompaña el movimiento de convergencia política entre Argentina y Brasil (protagonizado por Alfonsín y Sarney), y se comienzan a realizar evaluaciones y estudios con propuestas para un afianzamiento institucional del Sistema, tanto en su formato global como en las posibilidades de alcanzar una proactividad mucho más ágil y decidida;
- c) un tercer momento de incertidumbre por el destino autónomo del Sistema de la Cuenca ante el surgimiento del Mercosur, tras el Tratado de Asunción de 1991, en el que surgen vacilaciones y posiciones encontradas respecto a si mantener el Sistema, interactuando pero desde sus autonomías con el nuevo proceso integracionista, o si subsumir sus instituciones, principios y objetivos dentro del nuevo organigrama Mercosur;
- d) finalmente, un cuarto momento de recuperación de presencia y proactividad del Sistema de la Cuenca, de la mano de una consolidación firme de las acciones y programas desplegados, con una ratificación vigorosa de autonomía respecto al Mercosur (sin desmedro de interacciones permanentes entre ambos) y una recuperación de sensibilidad frente a

la centralidad estratégica del tema de la integración física, el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales, especialmente de los hídricos. Un buen ejemplo de esta última tendencia estuvo dado por el despliegue de la *“Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana”* (IIRSA), considerada en especial por el gobierno brasileño como *“el eje principal de nuestra relación sudamericana”*.<sup>37</sup>

A lo largo de toda la primera década de aplicación del Tratado, el tema más conflictivo, y casi excluyente, fue el del aprovechamiento de la energía hidroeléctrica. En junio de 1971, en ocasión de la IV Reunión Ordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata, se emite la *“Declaración de Asunción sobre Aprovechamiento de Ríos Internacionales”*.<sup>38</sup> En esta Declaración se hacía la distinción entre ríos internacionales “contiguos” y “sucesivos”. En los primeros, “siendo la soberanía compartida, cualquier aprovechamiento de sus aguas deberá ser precedido por un acuerdo bilateral entre los ribereños.” En el caso de los segundos, “no siendo la soberanía compartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la Cuenca.” Esta Declaración no resolvió los antagonismos que comenzaron a multiplicarse, en relación a las represas hidroeléctricas que finalizaron su construcción o la iniciaron durante esta primera década de vigencia del Tratado. Primó por entonces la bilateralidad de la negociación diplomática, los incidentes entre Argentina y Brasil, mientras que la tramitación de las controversias desbordó por completo los límites del Sistema de la Cuenca y derivó a otros foros internacionales.

La Asamblea General de Naciones Unidas fue escenario frecuente de disputas e incidentes entre las delegaciones argentina y brasileña a propósito de estos temas. Como vimos, el llamado *“Acuerdo de Nueva York”* no pudo satisfacer los intereses enfrentados y las posiciones más nacionalistas, en especial del lado argentino, siendo denunciado en 1973 por el gobierno del Presidente Cámpora. En la V Reunión de cancilleres de la Cuenca del Plata, que tuvo lugar en la localidad uruguaya de Punta del Este en diciembre de 1972, la delegación argentina presentó una propuesta dirigida a garantizar la sistematización de la información a nivel técnico de las obras hidroeléctricas realizadas o a realizarse en el área geográfica de la Cuenca del Plata. Brasil vetó dicha propuesta.

37. Declaración del Presidente Lula a la prensa en ocasión de la visita del Presidente paraguayo Nicanor Duarte Frutos a Brasilia el 14 de octubre de 2003. Para recoger información sobre la IIRSA, consultar su página web. Disponible en: <www.iirsa.org>. Para tener un testimonio efectivo de la trascendencia dada a esta iniciativa, en especial por Brasil, debe recordarse por ejemplo, que en ocasión de la III Reunión de Presidentes Sudamericanos realizada en Cuzco los días 8 y 9 de diciembre de 2004, de la que nació formalmente el acuerdo que dio origen formal a la llamada “Comunidad Sudamericana de Naciones” (luego sustituida por la Unasur), fueron impulsados 31 proyectos de integración permanente incorporados al documento “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010”, aprobado por la VI Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de la IIRSA, celebrada entre el 23 y el 24 de noviembre de 2004 en la ciudad de Lima. Datos e informaciones tomados de Zugaib, “A hidrovia Paraguai-Paraná e ...”, ob. cit. p. 202.

38. Declaración de Asunción sobre Aprovechamiento de los Ríos Internacionales, Resolución Nº 25, IV Reunión Ordinaria de Cancilleres de la Cuenca del Plata, Asunción, 3 de junio de 1971, Numerales 1 y 2.

Esta circunstancia y el clima de desconfianza profundizado generaron un terreno propicio para que, en 1973, los diferendos argentino-brasileños arriesgaran. Entre marzo y mayo de 1973, por ejemplo, se sucedió una serie de muy duros enfrentamientos entre las cancillerías de ambos países, a propósito del “llenado del dique de Ilha Solteira”, el que no pudo negociarse favorablemente en el seno del CIC y provocó un durísimo intercambio público de reproches y reclamos entre ambos países. Mientras Argentina bregaba en distintos foros internacionales con el objetivo decidido de frenar la construcción de la Represa de Itaipú, que consideraba lesiva para sus intereses nacionales y para los equilibrios de la Cuenca platense en su conjunto, Brasil continuaba aplicando la “política de los hechos consumados” frente a la ofensiva diplomática (llamada entonces “batalla de los principios jurídicos o guerra de los papeles”) renovada por Argentina.

Durante el corto gobierno que presidió previo a su muerte, Perón abandonó el eje del conflicto y buscó una distensión en las relaciones con Brasil y con los otros Estados de la región.<sup>39</sup> El caudillo argentino ungido nuevamente como presidente bregó por profundizar una política integracionista efectiva, que se tradujera en cooperación y en la realización de obras concretas. Sin embargo, su iniciativa no logró detener la dinámica de conflictividad desatada. Mientras la inoperancia ganaba cada vez más al funcionamiento efectivo del Sistema institucional de la Cuenca, comenzaron a proliferar comisiones mixtas y entre binacionales, como resultado de acuerdos y tratados bilaterales sobre aprovechamientos hidroeléctricos. En tal sentido podrían citarse los siguientes ejemplos: la constitución en 1971 de la “*Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del río Paraná*”; la creación en 1973 del “*Ente Binacional de Itaipú*”, derivado de un Tratado específico entre Brasil y Paraguay; el inicio en 1974 de la construcción de la Obra de Salto Grande, administrada por una “*Comisión Mixta Argentino-Uruguaya*”; entre otras.

Esta etapa de dura confrontación argentino-brasileña, en la que los restantes “Estados fronteras” volvieron a “pendular” sin pronunciamientos definitivos y sobre la base de acciones tácticas afines a la defensa de sus propios intereses, recién pudo llegar a su fin a través de la firma del “*Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnico-operativa*”, celebrado el 19 de octubre de 1979 entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay. Por este acuerdo se establecía un sistema específico de complementación entre los aprovechamientos de las represas de Itaipú y Corpus. No cabe duda que la situación internacional de Argentina se había deteriorado, no sólo por sus fracasos a nivel de la Cuenca

---

39. La concreción del “Tratado del Río de la Plata” entre Argentina y Uruguay puede considerarse como un éxito de la diplomacia cooperativa entre los Estados de la región, al igual que otros numerosos Tratados bilaterales o trilaterales. De todos modos, quizás su mayor coordinación a nivel de programas y proyectos de desarrollo con un Sistema institucional de la Cuenca platense realmente proactivo, le hubiera dado mayores proyecciones. Sobre el Tratado mencionado hay una vasta bibliografía. Entre otros, puede consultarse Yamandú Flangini, “*El Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo. 20 años de vigencia*”. Montevideo, ARCA, 1993.

sino también como consecuencia de otros litigios que también la afectaban (Malvinas y Beagle, por ejemplo). De modo paralelo, Brasil advertía cada vez con más fuerza los problemas de su vecino y la consiguiente posición de fuerza en la que se encontraba, todo lo que confluía en la dirección de un acuerdo. A través de la definición de cotas<sup>40</sup> y otras concesiones mutuas, se llegó a este acuerdo que tuvo el efecto inmediato de suavizar las desavenencias argentino-brasileñas y reequilibrar un tanto (sin desmedro del liderazgo confirmado de Brasil) el perfil geopolítico de la Cuenca”.<sup>41</sup>

A partir de los años 80, las políticas de regionalización pudieron avanzar a partir de un reconocimiento explícito por parte del Sistema institucional de la Cuenca de los efectos negativos de su parálisis e inoperancia durante la década anterior. Esto se tradujo en un renovado impulso, proveniente del mandato de las Reuniones de Cancilleres, para que se hiciera un balance sobre lo actuado y se fuera a una nueva propuesta de consolidación institucional. Ya en 1980, en la XI Reunión de Cancilleres celebrada en Buenos Aires, se le encomendó al CIC un “relevamiento del cumplimiento de las resoluciones” y el establecimiento de “un orden de prioridades”. Al año siguiente, se le volvió a encomendar al Comité “contemplar una evaluación global de la organización y funcionamiento del CIC y de su Secretaría”.<sup>42</sup>

En 1982, se reiteraron estos mandatos y se recomendó tratarlos a través de reuniones extraordinarias gubernamentales de alto nivel. En la Reunión de Asunción de 1983 se volvió a poner en el primer plano de la agenda, la consolidación institucional de los órganos de la Cuenca, llegando a presentarse por parte de la delegación paraguaya un anteproyecto de nuevo Estatuto para el CIC, el que fue rechazado. En el mismo se proponía la creación de una Secretaría Ejecutiva en tanto “órgano técnico-ejecutivo del Tratado”.<sup>43</sup> La Declaración de Punta del Este en diciembre de 1984 volvió a insistir sobre este mandato, con un lenguaje explícito que no dejaba dudas: se llamaba a la realización de un examen profundo de “la actual estructura y organización de los órganos del Sistema”, a los efectos de evaluar “si es la más apropiada para la consecución de los objetivos y propósitos del Tratado de la Cuenca del Plata”.<sup>44</sup> De esta Reunión surgió también la demanda concreta al BID y al INTAL para la elaboración de un Documento que presentara alternativas para reformas organizativas y ajustes institucionales en el Sistema de la Cuenca. Ese estudio fue realizado en

40. Como expresión de la fragilidad política en la que se encontraba, Argentina aceptó la cota de 105 m. Sobre el nivel del mar, inferior a los 112,5 m. que años atrás le había ofrecido Brasil.

41. BID-INTAL, “*Sistema de la Cuenca...*”, etc., ob. cit. pp. 17 a 19.

42. XII Reunión Ordinaria de Cancilleres. Resolución 171. Santa Cruz de la Sierra, 11 a 14 de noviembre de 1981.

43. Anteproyecto de Estatuto del CIC, presentado por la delegación paraguaya en ocasión de la XIV Reunión de Cancilleres celebrada en Asunción en diciembre de 1983. Tomado de BID-INTAL, “*Sistema de la Cuenca...*”, etc. ob. cit. p. 19.

44. Declaración de Punta del Este. Punta del Este, diciembre de 1984.

muy poco tiempo, estando ya disponible en agosto de 1985. Sustentado en una investigación de mucho rigor, este documento que hemos venido utilizando para la elaboración del presente texto, presentó – como veremos en detalle más adelante – tres alternativas organizativas muy valiosas, constituyéndose en la propuesta de reformulación institucional más seria, para transformar el Sistema de la Cuenca del Plata.<sup>45</sup>

En aquellos momentos se producían en la región, con distintos ritmos y modelos, el fin de las dictaduras y el inicio de procesos de transición hacia la recuperación de la democracia. Así como las dictaduras habían coordinado sus planes y acciones represivos (en el ominoso “Plan Cóndor”), los partidos y fuerzas democráticas también regionalizaron sus luchas a la hora de bregar por la caída de las dictaduras y la consolidación de los gobiernos democráticos recién instalados. Esta circunstancia configuraba, sin duda, un contexto de fuerte contenido integrador, en el que la recuperación y revalorización de la democracia se daban entonces unidas con un renovado impulso de las ideas integracionistas. El hito tal vez más significativo de ese proceso estuvo dado por el acercamiento efectivo entre los gobiernos de Alfonsín y Sarney, que culminó con la firma de ambos Presidentes de la llamada “*Acta de Foz de Iguazú*”, que contenía un programa integracionista más integral y profundo.

Otro testimonio de este nuevo clima estuvo dado por la creación en 1985 dentro del CIC de las llamadas “Contrapartes Técnicas”, centradas en el análisis de temas específicos, como el de la calidad del agua, los alertas hidrológicos, la cooperación transfronteriza, la navegación y el transporte fluvial y terrestre en el nuevo contexto, entre otros. Para la realización de estos estudios se contó a menudo con el apoyo del BID.

De cualquier modo, en forma paralela al Tratado y a su Sistema institucional, siguieron dándose acuerdos bilaterales y continuaron actuando organismos operativos sobre temas y áreas con relación directa al uso y manejo de los recursos hídricos de la Cuenca. Esta situación aumentaba la debilidad de una institucionalidad que no terminaba de reforzarse. El formato intergubernamental incambiado empezaba a chocar con el tema no menor de la estructura político administrativa diferente que presentaban los Estados Parte (federal en el caso de Argentina y Brasil y centralista en el caso de los tres Estados restantes más pequeños). Todo ello generaba una dificultad creciente para la armonización de las legislaciones nacionales sobre el tema agua, con los bloqueos consiguientes para impulsar proyectos plurinacionales.

---

45. BID-INTAL, “*Sistema de la Cuenca del Plata...*”, etc., ob. cit.

En el marco de los acuerdos y acciones que culminaron con la creación del Mercosur en marzo de 1991, comenzó a generarse una notoria incertidumbre en relación al destino del Sistema de la Cuenca del Plata. Surgieron voces que ponían en duda la conveniencia de mantener dicho Sistema en forma paralela a la institucionalidad Mercosur, mientras que todos coincidían en la necesidad de que, dentro del Mercosur o manteniendo su autonomía, resultaba impostergable la modificación de las bases y estatutos de su institucionalidad. A pesar de que siguieron generándose iniciativas en su seno, más allá de algunas medidas menores, no terminó de confirmarse el acuerdo de voluntades políticas para tomar una decisión firme sobre el particular.

Estas incertidumbres, que sin duda ponían en tela de juicio la legitimidad del Sistema de la Cuenca y debilitaban su accionar de cara a otros organismos internacionales, recién pudieron despejarse de manera consistente a partir de las decisiones tomadas en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la Cuenca del Plata, celebrada en Montevideo en diciembre de 2001. En una medida que implicaba la ratificación de la permanencia del Sistema institucional de la Cuenca del Plata en forma paralela y autónoma (pese a sus obvias interacciones) al organigrama Mercosur, los cancilleres de los cinco Estados acordaron la reforma del Estatuto del CIC. Encomendaron a éste presentar en el plazo perentorio de seis meses

un informe que contenga una evaluación de los objetivos establecidos en el Artículo 1 del Tratado de la Cuenca del Plata frente a la situación actual, y un Programa de Acción que permita revitalizar el sistema operativo del organismo, incluyendo la vinculación con las instituciones técnicas y financieras componentes del Sistema de la Cuenca del Plata, la que será considerada en una próxima Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata.

Además de la modificación del Estatuto del CIC, se resolvió en esta instancia la creación de la Unidad de Proyectos, con la inclusión de las instituciones técnicas oficiales de los países socios, con sus correspondientes representantes técnicos ante el CIC. En la 529ª Reunión del CIC, celebrada en el 2002, se aprobó el requerido Programa de Acción. Al decir de Helio de Macedo Soares, *“este proceso se ha inspirado en la idea de una “cuenca como región geográfica vertebrada”, en torno a sus recursos hídricos y a la necesidad de administrarla con “una visión del Sistema”*. De allí la relevancia del CIC, único organismo con incumbencia para *“centralizar y armonizar iniciativas en un Sistema de Toma de Decisiones en pos de alcanzar un objetivo común”*.<sup>46</sup>

---

46. Helio de Macedo Soares, “Presentación”, en “Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata...”, etc., ob. cit.

Ese contexto de reactivación del Sistema de la Cuenca pudo advertirse en el lustro siguiente. En esos años, bajo el liderazgo del lamentablemente fallecido Macedo Soares, el CIC y la Cuenca en su conjunto pudieron reforzar su capacidad de acción. Prueba de ello lo brindan, por ejemplo, los convenios establecidos por la institución, así como los principales proyectos y programas realizados o en curso de realización, entre 2002 y 2007.

**CUADRO 1**  
**Convenios**

Convenio CIC-OMM (Organización Meteorológica Mundial) – “Alerta Hidrológica y Calidad de Agua”
Convenio CIC-OTCA (Organización del Tratado de la Cuenca Amazónica)
Convenio CIC-ICPR (Comisión Internacional para la Protección del Rin)
Convenio CIC-CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
Convenio CIC-CARP/FREPLATA (Comisión Administradora del Río de la Plata y Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo)
Convenio CIC-CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay)
Convenio CIC-ITAIPU
Convenio CIC-COBINABE (Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija)
Convenio CIC-PROYECTO DE GESTIÓN INTEGRADA Y PLAN MAESTRO DE LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO
Convenio CIC-AUGM (Asociación de Universidades Grupo Montevideo)
Convenio CIC-IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi)
Convenio CIC-CAF (Corporación Andina de Fomento)

**CUADRO 2**  
**Programas y proyectos desarrollados o en curso de realización (2002-2007)**

Programa Marco para la gestión sostenible de los recursos hídricos de la Cuenca, en relación con los efectos hidrológicos de la variabilidad y el cambio climático
Programa Mapa Digital de la Cuenca del Plata
Programa alerta ecológico
Proyecto para la protección ambiental y desarrollo sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (SAG)
Programa estratégico de acción para la cuenca binacional del río Bermejo (PEA)
Programa de acciones estratégicas para la gestión integrada de la cuenca del Pantanal/Alto Paraguay- PAE
Proyecto Deltamérica / Preparación y ejecución de los mecanismos de diseminación de las lecciones aprendidas y las experiencias exitosas en la integración del manejo del recurso hídrico transfronterizo en América Latina y el Caribe
Proyecto protección ambiental del río de la Plata y su frente marítimo: prevención y control de la contaminación y restauración de hábitats (FREPLATA)
Proyecto de gestión integrada y plan maestro de la cuenca del río Pilcomayo
Proyecto Aspectos regionales de la gestión sostenible de los recursos de los humedales
Proyecto forestal de desarrollo
Proyecto Determinantes hidrológicos de la agricultura en América Latina: sensoriamiento remoto y simulación numérica
Programa Hidrovía Paraguay-Paraná
Eje Vial Mercosur: Puente Colonia - Buenos Aires
Programa de acción subregional para el desarrollo sustentable del Gran Chaco Americano
Manejo y Conservación de la Biodiversidad de los Esteros del Iberá
Red Interamericana de Información sobre Biodiversidad, IABIN



Como se observa, trabajo y proyectos no faltaron en esos años. Los temas se reiteran de manera insistente: la puja entre “los grandes” y “los pequeños”; la debilidad última de los acuerdos anunciados entre Argentina y Brasil para relanzar en serio el bloque, comenzando por dotar de mayor fortaleza institucional a sus instituciones; el peso de las asimetrías nunca resueltas; la enorme dificultad para consolidar mecanismos consistentes de resolución de controversias; las tensiones siempre presentes entre “bilateralidad” y “multilateralidad” y entre “intergubernamentalismo extremo” o una tensión más equilibrada entre “intergubernamentalidad” y “formatos embrionarios de supranacionalidad”; la exigencias de la agenda externa y las posibilidades de negociaciones en bloque o en solitario; la capacidad técnica para anticipar escenarios y apostar al desarrollo de políticas efectivamente articuladas en temas cada vez más sensibles, como manejo de recursos naturales compartidos, preservación del medio ambiente, asociación de políticas energéticas coherentes y solidarias, profundización de sistemas de transporte que aseguren una conectividad ágil y barata para todos los socios, complementación productiva, articulación y mejoramiento de las situaciones fronterizas, construcción de una visión comunitaria en relación a las demandas de infraestructura común, entre tantos otros.

En suma, el retorno y la consolidación de los países de la región como actores dinámicos de la integración regional exigen la implementación de fuertes cambios a distintos niveles. Pero en todo proceso de cambio, tanto a nivel nacional como regional, no sólo importa el qué sino también el cómo. En este campo, la reflexión institucionalista también puede aportar, desde sus tradiciones de reformismo incremental y anticipatorio, en particular a partir del reconocimiento de las exigencias diferentes de una transformación institucional, en el marco de un proceso de integración multinacional y asimétrico.

## **6 UNA NUEVA AGENDA INSTITUCIONAL PARA LAS POLÍTICAS SOBRE LA CUENCA DEL PLATA**

Lo primero que hay que considerar en un proceso de cambio en la institucionalidad de un proceso de integración como el de la Cuenca del Plata es la metodología elegida para negociar y tramitar el nuevo Sistema. Por supuesto que no sería prudente ni viable la postulación de una reingeniería de tipo refundacional en el organigrama institucional de la Cuenca del Plata. Existe consenso en que el cambio institucional debe ser incremental y a la vez integral, debe ser acordado en la perspectiva de una acumulación que genere cultura institucional. Se reconoce por todos que hay que evitar cualquier forma de maximalismo que lleve inexorablemente al desacuerdo o a la renovación de los antagonismos (es decir a la derrota de los reformistas de la institucionalidad). Parece sensato apuntar que lo central es el logro de una reforma posible, que habilite un dinamismo posterior hacia objetivos más ambiciosos. Ninguna institucionalidad se cambia de una vez y para siempre, mucho menos sobre la base de impulsos impuestos.

Por cierto también que la coyuntura pesa y en ella, además de los factores políticos que empujan a la reforma, tiene que haber una correspondencia entre realidad socio-económica y demandas políticas. Pero también hay pocos que discrepan en que se ha agotado el formato anterior (que Félix Peña ha caracterizado como un “modelo de reglas de juego precarias, que se cumplen sólo si es posible”) y que las reformas puntuales de estos últimos años no alcanzan para dar respuesta a las exigencias de los nuevos contextos. Tampoco hay que olvidar que los cambios políticos en la región han tenido consecuencias muy visibles en estos debates, siendo una de las más resaltables la emergencia de viejos y también nuevos “lobbies” adversos a todo tipo de integración.

Como vemos, la coyuntura presenta claroscuros, existen factores favorables para una reforma razonable, aunque también persisten prácticas muy negativas (como la opacidad de las negociaciones, la falta de mecanismos transparentes y participativos, el carácter “*espasmódico*” de las iniciativas integracionistas). Como telón de fondo de las decisiones a tomar, vuelven a recobrar vigencia temas fundamentales en lo que hace a lo que cada país está dispuesto a apostar para el futuro del proceso integracionista en sus diferentes escenarios, con el balance de los lógicos costos y también con las ganancias consiguientes. Félix Peña sintetizaba esos temas de fondo en cuatro preguntas tan insoslayables como difíciles, que él refería al Mercosur pero que valen igualmente en relación al Sistema de la Cuenca del Plata:

- a) “¿están los socios mayores dispuestos a someterse a disciplinas colectivas libremente consentidas?”
- b) “¿están dispuestos a otorgarse y garantizar preferencias económicas para que los socios inviertan en la zona?”
- c) “¿están dispuestos los países a abrir efectivamente sus espacios decisorios?”
- d) “¿están efectivamente dispuestos a abrir el debate en torno a las reformas del Mercosur (aquí referiríamos al Sistema institucional de la Cuenca del Plata)?”

Con seguridad, en la respuesta a estas preguntas fundamentales, pesará sin duda la voluntad política que puedan exhibir los gobiernos, pero también sus cálculos estratégicos y sus expectativas, tanto las reconocidas como las escondidas. Y tampoco hay que olvidar que las vulnerabilidades económicas impactan y mucho sobre el debate en torno a la voluntad política de apostar a la integración.

## 7 LA ACTUALIDAD DEL "INFORME DEL BID-INTAL" DE 1985: DIAGNÓSTICO, TRES ALTERNATIVAS Y SU PROYECCIÓN UN CUARTO DE SIGLO DESPUÉS.

Como se señalara anteriormente, el Informe elaborado en conjunto por el BID y el INTAL en 1985, titulado "Sistema de la Cuenca del Plata. Alternativas organizativas", constituye a nuestro juicio el aporte más consistente que se ha realizado en lo que refiere a propuestas posibles de afianzamiento institucional y de reactivación operativa del Sistema de la Cuenca. Luego de algunas consideraciones preliminares en torno a los "tipos de organizaciones relativas a ríos internacionales y cuencas hidrográficas" y de una descripción detallada del origen y de la estructura del sistema institucional de la Cuenca del Plata, en este Informe se proponían tres alternativas de reformulación posibles, a partir de un riguroso y fundado diagnóstico de su situación al año 1985. Por entender que la mayoría de sus consideraciones continúan siendo en buena medida válidas más de 25 años después, se presenta a continuación un análisis sintético sobre los contenidos de este valioso Informe.

En este documento, el primer aspecto que se destaca en forma expresa como el eje institucional del Sistema de la Cuenca es su neto carácter intergubernamental, con el consiguiente recelo a cualquier evolución hacia la construcción de una organización con poderes supranacionales. Se señala en el Informe a propósito de este punto:

Se acordó que la política y medidas de acción conjunta se tomarían por consenso y que no interferirían con los planes y políticas nacionales. En todo caso, se dejó expresa constancia de que el interés nacional estaba por encima de los intereses regionales y hubo en todo momento una reluctancia a crear una organización con poderes supranacionales. Se definió también la forma de operación: no habría una planificación regional de recursos compartidos, sino una integración física por proyectos. El sistema de la Cuenca del Plata surgió así como un mecanismo de negociación política en el nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los cinco países componentes.<sup>47</sup>

Esta característica institucional de origen obstaculizó desde el principio, a juicio de los autores del Informe, la posibilidad de arribar a decisiones – que sólo podían ser tomadas bajo la regla del consenso – en los temas clave de controversia: el uso de los ríos y, en particular, el aprovechamiento hidroeléctrico del sistema Paraná-Uruguay. Como no se podía avanzar en estos temas centrales, pues era imposible llegar en torno a ellos a posiciones de consenso, se buscó introducir una agenda de nuevas problemáticas, respecto a las cuales sí pudiera alcanzarse la indispensable unanimidad de pareceres. Pero esa evolución buscada tampoco dio resultados positivos.

---

47. BID-INTAL, "Sistema de la Cuenca del Plata...", etc., ob. cit. p. 32.

Así se inició – señalan los autores – una etapa de revisión de la estructura operativa, practicándose arreglos parciales. Se agregó un órgano financiero cuasi-independiente. Fue evidente la falta de un foro de discusión técnica y la carencia de coordinación entre los distintos órganos y niveles. La polémica acerca del uso de los ríos terminó solucionándose mediante acuerdos bilaterales y a lo sumo trilaterales entre los Gobiernos interesados; surgieron así Comisiones Mixtas y Entes Binacionales, cuyo objetivo fue el diseño, construcción y operación de los aprovechamientos hidroeléctricos y que funcionaron (y funcionan) fuera de la organización formal de la Cuenca del Plata.<sup>48</sup>

La evaluación concluye en el registro de “una insatisfacción generalizada entre los países componentes” del Sistema de la Cuenca. Como puede advertirse, pese a varias diferencias, los problemas institucionales de fondo anotados para el Sistema institucional de la Cuenca guardaban una extraordinaria similitud con los problemas que desde su institucionalidad originaria padeció el Mercosur: “el bajo grado de cumplimiento de las resoluciones y la incapacidad del sistema de resolver las controversias suscitadas entre los países miembros”.<sup>49</sup>

En el Informe se destacaba también la crítica a “una metodología de negociación escasamente operativa que privilegiaba los procedimientos formales, sin mayor contenido de voluntad política”. En ese sentido, se evaluaba también en sentido crítico que la negociación no establecía una distinción de funciones políticas, ejecutivas y técnicas; que el requerimiento de la regla del consenso trababa prácticamente todas las negociaciones, en especial aquellas que se daban sobre los temas más importantes y conflictivos; la ausencia de control de gestión y de “un foro de discusión técnica que pudiera elaborar alternativas apropiadas” frente a los dilemas y opciones debatidos; que faltaba coordinación entre los distintos niveles del sistema; que se carecía de un procedimiento aceptado de resolución de controversias; y que los procedimientos eran en general “excesivamente lentos y burocráticos”.<sup>50</sup>

A partir de este diagnóstico en verdad crítico, en el Informe se proponían tres alternativas de reestructuración del Sistema institucional de la Cuenca, que a juicio de los autores implicaban “niveles crecientes de modificación de la situación actual” de 1985. Sus tres propuestas eran las siguientes, a partir de su propia descripción:

---

48. *Ibidem*, p. 33.

49. *Ibidem*. Los técnicos de BID-INTAL estimaban que el cumplimiento de las resoluciones que tuvieran que ver con el cumplimiento de los objetivos del Tratado era de aproximadamente un 10% hacia 1985.

50. *Ibidem*, p. 34.

- a) *“Alternativa 1. Objetivo: activación de proyectos”*. Esta primera propuesta, de menor exigencia comparativa, tomaba como objetivo de su reestructura *“activar la organización actual.”* Para ello, en la percepción de los autores del Informe era necesario proceder a las siguientes transformaciones: *i)* establecer prioridades en sentido estricto y negociadas a nivel político, a fin de establecer con claridad el orden de preferencia de los objetivos generales reseñados; *ii)* realizar algunas modificaciones a nivel de la estructura organizativa y la adjudicación de funciones, en procura de que las resoluciones de las Reuniones de Cancilleres pudieran referirse a líneas políticas de acción conjunta, que tendrían carácter obligatorio cuando fueran implementadas por medio de una ley o decreto en cada país; *iii)* algunas de las decisiones del CIC podrían ser delegadas expresamente al Secretario y no requerirían unanimidad; *iv)* uno de los dos representantes por país debería tener dedicación exclusiva; *v)* la Secretaría tendría que ser ocupada necesariamente por un profesional con capacidad gerencial y experiencia en el estudio de proyectos; *vi)* el mismo se relacionaría directamente con las Comisiones Nacionales; *vii)* habría diferentes “Grupos Técnicos” con integración y procedimientos disímiles según trabajaran en “áreas básicas” o fueran “Grupos de Acción” reunidos sobre la base del seguimiento de la Secretaría; *viii)* se revitalizaría el trabajo de las “Comisiones Nacionales”; y *ix)* Fonplata actuaría como asesor técnico-financiero tanto de la Reunión de Cancilleres como de la Secretaría del CIC; entre otras.<sup>51</sup>
- b) *“Alternativa 2. Objetivo: Promoción de Proyectos”*. Esta segunda alternativa tendría como principal factor diferenciador respecto a la primera la agregación al Sistema de *“capacidad de promoción para llevar a cabo proyectos de interés multilateral”*. Los proyectos a impulsar podían ser *“nacionales de impacto regional, binacionales o multinacionales”*. Para promover esta nueva ingeniería institucional se requeriría un conjunto mayor de cambios respecto al formato anterior: *i)* se realizaría una evaluación específica para fijar las prioridades para los proyectos orientados al corto plazo; *ii)* para negociar proyectos y prioridades a largo plazo se tendría en cuenta el plan elaborado por un Comité Técnico Intergubernamental (CTI), que sería creado con el cometido de elaborar programas y proyectos conjuntos de desarrollo e integración física y que remplazaría a las “Áreas Básicas” del formato institucional anterior; *iii)* se establecería una reunión conjunta de las Comisiones Nacionales, previa a la Reunión de Cancilleres; *iv)*

---

51. *Ibidem*, pp. 36 a 43.

se crearía también un Centro de Información y Documentación dependiente de la Secretaría; v) en cuanto a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, se abría la posibilidad de acordar un Protocolo adicional al Tratado que especificara la obligatoriedad de sus decisiones; vi) se habilitaba la posibilidad de la figura de un “árbitro acordado” para resolver controversias entre las partes; vii) se incrementarían las atribuciones del CIC, “que dejaría de actuar como un organismo de intercambio de información para convertirse en centro de decisión”; viii) las decisiones del CIC en “cuestiones de procedimiento y orden interno” se tomarían por mayoría simple; ix) se incrementaría el apoyo técnico y administrativo a la Secretaría, la que también podría contratar con anuencia del CIC consultores a corto plazo para estudios o asesorías; x) por consiguiente, también aumentarían las responsabilidades técnicas de la Secretaría; xi) habría un mayor número de “Grupos Técnicos”, con mayores responsabilidades y atribuciones; y xii) Fonplata, además de cumplir con sus funciones de asesoría, podría actuar como agente técnico-financiero de la Secretaría; entre otras.<sup>52</sup>

- c) “*Alternativa 3. Coordinación de Proyectos*”. Esta tercera propuesta, la más ambiciosa de las tres, daba al Sistema una “*mayor capacidad de gestión y coordinación de la acción en el nivel regional*”, orientándose a la coordinación de políticas y a la promoción y seguimiento de proyectos multinacionales. Entre las modificaciones requeridas para consolidar esta alternativa de funcionamiento se destacaban las siguientes: i) la Secretaría incrementaría su poder, concentrando su trabajo en el impulso de proyectos de impacto regional; ii) se profundizaría la coordinación de proyectos y hasta la programación del uso de algunos recursos convenidos; iii) en caso de controversias, se habilitaría la posibilidad de crear un “tribunal arbitral” para dirimir los posibles conflictos; iv) el CIC incrementaría sus funciones y tareas a distintos niveles (seguimiento de proyectos, aprobación presupuestal, generación de ideas que pudieran desembocar en proyectos, etc.); v) se modificaría la composición de la Secretaría, que incluiría un Secretario Técnico, una Oficina de Proyectos, una División Administrativa y un “Banco de Data”, aumentando su poder de contratación de consultores; y vi) el personal técnico adscrito a la Secretaría podría ser financiado con fondos extragubernamentales, incluso con aportes privados; entre otras.<sup>53</sup>

52. *Ibidem*, pp. 44 a 49.

53. *Ibidem*, pp. 50 a 56.

## 8 ALGUNOS DE LOS ASUNTOS EN DISCUSIÓN EN RELACIÓN A LA RENOVACIÓN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA CUENCA DEL PLATA

A partir de las reflexiones que suscita este Informe de 1985 y el seguimiento de la trayectoria de las políticas públicas regionales sobre la Cuenca del Plata durante el período considerado, a continuación se presenta un listado primario con algunos de los principales tópicos que podrían orientar una reforma consistente del sistema institucional de la Cuenca del Río de la Plata.

- 1) Reactivación de la capacidad operativa de los organismos decisorios del Sistema, sobre la base de una recombinação equilibrada de las habilitaciones en la materia de los formatos u organismos de índole intergubernamental y la consolidación de las instituciones del Sistema de índole más supranacional, permanente y de proyección regional (por ejemplo, a través de un afianzamiento de las atribuciones del CIC y de la Secretaría).
- 2) Creación y consolidación de instrumentos más claros y ejecutivos en relación al cumplimiento efectivo de las resoluciones tomadas por las instituciones con capacidad decisoria dentro del Sistema de la Cuenca, lo que debería complementarse con mecanismos más ágiles de internalización legislativa de la normativa integracionista y por una rápida armonización negociada de las legislaciones de los Estados Partes en materia de manejo de recursos naturales, con especial referencia a los temas hídricos y energéticos.
- 3) Consolidación y sistematización de los mecanismos de solución de controversias en el seno del Sistema de la Cuenca, con sujeción a las reglas establecidas provenientes del Derecho Internacional y de un incipiente Derecho Comunitario Regional, vinculado con los temas del *“manejo integrado de los recursos hídricos”*.
- 4) Transformación de la actual Secretaría dependiente del CIC en una Secretaría Técnica y Ejecutiva, con proyección política, financiamiento y asesoramiento técnico consistentes, como base de un funcionamiento más permanente y ejecutivo del Sistema, sin desmedro de consultas permanentes a los Estados Partes.
- 5) Consolidación de foros técnicos permanentes, con capacidades efectivas de sustentabilidad financiera y de una operativa sistemática, con integración multinacional proporcional pero con fuertes requerimientos de idoneidad técnica y capacidad de gestión de programas y proyectos por parte de sus integrantes.

- 6) Constitución de un organismo representativo de los actores sociales (empresariales, sindicales, del llamado “tercer sector”), comunitarios (representantes de grupos indígenas, de subregiones) y de referencia territorial (nacional, fronteriza o supranacional), involucrados en una perspectiva de manejo integrado de la cuenca, con atribuciones y funcionamiento similar al que demanda actualmente el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) integrado en el organigrama Mercosur.
- 7) Creación de un Foro representativo de los poderes locales, municipales y subregionales (con particular énfasis de la representación de aquellos radicados en los contornos de frontera entre los Estados nacionales socios del Sistema), con especial orientación al asesoramiento efectivo a proyectos de integración física y de infraestructura.
- 8) Reforzamiento presupuestal, a partir del cumplimiento de los aportes convenidos entre los Estados Partes y una mayor proactividad y autonomía de acción por parte de Fonplata, con funciones ampliadas de asesoría y ejecución de programas con otros organismos internacionales a los efectos de la obtención de mayor asistencia técnica y financiera.
- 9) Sistematización de una regulación consensuada pero efectivamente operativa, que asegure canales de información regular y plenamente transparente respecto a los proyectos de emprendimientos en curso o en etapa de diseño.
- 10) Reorganización de un marco coordinador amplio, que asegure los vínculos institucionales permanentes y sistemáticos entre las organizaciones pertenecientes al Sistema Institucional de la Cuenca y a toda la otra ingeniería institucional establecida por fuera del Sistema (Comisiones Mixtas, Entes Binacionales, etc.), a los efectos de articular y vincular sus acciones y objetivos.
- 11) Establecimiento de un sistema de mayor periodicidad y sistematización de las Reuniones de Alto Nivel Intergubernamental, manteniendo las Reuniones de Cancilleres con una fuerte dinámica de coordinación, a lo que se agregaría una Cumbre Anual de Presidentes de los Estados Partes, con agendas preparadas y amplias capacidades decisorias.
- 12) Establecimiento de una mayor sistematización de la coordinación a todos los niveles del conjunto de los organismos del Sistema de la Cuenca.
- 13) Fortalecimiento de la capacidad operativa y técnica de las Comisiones Nacionales, con la consiguiente consolidación de sus instancias de coordinación plurinacional.



- 14) Consolidación de un cuerpo de asesores más numeroso y especializado, de carácter institucional y permanente, lo que no obsta para la apelación de otro tipo de asesoramientos externos (a través de convenios con universidades u organismos internacionales).

Como se advierte, en la presentación de esta agenda temática se perfila un objetivo claro: consolidar instrumentos eficaces para mejorar los niveles de gobernanza en el funcionamiento cotidiano de la Cuenca. Para afirmar sus proyectos y programas, parece sensato apostar a una reforma institucional posible, que recombine una reingeniería más democrática y eficaz, junto con mecanismos más activos y permanentes de participación e involucramiento ciudadano y de actores sociales, comunitarios y territoriales organizados, en referencia directa con los objetivos y acciones integracionistas. Como antes se ha señalado, no parece oportuno subsumir al sistema institucional de la Cuenca dentro del organigrama Mercosur, aunque sí es indispensable evitar duplicaciones y superposiciones. Se trata de construir un sistema institucional simple y específico, sin “gordura” burocrática pero con los recursos e instrumentos necesarios para actuar con rigor y responsabilidad. La mayor parte de las demandas planteadas podrían ser incluidas en algunas de las secciones y disposiciones de un eventual futuro Protocolo de cambio institucional para el Sistema de la Cuenca del Plata, que se anexaría al Tratado de 1969. En el caso de otras acciones más profundas, debería recurrirse a la celebración de un nuevo Tratado de la Cuenca del Plata, a los efectos de sistematizar en su versión nueva las modificaciones planteadas.

La situación actual de los procesos de integración “realmente existentes” en la región, comenzando por el Mercosur y el Sistema institucional de la Cuenca del Río de la Plata, no resulta en verdad muy augural para la perspectiva de reformas institucionales y profundización de políticas comunes. Pero, por cierto, no es el idealismo el que lleva a registrar una exigencia renovada para sustentar políticas públicas regionales, en especial sobre temas tan estratégicos y sensibles como el manejo integrado de una cuenca plurinacional, dotada de gigantescos recursos hídricos. Es el más acuciante de los realismos, el que debiera llevar a consolidar protagonismos y decisiones en esa dirección.

Como prueba de ello, aunque en forma algo dispersa y asistemática, la agenda múltiple de la Cuenca del Río de la Plata ha vuelto a estar presente en los últimos años, en especial en aquellos momentos de mayor impulso integracionista. Como ejemplo puede darse la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní por parte de los cuatro países que integran como socios plenos el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), en ocasión de la XXXIX Cumbre de Presidentes del bloque celebrada en la ciudad argentina de San Juan, el 2 de agosto de 2010. Por este Acuerdo, además de ratificarse la plena titularidad de la soberanía sobre los

recursos naturales, se amplía el alcance de las acciones concertadas para la conservación y el aprovechamiento de los recursos hídricos del sistema del Acuífero Guaraní. El acuerdo sostiene que cada país ejerce en su respectivo territorio el derecho soberano de promover la gestión, el control y el aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos del acuífero, aunque *“sobre la base de criterios de uso racional y sustentable, respetando la obligación de no causar perjuicio sensible”* a los demás países ni al medioambiente. Se establece además el firme compromiso de un *“intercambio adecuado de información”*, que incluye, a texto expreso, la necesaria comunicación de *“todas las actividades y obras”* que pudieran tener efectos *“más allá de fronteras”*. Al mismo tiempo, se establecieron formas de *“resolución de controversias”* que pudieran surgir en torno a la interpretación o aplicación del Acuerdo.<sup>54</sup>

En los considerandos del Acuerdo se hacía referencia a *“los progresos alcanzados respecto al desarrollo armónico de los recursos hídricos y a la integración física de conformidad a los objetivos del Tratado de la Cuenca del Plata”,* de 1969, al *“Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur”,* firmado en Asunción, en el 2001, así como a los logros de la implementación del *“Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní”,* actualmente en curso de ejecución.<sup>55</sup> Como se advierte, la tensión entre las competencias y alcances de los sistemas institucionales de la Cuenca del Río de la Plata y del Mercosur subsiste, aunque en un marco firme de convergencia operativa. Aunque persiste el desafío de construir una institucionalidad más idónea para el manejo sistemático e integrado de la Cuenca, la conciencia sobre su sentido estratégico parece haberse incrementado.

Es que los países sudamericanos, en general, y los socios de la Cuenca del Río de la Plata, en particular, viven una rara paradoja en el contexto internacional actual, signado por las incertidumbres de la crisis profunda en el mundo desarrollado y por un rebalace fortísimo en la ecuación de poder mundial. Más allá de su bonanza y de sus altos índices de crecimiento de los últimos años, nuestros países aún evidencian los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios internacionales. Véanse a este respecto indicadores sobre el peso de la región en porcentajes del comercio mundial, PBI, flujos financieros, patentes aprobadas en los últimos treinta años, volumen de inversiones u otros datos similares, y se advertirá con claridad esa situación, pese a que en varios de estos rubros – como por ejemplo en la captación de inversión extranjera directa – en los últimos años se han verificado procesos estimulantes. Sin embargo, en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos naturales estratégicos (en particular hídricos, minerales y energéticos), la situación

---

54. Cfr. <http://www.itamaraty.gov.br>

55. *Ibidem.*

resulta bien contrastante. En ese marco, las riquezas y potencialidades de América del Sur, por ejemplo, lejos están de la marginalidad anotada y ya despiertan codicias externas varias. La Cuenca del Río de la Plata resulta un ejemplo máximo en esa dirección. La postergación de políticas públicas regionales que garanticen un manejo integrado de la misma es, sin duda, la más riesgosa de las opciones. Y en este plano como en otros, las políticas nacionales, aunque siempre importantes, ya no son suficientes para responder a los grandes desafíos del presente.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBATO, C. (Coord.). **MERCOSUR – Una estrategia de desarrollo: nuevas miradas desde la economía y la política.** Montevideo, 2000.

BERLINSKI, J. (Coord.). **Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR.** Buenos Aires, 2001.

BERLINSKI, J.; SOUZA, F. P.; CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. **15 años de Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras.** Montevideo: Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, 2006.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). **Sistema de la Cuenca del Plata: alternativas organizativas.** Buenos Aires, ago.1985.

\_\_\_\_\_. **Un nuevo impulso a la integración de la Infraestructura regional en América del Sur.** dic. 2000.

BOUZAS, R.; FANELLI, J. M. **MERCOSUR: integración y crecimiento.** Buenos Aires, 2002.

BOUZAS, R.; SOLTZ, H. **Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR.** Hamburg, 2002.

BOUZAS, R. *et al.* **Realidades nacionales comparadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay.** Buenos Aires: Altamira; Fundación OSDE, 2002.

CAETANO, G. (Coord.). **Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR.** Montevideo: FESUR, 2004a.

\_\_\_\_\_. (Comp.). **20 años de democracia en Uruguay: miradas múltiples.** Montevideo: Taurus, 2004b.

\_\_\_\_\_. **MERCOSUR 20 años.** Montevideo: CEFIR, 2011. 390 p.

CALATAYUD BOSCH, J. **Los conflictos entre los pueblos de la Cuenca y el proceso formativo de los Estados.** Montevideo: Ediciones Liga Federal, 2001.

CAVAROZZI, M.; MEDINA J. M. A. (Comps.). **El asedio a la política – Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal**. Buenos Aires: Homo Sapiens, 2002.

CELARE – CENTRO LATINOAMERICANO PARA LAS RELACIONES CON EUROPA. **De Guadalajara a Viena: hacia una cumbre nueva**. Santiago de Chile: CELARE, 2005.

\_\_\_\_\_. **Documentación de base: América Latina – Unión Europea 2005**. Santiago de Chile, 2006.

CLARISÓ, X. C. **Conflictos en el manejo integrado de los recursos hídricos: la crisis de la gobernabilidad y los usuarios del agua**. Barcelona: UNESCO, 2003.

CHUDNOVSKY, D. **El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR**. Buenos Aires, 2001.

CHUDNOVSKY, D.; FANELLI, J. M. **El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década**. Buenos Aires: Serie Red Mercosur, 2001.

CIC – COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAISES DE LA CUENCA DEL PLATA. Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente. Fondo mundial para el medio ambiente. **Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación con los efectos de la variabilidad y el cambio climático**. Buenos Aires: CIC, 2006.

CIMADAMORE, A. **MERCOSUR: asimetrías y la lógica institucional de la integración**. [s.d.]. Mimeografiado.

COMIP – COMISIÓN MIXTA ARGENTINO PARAGUAYA DEL RÍO PARANÁ. **Aprovechamiento energético del Río Paraná**. Buenos Aires: COMIP, 1992. (Documentos y Tratados).

DALLANEGRA PEDRAZA, L. (Coord.; Comp.). **Los países del Atlántico Sur: geopolítica de la Cuenca del Plata**. Buenos Aires: Pleamar, 1983.

DODERO, L. **La navegación en la Cuenca del Plata y sus propulsores**. Buenos Aires: Américalee, 1961. (Memorias personales).

FANELLI, J. M. **Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR**. Buenos Aires, 2001.

FESUR, V. **Desafíos institucionales para el MERCOSUR: las relaciones entre estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad**. Montevideo, 2004. (Documento preparatorio).

FLANGINI, Y. **El Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo**. Montevideo: ARCA, 1993.

GARRETÓN, M. A. (Coord.). **El espacio cultural latinoamericano: bases para una política cultural de la integración**. Santiago de Chile: Convenio Andrés Bello/ Fondo de Cultura Económica, 2003.

GONZALEZ L.; FLANGINI, Y. **El Estatuto del Río Uruguay**. Montevideo: Ediciones Jurídicas, 1983.

GRIMSON, A. (Comp.). **Fronteras, naciones e identidades: la periferia como centro**. Buenos Aires: Ediciones La Crujía, 2000.

ILA – INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. **Las reglas de Helsinki sobre los usos de las aguas internacionales**. *In*: CONFERENCIA DE LA ILA, 52, Helsinki, Finlandia, 1966.

\_\_\_\_\_. **Internacional La won Sustainable Development**. *In*: TORONTO CONFERENCE, 2006. Toronto: ILA, 2006.

KLEIN, W. **El MERCOSUR: empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración**. Caracas, 2000.

KOGAN, Y. **Del conflicto potencial y la cooperación en la Cuenca del Plata**. Disertación (Maestría) – Universidad de San Andrés, Universidad de Barcelona, FLACSO, Ciclo 2004-2005.

KONRAD, A. **A agenda política e institucional do MERCOSUR: aportes para a integração regional**. 1997. (Debates, n. 14).

LOPEZ, S.; FILMUS, D. (Comps.). **América Latina 2020: escenarios, alternativas, estrategias**. Buenos Aires: UNESCO; FLACSO; Temas Grupo Editorial, 2000.

MAGARIÑOS, G. **Integración Económica Latinoamericana**. t. 3. 1950-2000. Montevideo: ALADI, 2005. (Proceso ALALC/ALADI).

MERCOSUR – MERCADO COMUM DO SUL. Secretaría del MERCOSUR. **Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR: un foco para el proceso de integración regional**. Montevideo, jul. 2004.

METHOL FERRÉ, A. **El Uruguay como problema**. Montevideo: EBO, 1971. p. 2-19.

MONIZ, B.; ALBERTO, L. **La formación de los estados en la cuenca del plata: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay**. Buenos Aires: Norma, 2006.

\_\_\_\_\_. **Argentina, Brasil y Estados Unidos: de la Triple Alianza al Mercosur**. Buenos Aires: Norma, 2004.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **Hacia el objetivo del Milenio:** reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Ipea, 2003.

PEÑA, F. **Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR.** Buenos Aires, 2003.

PINHEIRO, G. S. **Cinco siglos de periferia:** una contribución al estudio de la política internacional. Buenos Aires: Prometeo, 2005.

PODESTÁ, B. *et al.* **Ciudadanía y mundialización:** la sociedad civil ante la integración. Madrid, 2000.

PRINCIPIOS Rectores de Política Hídrica de la República Argentina: acuerdo federal del Agua. Buenos Aires, 8 ago. 2003.

RODRÍGUEZ, L. E.; TORRES, A. **Impacto espacial de las hidrovías en Europa y Cuenca del Plata.** [s.d.]. Mimeografiado.

SADER, E.; JINKINGS, I. **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe.** San Pablo: Boitempo Editores, 2006.

SIERRA, G. (Comp.). **Los rostros del MERCOSUR:** el difícil camino de lo comercial a lo social. Buenos Aires, 2001.

SIERRA, G.; BERNALES, M. **Democracia, gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR:** hacia un proyecto propio en el siglo XXI. Montevideo, 2004.

TERRA, M. I.; VAILLANT, M. **Política comercial y política de infraestructura:** un ejercicio de simulación de los impactos regionales en el Mercosur. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, 1997. (Documento de Trabajo, nº 7/97).

\_\_\_\_\_. Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica. *In:* SIERRA, G. (Comp.). **Los rostros del MERCOSUR, el difícil camino de lo comercial a lo societal.** Buenos Aires: CLACSO, 2000.

VENTURA, D.; PEROTTI, A. **El proceso legislativo del MERCOSUR.** Montevideo, 2004.

ZUGAIB, E. **A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil.** Brasília: Instituto Rio Branco; XLVIII Curso de Altos Estudos, 2005.

**FUENTES:**

CIC – COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LA CUENCA DEL PLATA. Disponible en: <<http://www.ciciplata.org>>; <<http://www.ila-hq.org>>.

OEA – ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Cuenca del río de la Plata**: estudio para su planificación y desarrollo. Washington, 1971.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA; OMM – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE METEOROLOGIA. **Glosario hidrológico Internacional**. 1992.

(\*) Estadísticas

DGEEC – DIRECCIÓN GENERALE DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS. Censo Nacional de Población y Viviendas. **Censos Nacionales Generales 2002**. Asunción: DGEEC. Disponible en: <<http://www.dgeec.gov.py/>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos 2000 – características da população e dos domicílios**: resultados do universo, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>.

INDEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE ARGENTINA. **Censo Nacional de Población y Vivienda**. Buenos Aires: INDEC, [s.d.]a. Disponible en: <<http://www.indec.gov.ar>>.

\_\_\_\_\_. **Compendio estadístico del MERCOSUR y Chile**. Buenos Aires: INDEC, 2003. Cooperación Estadística UE; MERCOSUR; Chile. [s.d.]b.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Censos Nacionales Generales**: censo de población y vivienda 2001. La Paz: INE, 2001a. Disponible en: <<http://www.ine.gov.bo>>.

\_\_\_\_\_. **Censos Nacionales Generales**. Argentina, 2001b.

\_\_\_\_\_. **Anuario Estadístico**. Montevideo, 2002. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/>>.

Asimismo se han consultados publicaciones, informes y contenidos de páginas web de múltiples instituciones como OEA, ONU, FMI, Banco Mundial, BID, UNESCO, PNUD, CEPAL, entre otras.





## GUYANA Y SU IMPORTANCIA GEOPOLÍTICA EN EL CONTINENTE SUDAMERICANO

Yucatán Reis\*  
Erick Linhares\*\*

### 1 GUYANA Y BRASIL: A UN PUENTE DE DISTANCIA

La Unasur (Unión de las Naciones Suramericanas) establecida formalmente el 23 de mayo de 2008, con la firma de su Tratado Constitutivo, confirió personalidad jurídica internacional al subcontinente.

Sin embargo, Guyana, vecina y socia en este proyecto de integración, merece mucho más espacio del que se le da en el medio académico, empresarial y político. Por su frontera con Brasil, ella asume vocación singular, siendo históricamente el enlace del continente con el Caribe. Su capital, Georgetown, es un centro diplomático destacado en la región por albergar la sede del CARICOM – *Caribbean Community* – grupo integrado por: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

Independiente desde 1966, Guyana, en los primeros años como nación, en plena Guerra Fría, apostaba en una diplomacia pendular entre los Estados Unidos de América y la entonces Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas. Este compás binario de su política exterior rindió frutos, abrió espacio en el escenario internacional y marcó su presencia como miembro rotativo en el Consejo de Seguridad de la ONU en 1975, 1976, 1982 y 1983.

La invasión de Granada,<sup>1</sup> al final de la Guerra Fría y la globalización, llevaron a Guyana a un nuevo contexto político, esta vez, desfavorable a su activismo diplomático regional caribeño y onusiano.

---

\* Graduado por la Universidad de Cornell, Escuela de Administración Hotelera, en Ithaca, Nueva York. Ejerce consultoría financiera y desarrolla varios proyectos de infraestructura.

\*\* Profesor de la Maestría en Desarrollo Regional del Centro de Investigaciones de la Amazonía y del Caribe (NECAR) de la Universidad Federal de Roraima.

1. La invasión se produjo en 1983.

En el área externa, desde su independencia, Guyana estableció como directrices la consolidación de su emancipación política y la preservación de su integridad territorial, principalmente en función de las reivindicaciones de Venezuela y de Surinam, circunstancias que proporcionaron la adopción de una política nacional y exterior orientada a la unidad de diversos grupos étnicos que conforman un país en el que negros, indios, europeos, chinos y brasileños, conviven y comparten las más distintas confesiones religiosas – anglicana, católica, musulmana e hindú.

Mensurar cuánto estos grupos se identifican con Guyana, o si están o no imbuidos de sentimiento de nacionalidad, es el gran desafío que se oculta detrás de una diplomacia que se pretende representativa de cierto consenso político, pero cuyo ejercicio se muestra extremadamente difícil, dada la ausencia de ese mismo consenso en el plano de la política interna.

En lo que respecta a la convivencia, a la integración, así como a los inevitables conflictos entre los diferentes grupos basados en Guyana, Brasil tiene mucho a contribuir, ejercitando diplomáticamente su tan reconocida capacidad de inclusión de opuestos, además de su innegable tolerancia étnica, religiosa y política, características que componen un modelo de aceptación, similar al que se ha puesto en práctica en el país vecino.

En la actualidad, la notoria y masiva presencia de brasileños especialmente en el interior de Guyana, donde se estima la presencia de quince mil personas, mayoritariamente buscadores de metales, que ingresaron allí en las últimas décadas, componiendo un segmento social que sobrevive y se integra, extrayendo oro y diamante, inclusive sin grandes inversiones o mucha estructura.

En el caldero étnico de Guyana, el ingreso de un grupo más aumenta las tensiones y puede influir en el equilibrio del sistema de poder. Existe de forma velada, permeando la sociedad local, un sentimiento anti-brasileño. Para algunos, ellos son forasteros, que sólo quieren explorar las riquezas del país, sin dejar nada a cambio. Para otros, son extranjeros con lengua, costumbres y religión diferentes.<sup>2</sup>

La discordia resulta también del hecho de que gran parte de esos brasileños son trabajadores de temporada. A menudo desinteresados en establecerse permanentemente en el país, pocos trascienden la barrera de la lengua oficial – el inglés – o se insertan en la cultura local. Estas peculiaridades de la presencia brasileña impiden la integración en la comunidad y generan baja participación política. Prueba de ello puede verse en la ausencia de registro de liderazgos guyaneses de origen brasileña.

---

2. Disponible en: <<http://www.stabroeknews.com/2009/opinion/editorial/07/14/the-security-of-the-guyana-brazil-border/>>. Acceso el: 10 jun. 2011.

A pesar de los estereotipos del sub-imperialismo brasileño, paradójicamente, la mayoría de los guyaneses ve a Brasil con simpatía. Una tierra de oportunidades que ofrece promesas de empleo y de una vida mejor. Hay un poco de frustración por el hecho anterior de que existan relaciones tenues con Brasil y tan pocas inversiones brasileñas allí.

La explotación del oro provoca particular aflicción en las comunidades indígenas de la frontera, en particular, Ingaricó y Macuxi que protestan contra la contaminación mercurial<sup>3</sup> causada por los buscadores de ese metal. Los indígenas también temen que la interconexión viaria con el Estado de Roraima resulte en la inmigración de agricultores brasileños a la región,<sup>4</sup> perjudicando las demarcaciones de sus reservas.

La progenie africana, en su mayoría anglicana, constituye un tercio de los habitantes. Indios y pakistaníes juntos forman casi la mitad de la población. Conflictos entre estos grupos, para reproducir lo que acontecía en India, fueron fomentados en el pasado, sin éxito, por el gobierno de Forbes Burnham.<sup>5</sup> Portugueses<sup>6</sup> y chinos<sup>7</sup> completan el mosaico étnico guyanés.<sup>8</sup>

Con la inauguración del puente sobre el río Tacutu, primera interconexión física entre Brasil y Guyana, el 14 de septiembre de 2009, comenzó una nueva era en la historia de las relaciones bilaterales entre los dos países. La realización de este sueño alimentado desde 1982, cuando se firmó el acuerdo que estableció la obra como decisión de los dos gobiernos, significa mucho más que la mera substitución de un medio de transporte, el fluvial, por otro, el viario, para hacer la travesía de la frontera entre los dos territorios. Como dijo el propio Presidente Lula en la ceremonia, el puente no podría considerarse como mero paso de vehículos y camiones, sino como un vector de integración entre los dos pueblos.

Si incluso con todas las dificultades impuestas por la anterior falta de acceso era perceptible la participación brasileña en la realidad guyanesa, en adelante, estos vecinos tienen la oportunidad de estructurar un innovador eje de articulación sinérgica de intereses y carencias, a lo largo de un corredor geoeconómico que puede llegar a conectar Manaus, vía Boa Vista, a Georgetown, en claro beneficio para Brasil y para Guyana.

---

3. Ver Atkinson, 2011.

4. Ver Sinclair, 2011.

5. El conflicto entre India y Pakistán no se reprodujo en la sociedad de Guyana, aunque haya sido incentivado en el gobierno de Forbes Burnham, para dividir la comunidad india y dominar el país electoralmente.

6. 1.497 habitantes según los datos del *Guyana Census 2002*.

7. 1.396 habitantes según los datos del *Guyana Census 2002*.

8. El porcentual de menos de 2% de participación de descendientes de chinos y portugueses en la población guyanesa no es exacto. El censo de Guyana se basa en el concepto de mezclados (*Mixed*), 16,73% de los habitantes, los oriundos de uniones interraciales, independiente de su identidad étnica.

La integración binacional ingresa en una nueva etapa histórica contando por un lado, con el mayor país de América del Sur, responsable por la mitad del PIB, de las poblaciones del territorio del Subcontinente meridional; y por otro lado, Guyana, único país anglófono de nuestros circunvecinos, marcado por la abundancia de recursos minerales, con su indiscutible potencial energético y localización estratégica, compartiendo extensos 1.605 km de frontera, mayor que la divisa con Argentina (1.236 km), con Paraguay (1.365 km) o con Uruguay (1.068 km), principales socios brasileños en el Mercosur.

Para Brasil, un país de enorme extensión territorial en la Amazonia, Guyana representa una puerta de salida para el Caribe y el acceso marítimo más próximo de los Estados Unidos, lo que denota la potencial asociación estratégica con la comunidad caribeña, en particular en el dominio de la integración política.

En la geopolítica comercial del Caribe el estrechamiento de las relaciones comerciales con Guyana ofrece condiciones para tornarla la vía de entrada de los productos brasileños en los países que integran el Caricom. Región donde, según el Itamaraty,<sup>9</sup> el comercio con Brasil ha crecido más:

Durante el período 2002-2009, las exportaciones brasileñas para los países del Caribe crecieron de US\$ 880 millones en 2002 para US\$ 5 mil millones en 2009 (aumento de 472,7%). Las importaciones brasileñas provenientes de los países de Caribe crecieron de US\$ 53 millones en 2002 para US\$ 514 millones en 2009 (aumento de 869,80%). El intercambio comercial (exportaciones más importaciones) de Brasil con los países de Caribe creció de US\$ 933 millones en 2002 para US\$ 5,5 mil millones en 2009 (aumento de 495,4%). El superávit comercial de Brasil con los países de Caribe pasó de US\$ 827 millones en 2002 para US\$ 4,5 mil millones en 2009 (aumento de 447,6%). Hasta agosto de 2010, el intercambio comercial de Brasil con los países de Caribe Central había alcanzado US\$ 4 mil millones, el 73,3% del intercambio comercial del año (anterior).

Los históricos problemas fronterizos con Venezuela y Surinam resultan, a menudo, en una política externa que ve las inversiones extranjeras con cautela, aunque las reconozca como fundamentales para el desarrollo.

El tratamiento de la complejidad de Guyana presenta desafíos que profundizan la visión introspectiva de los problemas brasileños en geografías linderas: la integración continental, la inclusión étnico-religiosa y la preservación de los bosques, son piezas de este mosaico que forma la Amazonia caribeña.<sup>10</sup>

9. Disponible en <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo>> Acceso el: 03 de junio de 2011.

10. El concepto de Amazonia caribeña tiene múltiples connotaciones: para algunos sería el área de intersección cultural entre las regiones de Amazonia y el Caribe; para otros, corresponde al perímetro geográfico de la meseta de las Guyanas, rotulada de Isla de las Guyanas, formada por la Guyana portuguesa o brasileña (Roraima, Amapá y parte de Amazonas y de Pará), por la Guyana española o venezolana (Guayana, Bolívar y Amazonas), por la Guyana británica (República Cooperativa de Guyana), por la Guyana holandesa (Surinam) y por la Guyana francesa.

De hecho, durante muchos años, no parecía haber disposición entre los vecinos para emprender esfuerzos para una mayor integración, imponiéndose como los principales obstáculos: la barrera de la floresta y la muralla del idioma.

Sin embargo, en este nuevo contexto, en que se intensifican los contratos, gradualmente más fluidos, entre los habitantes de ambos lados de la frontera, los intereses comunes y las complementariedades afloraron y, con la conexión física del puente, brasileñas y brasileños provenientes del Norte del país, teniendo Roraima como paso, emigran cada vez más para la antes remota Guyana.

La baja densidad demográfica, aliada al ahora más fácil acceso, son factores que impulsan los intercambios comerciales, vencen la distancia y aumentan los flujos de contratos entre brasileños y guyaneses, en los dos lados del río Tacutu.

El nuevo enlace viario permite, por ejemplo, que el morador de Boa Vista, distante sólo 124 km de la frontera, pueda llegar a Lethem, primera ciudad fronteriza de Guyana, después de poco más de una hora de viaje, traslado que anteriormente, en balsas, llevaba por lo menos tres horas, debido a las largas filas de espera para poder embarcar los vehículos.

Aunque Lethem sea una ciudad todavía pequeña, la proximidad con Roraima la torna un polo irradiador de desarrollo para toda el área del alto Rupununi, región antes deprimida desde un punto de vista económico, pero que hoy atraviesa una fase de significativa expansión comercial, dando oportunidad al inicio de las conversaciones entre los dos países sobre la posibilidad de pavimentación de los 453 km de carretera Linden-Lethem, en el medio Demerara, a partir de donde ya existe carretera guyanesa pavimentada, con poco más de 100 km de largo, hasta la capital de Guyana, Georgetown.

Conectadas por la BR-174 a lo largo de 758 km, Manaus y Boa Vista se conectan no sólo por una sinergia natural, sino también por una relación de gran dependencia de la capital de Roraima con la capital de Amazonas. Con más de dos millones de habitantes, Manaus es la metrópoli de la región Norte y grande *hub* en las transacciones de la *land-locked* Roraima con el resto de Brasil.

A partir del puerto fluvial manauara, Roraima se abastece de bienes de consumo provenientes del Centro-Sur, a través de una operación portuaria cara, en la que el flete de las mercaderías importadas por Roraima de otros Estados brasileños tanto para consumo, como para producción (caso de fertilizantes para su agricultura) llegan a destino final con precios muy elevados, perjudicando el desarrollo de aquel Estado.

Por esta razón, cabe subrayar la importancia de la alternativa de acceso al mar por el puerto de Georgetown (aunque no hay definición hasta el momento, de dónde exactamente sería el puerto guyanés de aguas profundas). Manaus, a su

vez, tendría beneficios diferentes en el establecimiento del corredor geo-económico: el acceso al mar del Caribe para exportación de sus productos industrializados, así como la viabilidad de importación de piezas e insumos para la Zona Franca.

Dada esta situación, no resta duda de que Guyana está asumiendo un papel de suma importancia en el ámbito de la política externa brasileña, como resultado de este nuevo enfoque entre los países y del estrechamiento de sus relaciones.

## 2 LA POLÍTICA POR LOS PRESIDENTES DE GUYANA

Cheddi Jagan y Forbes Burnham fueron los líderes más carismáticos en la vida política de Guyana. Sus carreras individuales y conjuntas definieron la historia del país desde 1940 hasta finales de la década de 1990.

Ambos fueron electos presidentes, pero no consiguieron establecer la unión entre grupos opuestos. Esta tarea quedó en manos de una nueva generación de líderes políticos que tiene la ardua tarea de reformular la política de Guyana y reconciliar a los habitantes de la “tierra de los seis pueblos”,<sup>11</sup> como se llamaba a Guyana en el período previo a la independencia. Esta misión está en marcha. Es un proceso lento, marcado por el antagonismo del mundo pos-Guerra Fría, redefinido por el surgimiento de Asia como el epicentro de la economía global.

El pasaje de Asia de mercado de colonialismo europeo para centro vital de la economía mundial le enseña mucho a Guyana. El relativo éxito de países como Malasia – con largo histórico de conflictos étnicos –,<sup>12</sup> en el nuevo contexto internacional, puede darle a la nueva generación de líderes guyaneses motivos para reconocer que la política de pluralismo racial proporciona la base para administrar la diversidad cultural de la que la sociedad guyanesa es heredera.

En su corta historia Guyana ya ha visto presidentes de diversos orígenes. Las diferencias son grandes. Ya sea por el género: hombre<sup>13</sup> y mujer,<sup>14</sup> por la raza: chino,<sup>15</sup> indio,<sup>16</sup> africano<sup>17</sup> y europeo<sup>18</sup> o por el credo: anglicanos,<sup>19</sup> hindúes<sup>20</sup> y judíos.<sup>21</sup> Quizás descanse en esta diversidad, raíz de tantos conflictos, la solución

11. Disponible en: < <http://www.landofsixpeoples.com/>>. Acceso el: 17 jun. 2011.

12. Disponible en: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/Mal%C3%A1sia>>. Acceso el: 17 jun. 2011.

13. Arthur Chung, Forbes Burnham, Desmond Hoyte, Cheddi Jagan y Bharrat Jagdeo

14. Janet Jagan.

15. Arthur Chung.

16. Cheddi Jagan y Bharrat Jagdeo.

17. Forbes Burnham y Desmond Hoyte.

18. Janet Jagan.

19. Arthur Chung, Forbes Burnham y Desmond Hoyte.

20. Cheddi Jagan y Bharrat Jagdeo.

21. Janet Jagan.

para el desarrollo del país. De ahí la importancia de conocer estos líderes de Guyana, ver el camino que trazaron y la mejor manera de administrar los conflictos que dividieron su sociedad.

### 2.1 El Presidente Chino (1970-1980)

Arthur Raymond Chung, el primer presidente de Guyana, atesora el simbolismo de ser el único descendiente de chinos a gobernar el Estado de una nación no asiática. Asumió en 1970, después que el país se convirtió en República. Su cargo era apenas ceremonial y quien siempre mantuvo el poder real fue Burnham, que lo reemplazó después de la reforma constitucional de 1980, cuando acumuló las funciones de jefe de Estado y de Gobierno.

### 2.2 El Presidente negro (1980-1985)

Cheddi Jagan, al regresar de los Estados Unidos,<sup>22</sup> en octubre de 1943, comenzó el movimiento político para la independencia de Guyana y su transformación en una nación socialista. Con el alcance de aumentar el apoyo de la comunidad afro-guyanesa, adversa a él en virtud de su origen india, convidó liderazgos negros, entre los que se destacaba el joven Forbes Burnham, un abogado formado en Inglaterra y uno de los fundadores del Partido Popular Progresista.

Forbes Burnham era el típico representante de la élite afro-guyanesa: protestante, educado en Inglaterra y creado en Georgetown. No actuaba en el vacío histórico o cultural. Representaba el grupo que se sentía heredero del gobierno británico. La rivalidad con Cheddi Jagan, hindú, campesino e instruido en los Estados Unidos, surgió rápidamente y tenía raíces hasta sociológicas, aunque Stephen Rabe<sup>23</sup> apunte sólo un combate por el poder.

En la práctica, esta lucha política produjo una fisura en el Partido Popular Progresista, liderado por ambos, y tal división se extendió a la sociedad. Por un lado, los afro-guyaneses fundaron su propio partido, el Congreso Popular Nacional (PNC), por otro, los indo-guyaneses permanecieron en el Partido Popular Progresista (PPP). Esta fractura expuso la división étnica latente en la sociedad, pero hasta entonces desconocida en la batalla por el poder, con bases raciales.

Tras la victoria en las elecciones de 1953, Burnham exigió el liderazgo del partido, bajo pena de retirarse,<sup>24</sup> lo que de hecho ocurrió dos años después. Su estrategia era controlar los votos negros urbanos y para ello fundó su propio partido, el Congreso Nacional Popular, en 1957. En 1963, consiguió apoyo de los

22. Ver Jagan, 1972, p. 59.

23. Ver Rabe, 2005.

24. SHAKESPEARE. William Julio César. Disponible en: <<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/william-shakespeare/julio-cesar-3.php>>. Acceso el: 17 jun. 2011.

Estados Unidos y de Inglaterra, como candidato moderado e anticomunista que llevaría a Guyana a la independencia. Burnham quería el poder y lo consiguió. Sin embargo, Guyana guarda desagradables recuerdos de él.

William Shakespeare<sup>25</sup> dijo que: “Sobrevive a los hombres el mal que hacen, pero el bien casi siempre con sus huesos está enterrado”. Esta frase se aplica a Forbes Burnham. Hombre sin principios,<sup>26</sup> en la presidencia, fraudó todas las elecciones que disputó. Para dar una apariencia multirracial a su gobierno, aunque apenas simbólica, utilizó el poder, el chantaje y el dinero para obtener apoyos, inclusive en la comunidad indo-guyanesa.

También lo acusan de establecer la división étnica basada en estructura de corrupción. Impuso un régimen de miedo.<sup>27</sup> Del mismo modo lo responsabilizan por la emigración masiva de mano de obra calificada, el desastroso *brain drain*<sup>28</sup> de casi un décimo de su población<sup>29</sup> que tornó al país una de las naciones particularmente perjudicadas por esta pérdida de cerebros.<sup>30</sup>

Sin embargo, para algunos, él se mostró como un líder inteligente y pragmático que llevó a la nación a la independencia y aseguró su integridad territorial, ante las aspiraciones de Venezuela<sup>31</sup> y de Surinam.<sup>32</sup> Fue el personaje central en la formulación de la *Caribbean Free Trade Association* (CARIFTA) fue uno de los fundadores de la CARICOM, siendo signatario del Tratado de Chaguaramas.<sup>33</sup>

Inauguró la representación diplomática en Brasilia y estimuló el acercamiento con Brasil, con la percepción del momento como opción continental y socio seguro para contener las pretensiones expansionistas de Venezuela sobre Essequibo.

En 1972, todavía como primer ministro de Arthur Chung, estableció relaciones diplomáticas con Cuba y trabajó para que Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago rompieran el aislamiento diplomático a la isla caribeña. En un movimiento audaz, se aproximó a China, entonces bajo el régimen maoísta. Uno de los primeros líderes para posicionarse contra el *apartheid*, se alió con los movimientos de independencia de las naciones africanas.

25. SHAKESPEARE. William Julio César. Disponible en: <<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/william-shakespeare/julio-cesar-3.php>>. Acceso el: 17 jun. 2011.

26. BIRBALSINGH, op. cit., p. 182.

27. *Ibíd.*, p. 45.

28. *Ibíd.*, p. 182.

29. Disponible en: <<http://countrystudies.us/guyana/55.htm>>. Acceso el: 17 jun. 2011.

30. Disponible en: <[http://www.guyanachronicleonline.com/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1181:guyana-tps-most-improved-list&catid=4:top-story&Itemid=8](http://www.guyanachronicleonline.com/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1181:guyana-tps-most-improved-list&catid=4:top-story&Itemid=8)>. Acceso el: 17 jun. 2011.

31. Essequibo.

32. *New River Triangle*.

33. MAJEED. Halim, Forbes Burnham. New York: Global Communications Publishing., p. 28.



### 2.3 El Presidente de la apertura (1985-1992)

La muerte prematura de Forbes Burnham llevó al poder a otro afro-guyanés, Desmond Hoyte,<sup>34</sup> su vicepresidente y primer ministro, también del Congreso Nacional Popular. Hoyte era un técnico, ex-Ministro de Finanzas durante más de una década, conocía, como pocos, el funcionamiento de Guyana y sabía que el “socialismo cooperativo” había fracasado. Su gobierno sorprendió al abandonar el discurso ideológico y orientarse a la recuperación económica y la apertura política.

Notó que el control por el Estado de casi ochenta por ciento de los medios de producción, llevados a cabo por Burnham, resultó en fracaso y el alineamiento con la entonces Unión Soviética convirtió a Guyana en víctima de la Guerra Fría. Los cambios fueron complejos. Su partido venía de un largo período de apoyo a la ortodoxia marxista y la oposición era incondicionalmente pro-soviética.

En la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, la situación del

país era crítica.<sup>35</sup> La economía enfrentaba inmensas dificultades: desempleo, dependencia del mercado externo de *commodities*, ausencia de capacidad industrial, escasez de mano de obra cualificada, estructura económica inadecuada.

En la economía, adoptó las recetas de Washington, con fuertes medidas de contención de gastos: desvalorización de la moneda, aumento de la tasa de interés y reducción del déficit presupuestario. Las consecuencias de esta política se conocen: descenso real de los salarios, elevación generalizada de precios, corte de inversiones, especulación, recesión, desempleo y grave crisis social.

Cheddi Jagan y su partido se opusieron a la política liberalizante del nuevo gobierno, que enfrentó cerca de 712 huelgas. La presión política llevó a Hoyte a anunciar, en 1987, durante el Congreso del PNC, que su partido rechazaba la ortodoxia comunista, y la idea de un partido único, fue el comienzo de la apertura democrática.<sup>36</sup>

En 1989, comprendió la importancia de las cuestiones ambientales, siendo el arquitecto de la Reserva Ambiental Iwokrama<sup>37</sup> la primera reserva ecológica del mundo administrada por un consorcio internacional. El enfoque de su política exterior fue el restablecimiento de los lazos con los Estados Unidos de América y el abandono de la política ideológica.

---

34. 1985.

35. Disponible en: <<http://www.franzlee.org/ve/coopguy.html>>. Acceso el: 17 jun. 2011.

36. Disponible en: <[http://en.wikipedia.org/wiki/People%27s\\_National\\_Congress](http://en.wikipedia.org/wiki/People%27s_National_Congress)>. Acceso el: 17 jun. 2011.

37. Iwokrama significa, en el lenguaje Macuxi, lugar de refugio. La carretera que conecta Brasil a Georgetown cruza 72 kilómetros de esta reserva, la primera del mundo a ser administrada por un consorcio internacional.

## 2.4 El Presidente indio (1992-1997)

Cheddi Jagan provenía de una típica familia hindú. Su padre era inmigrante y cortador de caña. Creció en un entorno estrictamente hindú, marcado por una vida simple y por el trabajo rural, como relata en su libro autobiográfico *The West on Trial. My Fight for Guyana's Freedom*.<sup>38</sup> Inteligente, obtuvo una beca para estudiar odontología en los Estados Unidos de América,<sup>39</sup> donde permaneció durante siete años, entre 1936 y 1943. Su variada influencia cultural se marcó profundamente por la lectura de la autobiografía del líder hindú Nehru,<sup>40</sup> intitulada *Towards Freedom*. Se casó con una judía americana de origen checa, Janet Rosenberg, con desaprobación de los dos lados de la frontera cultural.<sup>41</sup> Ella integraba la Liga de Jóvenes Comunistas de los Estados Unidos y lo introdujo en la literatura marxista-leninista. De regreso a Guyana, Jagan y su esposa formaron grupos de jóvenes comunistas y alrededor del *Political Action Committee*, la base del partido marxista que más tarde fundaron: el Partido Popular Progresista.

El resto de la carrera de Jagan es conocido. En 1947 fue elegido miembro del Consejo Legislativo, el Parlamento de Guyana. Después se convirtió en líder del Partido Popular Progresista (PPP) desde su fundación en 1950 hasta su muerte en 1997. Su partido ganó la elección legislativa de 1953 y después de 133 días en el poder, como *Chief of Ministry* de la entonces Guyana Británica, fue destituido del cargo. Ganó las elecciones de 1957 y de 1961, liderando ambos gobiernos como *Premier*. En 1964, a pesar de que su partido había obtenido la mayoría de los escaños en el parlamento, fue removido del poder por un nuevo sistema de representación proporcional.<sup>42</sup> Sólo en 1992 consiguió ser presidente, después de ganar la primera elección sin fraude desde 1964, y gobernó el país hasta su muerte, en 1997.

Desde muy temprano surgió el recelo de los afro-guyaneses a someterse al control indio. Así, mientras que en Trinidad los liderazgos indios eran más defensivos y conciliatorios, en Guyana, por el contrario, tenían que combatir a la oposición.<sup>43</sup>

Ningún líder indo-guyanés representa mejor este momento que Cheddi Jagan. Aunque la rigidez mesiánica ha dado el impulso inicial a su carrera política, asegurándole expresivo éxito electoral, generó cierta rigidez ideológica que le impidió trabajar con las otras fuerzas que buscaban la independencia de Guyana, inviabilizando el proyecto de unión política entre afro-descendientes e indios, que se produjo en 1953.

38. *The West on Trial. My Fight for Guyana's Freedom*. London: Michael Joseph, 1966.

39. Howard University Dental School, em Washington, D.C. e Northwestern University, em Chicago.

40. BIRBALSINGH, op. cit., p. 29.

41. JAGAN, op. cit., p. 58.

42. BIRBALSINGH, op. cit., p. 28.

43. HINTZEN, Percy C. *The Cost of Regime Survival*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 3.

Tras el desmantelamiento de la Unión Soviética, Jagan logró llegar al poder, con un discurso social-democrático, exhibiendo un pragmatismo característico de toda su larga vida política.

Menos gerencial y más ideológico, su gobierno siguió la política exterior de su antecesor. Este hecho sirvió para distender las relaciones con los Estados Unidos de América, que no eran tan estrechas en el pasado. En la presidencia, Jagan intentó dar mayor visibilidad al país frente a la comunidad internacional, al defender una nueva agenda mundial estructurada en torno a temas como la democracia, el desarrollo, la reducción de la pobreza, el perdón de las deudas de las naciones empobrecidas, los derechos humanos y el medio ambiente.

Un último punto a ser destacado dice respecto a la imprescindibilidad de las acciones de Jagan para el establecimiento de un nuevo orden democrático guyanés, con incorporación de la sociedad al centro decisorio, en su gobierno (1992-1997), además de dar inicio al proceso de apertura de la economía de Guyana, antes controlada casi integralmente por el Estado.

### 2.5 El presidente de transición (1997-1997)

Después de la muerte de Cheddi Jagan, Samuel Hinds, primer ministro, afro-guyanés, asumió como Presidente interino, en los términos de la Constitución, y a él le cupo garantizar la estabilidad del país, ante el vacío político, y presidir las elecciones, previstas para diciembre de 1997.

Su gobierno duró poco más que nueve meses<sup>44</sup> y presentó un carácter de transitoriedad. Su mayor actividad diplomática consistió en la aprobación de los observadores internacionales de la elección presidencial que eligió a Janet Jagan.

### 2.6 La Presidente judía, blanca y norteamericana (1997-1999)

La historia reciente de Guyana se confunde con la pareja Jagan, Cheddi y Janet. Después de la muerte de su marido, ella se convirtió en Primera-ministra, siendo electa Presidente<sup>45</sup>. La revista *Times* llegó a compararla con Eva Peron<sup>46</sup> Ganó la elección presidencial en un estrecho<sup>47</sup> margen<sup>48</sup> y su gobierno duró un año y ocho meses. Renunció por problemas cardíacos que le impidieron, según sus palabras: de ejercer el liderazgo vigoroso y fuerte que el país necesitaba.<sup>49</sup>

44. Duró del 06 de marzo al 19 de diciembre de 1997.

45. Diciembre de 1997.

46. Disponible en: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,828158,00.html>>. Acceso el: 17 jun. 2011.

47. Disponible en: <[http://en.wikipedia.org/wiki/Guyanese\\_legislative\\_election,\\_1997](http://en.wikipedia.org/wiki/Guyanese_legislative_election,_1997)>. Acceso el: 17 jun. 2011.

48. 55,3% dos votos.

49. Disponible en: <[http://en.wikipedia.org/wiki/Janet\\_Jagan](http://en.wikipedia.org/wiki/Janet_Jagan)>. Acceso el: 17 jun. 2011.

Obtuvo proyección internacional por ser la primera mujer nacida en los Estados Unidos de América a asumir la presidencia de una nación, la primera judía a ocupar, en los tiempos modernos, cargo de tan gran envergadura. Centrada en problemas internos, especialmente en cuestiones partidarias, mantuvo inalterada la política externa de aproximación con los Estados Unidos de América, con poco más de politización.

El eje de sus relaciones exteriores se centra en la búsqueda de inversiones y ayuda entre los países ricos, así como en la integración cultural con las naciones de Caricom.

### 2.7 El joven Presidente indio (1999-2011)

El final del gobierno de Janet Jagan coincide con el agotamiento de las antiguas fuerzas políticas que lucharon por la emancipación del país. Su partido, en proceso de renovación, abrió espacio para los jóvenes líderes, entre los que sobresalió Bharrat Jagdeo, un economista formado en la antigua Unión Soviética, en la época Ministro de Finanzas. Electo presidente con apenas treinta y cinco años, se esperaban de él grandes obras y resolución de antiguas fisuras entre el PPP y el PNC, que dividían el país. Se pensaba que desanublaría la atmosfera política contaminada por el conflicto entre Janet Jagan y Desmond Hoyte, líder de la oposición. Sus gestos conciliatorios apuntaban para la reunificación de la nación, fracturada por décadas de disputas estériles.

Su base política era diferente de la de la pareja Jagan. Cuando electo presidente, el país había pasado por décadas de ideología socialista y anhelaba nuevas ideas. Él era centralista y populista, nacionalista y regionalista, pro-empresa pública y pro-empresa privada, pro-Rusia y pro-América. En los asuntos internos, Jagdeo no tenía ningún deseo de emular Cheddi y Janet Jagan. Lo último que quería era extirpar la orientación constitucional de Forbes Burnham o el estilo económico de Desmond Hoyte. Pretendía asimilarlos en su propia metodología de gestión de la economía política.

Esto le proporcionó abundante ventaja, permitió abarcar prácticamente todos los sectores de opinión y de intereses culturales. Jagdeo, sin el impedimento de la rigidez ideológica de sus predecesores, parecía más adecuado para guiar su partido y conducir a la nación. Su mayor éxito diplomático se mostró el 20 de setiembre de 2007, cuando el Tribunal Internacional sobre Derecho del Mar, con sede en Hamburgo, delimitó la frontera marítima con Surinam, en gran parte a lo largo de las líneas reivindicadas por Guyana.

Sus logros más visibles fueron el premio *Champion of the Earth*, el más importante otorgado por las Naciones Unidas para líderes ambientales y la elección para la presidencia de la Unasur.

Cabe resaltar que Jagdeo fue el primer presidente que percibió la importancia de Brasil como un socio económico estratégico para Guyana, considerando, inclusive, la conexión por vía terrestre entre ambas naciones, defendiendo la receptividad de la economía de Guyana para inversiones extranjeras, especialmente brasileñas.

Durante sus dos mandatos, recibió al Presidente de Brasil, Luís Inácio Lula da Silva en 2007, en la apertura de Rio Group, en 2009, en la inauguración del puente fronterizo entre Brasil y Guyana y en 2010, en la cumbre de UNASUR.

Debido a la política adoptada en sus mandatos, Guyana logró una reducción significativa de la deuda externa de Guyana, mejorando su capacidad de endeudamiento. Hoy Guyana tiene casi mil millones de dólares en reservas internacionales.

### 2.8 El Presidente actual (desde 2011)

Al final del gobierno Jagdeo reinó un sentimiento nostálgico. Las miradas se volvieron hacia los orígenes del Partido Progresista (PPP) en busca de un candidato que representara aquella ideología partidista.

De hecho, cuando se sintió que Forbes Burnham y Desmond Hoyte realizaban poco para el bien común, el pueblo volvió a Cheddi Jagan. Cuando Janet Jagan asumió el cargo, se esperaba que continuara el trabajo de su marido. Jagdeo, al final de su gobierno, encontró una oposición debilitada, su principal partido, el Congreso Popular Nacional, carecía de liderazgo y la agremiación gubernista buscaba un retorno a los principios de Cheddi Jagan, de participación democrática.

En este escenario, el Partido Popular Progresista anunció a Donald Ramotar como su candidato a las elecciones presidenciales de 2011. Con 60 años es un reconocido hombre del partido, actuando como Secretario General desde 1997, cuando sucedió a Cheddi Jagan.<sup>50</sup> Ramotar consiguió elegirse Presidente al congregar tanto a la población de mayor edad, nostálgica de la política Jagan, como a los más jóvenes, que estaban ávidos de cambios.

## 3 INICIO DE LAS RELACIONES ENTRE BRASIL Y GUYANA

Rashleigh Jackson, ex-ministro de Relaciones Exteriores de Guyana, recuerda en sus relatos que el primer contacto profesional que tuvo con Brasil ocurrió en un curso para diplomáticos del Caribe, organizado en Barbados, por las Naciones Unidas. Recuerda que entre los oradores se destacaba el brasileño Roberto Campos, que impresionó a todos por la claridad de pensamiento e inteligencia.<sup>51</sup>

50. Disponible en: <[http://en.wikipedia.org/wiki/Donald\\_Ramotar](http://en.wikipedia.org/wiki/Donald_Ramotar)>. Acceso el: 17 jun. 2011.

51. Jackson, Rashleigh. **Guyana's Diplomacy**. Georgetown, Guyana: Free press, 2003, p. 40.

No sólo las clases de Roberto Campos, exponente del pensamiento conservador brasileño, aproximaron Georgetown – gobernada por marxistas – de la Brasilia de los militares de derecha. La reivindicación de Venezuela por tres cuartas partes de su territorio, la región del río Essequibo, y las indefiniciones de la frontera con Surinam, en particular, el límite marítimo y la reclamación de la zona conocida como *New River Triangle*, llevaron a la *State House* a definir su integridad territorial como prioridad para el área externa, y el incremento de las relaciones con Brasil estaba en la cima de la lista. Allí, se cultivaba la esperanza de que la diplomacia brasileña sirviera como un contrapeso a la presión venezolana. Las razones eran sólidas.

Guyana, como se sabe, tiene su más extensa frontera con Brasil. Territorialmente definidas, las fronteras brasileñas se fijaron por tratados. La inviolabilidad de estos acuerdos demarcatorios es característica de la política externa de Itamaraty, históricamente reacio a alteraciones del *status quo*, incluso cuando Brasil es perjudicado. Por ejemplo: establecer límites con la entonces Guyana Inglesa, conocida en la historia como Cuestión del Pirara, se produjo con manifiesto perjuicio brasileño.

Aimberê Freitas recuerda que: “en 1835, el prusiano Robert Schomburgk, a servicio de Inglaterra, fue enviado a Guyana Británica para hacer un estudio de la Geografía Física y Astronómica del interior del país. El mismo comenzó sus estudios en el Valle del río Essequibo, pero llegó hasta el territorio luso-brasileño. Por donde pasó, encontró signos de la soberanía brasileña. El comandante del Fuerte São Joaquim lo encontró y trató con deferencia”.<sup>52</sup>

Schomburgk volvió a la región en 1837 y, en 1840, “regresando a Georgetown de sus viajes al interior de Guyana, diseñó un mapa que fue presentado en Londres, indicando una nueva frontera que era, de hecho, apenas su versión. Esta carta era una falta de respeto a la realidad impuesta por la geografía y al ejercicio de la soberanía brasileña en la región. Bajo la impresión de esa carta, la opinión pública inglesa comenzó a ver el asunto desde la perspectiva de Schomburgk. Y eso comenzó a dar resultado dentro del gobierno inglés”.<sup>53</sup>

En diciembre de 1898, Brasil aceptó la propuesta británica de someter la cuestión a la decisión arbitral del Rey de Italia. En 1904, Vittorio Emanuele III, en perjuicio de Brasil, decidió parcialmente favorable a la pretensión de Inglaterra, concediéndole 19.630 km de territorio brasileño, un área casi del tamaño de Israel,<sup>54</sup> equivalente a la mitad de Suiza.<sup>55</sup>

52. Freitas, Aimberê. Geografía e história de Roraima. Boa Vista: DLM, 2001, p. 109.

53. *Ibid.*

54. 20.770 km<sup>2</sup>.

55. 41.284 Km<sup>2</sup>.

Sadio Garavin di Turno, ex-embajador de Venezuela en Georgetown,<sup>56</sup> definió las relaciones con Brasil en los siguientes términos: “ante la confrontación diplomática con Venezuela y debido a la inexpresiva relación político-comercial con América Latina, Guyana podría contar, en el hemisferio occidental, sólo con el respaldo del Caribe de habla inglesa. La reclamación venezolana estaba asociada a la opinión mayoritaria de los sectores dirigentes latino-americanos a otras reclamaciones, como Malvinas y Belice, también producto de la acción colonial británica en la región”.<sup>57</sup>

En este contexto, continúa, “ante la innegable importancia geopolítica de Brasil en la región, su posición respecto de la controversia guyana-venezolana tenía para los dirigentes guyaneses una importancia capital. El fortalecimiento de esta frontera norte resultaba importante para Brasil. Caracas rompió relaciones con Brasilia, debido al golpe de estado de 1964. Venezuela, a causa de un proceso interno de consolidación de la democracia, con reflejos en su política externa, negaba reconocer cualquier régimen – de derecha o de izquierda – que fuera el resultado de la interrupción del orden institucional. Conocida en la historia como la doctrina Betancourt, en homenaje a su idealizador, el presidente Rómulo Betancourt, esta política llevó a Venezuela a romper relaciones con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba y Perú. El restablecimiento de las relaciones con Brasil se produjo en 1969, en el gobierno de Rafael Caldera, que flexibilizó la doctrina Betancourt ante los efectos perjudiciales provocados por el aislamiento”.<sup>58</sup>

La *State House*, sede del gobierno de Guyana, registró el descontento de Brasilia con Caracas. La respuesta a la actitud venezolana llegó en julio de 1968, cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, José de Magalhães Pinto, emitió un comunicado en el cual afirmaba la tradicional posición brasileña con respecto a la inviolabilidad de los tratados y el fructífero cumplimiento de los acuerdos internacionales.

En relación a la controversia sobre Essequibo, Brasil, oficialmente, manifestaba neutralidad. El comunicado de Magalhães Pinto, fue interpretado por Georgetown como señal de apoyo, a tal punto que al mes siguiente Brasilia recibió una misión oficial de Guyana, compuesta por varios ministros y encabezada por el Vice-Primer Ministro Reid. Fue el primer contacto de alto nivel entre los dos países y “formalizó el establecimiento de relaciones diplomáticas”.<sup>59</sup>

---

56. En la década del ochenta del siglo pasado.

57. TURNO A., Sadio Garavini di. Política Exterior de Guyana. Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1988, p. 110.

58. Papeis Legislativos, n.º 6, oct. 2007.

59. JACKSON. op. cit., p. 41.

El comunicado conjunto de ese encuentro registra que las discusiones se realizaron en tono de cordialidad y amistad. Un año después, instalaron el Centro de Estudios Brasileños en Georgetown, visitado por el autor en 2008, cuando constató *in loco* que esta casa de cultura promueve una comprensión más amplia de Brasil y de su sociedad para los guyaneses. En 1969, el ministro de las Relaciones Exteriores de Guyana, Shiridath Ramphal, estuvo en Brasil; visita retribuida, en 1971, por su colega brasileño, Gibson Barbosa.<sup>60</sup> Estas visitas, según Rashleigh Jackson, construyeron relaciones basadas en la confianza y como resultado inicial crearon una comisión binacional para cooperación económica, ofrecimiento de línea de crédito para Guyana y el establecimiento de embajadas.<sup>61</sup>

Esta aproximación tuvo contratiempos, Georgetown, en un acto de consecuencias mal evaluado, irritó profundamente a los gobiernos de Brasil y de los Estados Unidos de América, al permitir, en 1975, que aeronaves cubanas de transporte de tropas para Angola, aterrizaran en su territorio para abastecimiento.

El gobierno brasileño desplegó tropas a la frontera con Guyana y el Ministerio de Relaciones Exteriores guyanés recibió una nota brasileña requiriendo una inspección en los marcos fronterizos.<sup>62</sup> Burnham rápidamente se retractó y canceló la autorización de aterrizaje para aviones cubanos. Para tristeza del Palacio de Miraflores, que nunca olvidó la *zona en reclamación*, este conflicto mostró, como observa el ex-embajador venezolano,<sup>63</sup> Sadio Garavín di Turno, que Guyana evitaría, como premisa de política exterior, el deterioro de sus relaciones con Brasil y Venezuela, al mismo tiempo.

En julio de 1976, Fred Willis, ministro guyanés de las Relaciones Exteriores visitó Brasil y estableció los principios que nortearían las relaciones entre los dos países: la no interferencia en asuntos internos, la solución pacífica de los conflictos, la integridad territorial, y la inviolabilidad de las fronteras.<sup>64</sup>

El acercamiento con Brasil – visto en la época como cuestión de seguridad para contener las pretensiones expansionistas de los vecinos de Guyana y no como proyecto de inserción continental – careció de continuidad. Se marcó por flujos de aproximación y de distanciamiento, puntuados por la mayor o menor reclamación venezolana.

---

60. *Ibíd.*, misma página.

61. *Ibíd.*, misma página.

62. TURNO A., *op. cit.*, p. 110.

63. En la década del ochenta.

64. JACKSON. *op. cit.*, p. 42.



La firma del Tratado de Cooperación Amazónico (TCA),<sup>65</sup> en Brasilia, en julio de 1978, proporcionó una especial oportunidad a Brasil y Guyana para discutir las relaciones bilaterales, más allá del tema de la seguridad fronteriza. El Tratado representó, en virtud de uno de sus párrafos preambulares, “el inicio del proceso de cooperación entre los ocho estados amazónicos”<sup>66</sup> y también fue el primer acuerdo firmado entre Georgetown y Caracas.

Silveira recuerda que: “el Tratado de Cooperación Amazónica operó significativa aproximación entre los países amazónicos, principalmente de naturaleza comercial y técnica, donde predominó el interés económico por encima de todas las partes involucradas. Pero el Tratado de Cooperación Amazónica también experimentó un desarrollo institucional satisfactorio hasta culminar con la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), en 1998”.<sup>67</sup> Procópio, observa a su vez, que este tratado insertó en la política exterior regional “especie de embrión de una consciencia ecológica colectiva de la parte amazónica de América Latina”.<sup>68</sup>

Bernard proporciona la visión guyanesa sobre el Tratado de Cooperación Amazónica, según el cual el radicalismo político de Guyana logró atraer la atención de Brasil, cuyas preocupaciones geopolíticas en la época “no podían permitir cualquier tipo de penetración en la región amazónica. Posteriormente, en 1977, en un lance diplomático formidable, el gobierno brasileño invitó a Guyana para participar, junto con otros seis países sudamericanos, en un esfuerzo de cooperación subregional – del Tratado de Cooperación Amazónica”.<sup>69</sup>

En enero de 1982, el Ministro Brasileño de Relaciones Exteriores, Saraiva Guerreiro, visitó Georgetown y firmó varios tratados, entre los cuales se destaca la construcción del puente sobre el Rio Tacutu, inaugurado en septiembre de 2009, es decir, veintiocho años después.

Las relaciones entraron en nuevo nivel con la invitación del presidente Figueiredo para que el presidente guyanés de la época, Burnham, visitara Brasilia, lo que ocurrió entre septiembre y octubre de 1982. En 1988, Roberto de Abreu, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil viajó a Georgetown y, cuatro meses después, el entonces presidente Sarney estuvo en Guyana, en misión oficial.

---

65. El Tratado de Cooperación Amazónica tiene como propósito la concertación política y diplomática entre los países de la región para que en conjunto trabajen las potencialidades, las necesidades y la heterogeneidad de la Amazonia. Rubens Ricupero recuerda que “al buscar los orígenes del Tratado de Cooperación Amazónico” hay “una tendencia universal en favor del tratamiento adecuado en acuerdos cooperativos, de ciertos problemas de las cuencas hidrográficas y de las regiones geográficas más amplias, de su influencia directa y ponderable” (*in* O Tratado de Cooperação Amazônica, Revista de Informação Legislativa, Brasilia, n.º 81, año 21, pp. 179-182).

66. Disponible en: <<http://www2.mre.gov.br/dai/tca.htm>>. Acceso el: 08 jul. 2011.

67. SILVEIRA, Edson Damas da. Direito Sócioambiental – Tratado de Cooperação Amazônica. Curitiba: Juruá, 2005, p. 72.

68. PROCÓPIO, Argemiro. Amazônia: ecologia e degradação social. São Paulo: Alfa-ômega, 1992, p. 23.

69. BERNARD, op. cit., pp. 12-13.

La primera de un presidente brasileño, en la cual exaltó la etnia, la naturaleza amazónica y el ideal de democracia. Al año siguiente, el presidente Hoyte retribuyó la visita.

El Palacio de Itamaraty, inadvertido de la importancia estratégica de la región, mantuvo relaciones casi protocolares con el país en la década de 1990. Esta actitud excluyente, sin embargo, no era de hostilidad, sino de programación. Guyana no era vista, en el lenguaje de Celso Lafer,<sup>70</sup> como un “nicho de oportunidad”, estando ausente de la estrategia diplomática, del cuadro de prioridades. Esta política de selectividad y baja intensidad fue respondida con la misma moneda por la *State House*, sede del gobierno de Guyana, especialmente después de la llegada de Cheddi Jagan al poder (1992-1997).

Vislumbrando Brasil como una nación emergente con potencialidades comerciales, Georgetown volvió a acercarse nuevamente. Más de un cuarto de siglo en el papel, finalmente, la apertura del puente sobre el río Tacutu marcó simbólicamente esta “nueva era”. Según Bharrat Jagdeo, esta obra, inaugurada en 14 de septiembre de 2009, tiene un valor mayor que el económico. Ella sería el elemento para fijar la identidad sudamericana de Guyana: Hoy es la ceremonia, sin embargo, mucho más que la simple apertura de un puente, que ha sido muy esperada. Por el contrario, es una ocasión que está repleta de simbolismo histórico para nuestros dos países y para todo nuestro hemisferio.

Durante siglos (...) a lo largo de toda nuestra historia colonial, e incluso más recientemente, cuando las relaciones latino-americanas estaban dominadas por superpotencias geopolíticas, muchos de nuestros países fueron mantenidos como rehenes por un modelo de política y filosofía, que promovió la construcción de barreras (...)

(...) sólo en los últimos años y con el surgimiento de la actual generación de líderes en nuestra región, es que esta filosofía ha cambiado para una búsqueda deliberada de la integración de América del Sur. (...) nuestros pueblos son mejor atendidos, por la eliminación de las barreras en toda América del Sur y por la construcción de puentes, tanto en el sentido literal como el físico que abrimos hoy.

(...) Mientras anduvimos sobre el puente del río Tacutu, esta tarde, dimos un paso concreto reafirmando en Brasil, en Guyana y en las mentes de brasileños y guyaneses, que pertenecemos a la misma región, que compartimos el mismo continente y el mismo destino, y que hay maneras prácticas por las cuales podemos trabajar juntos para hacer un destino más promisorio para nuestros países y pueblos.<sup>71</sup>

70. LAFER, Celso. Perspectivas e Possibilidades da Inserção Internacional do Brasil. Política Externa, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 100-121, 1992.

71. Disponible en: <[http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:AQhbc6BARicJ:www.minfor.gov.gy/tSITE/images/minfor\\_docs/other\\_speeches/speech\\_takutu\\_bridge.pdf+river+Bharrat+speech+Lula&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEEsG\\_ApaFu8x8WWW4Ub7hGhRsYyJU9ppWhPpC0CXatRaaQTczjlbw3wGR1Ckk2hhlX\\_-cptnyreUJa4rxIEPEwe00XEvrT5oVXhP-sprfiTffdfrrg47R\\_Wl2cHU72W2zgDvc-R10l6&sig=AHIEtbT6hCs23lgXZIV-WuacqnXYoS-HGg](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:AQhbc6BARicJ:www.minfor.gov.gy/tSITE/images/minfor_docs/other_speeches/speech_takutu_bridge.pdf+river+Bharrat+speech+Lula&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEEsG_ApaFu8x8WWW4Ub7hGhRsYyJU9ppWhPpC0CXatRaaQTczjlbw3wGR1Ckk2hhlX_-cptnyreUJa4rxIEPEwe00XEvrT5oVXhP-sprfiTffdfrrg47R_Wl2cHU72W2zgDvc-R10l6&sig=AHIEtbT6hCs23lgXZIV-WuacqnXYoS-HGg)>. Acceso el: 08 jul. 2011.

En otro pasaje de su discurso, el presidente Jagdeo agradece y reconoce el apoyo de Brasil para la inserción de Guyana en el contexto sudamericano:

(...) Guyana y Brasil también son socios de la Unasur para lograr una mayor integración con el continente sudamericano. Apreciamos el liderazgo demostrado por Brasil a nivel regional y multilateral, y en particular por el presidente Lula, en la superación de los desafíos y en las soluciones para los problemas históricos de aislamiento y abandono de los ciudadanos en nuestro continente.

De hecho, es a través del liderazgo del presidente Lula que países como Guyana y que, por razones que sólo pueden ser atribuidas al artefacto histórico fueron previamente excluidos, están ahora abrazados dentro del compromiso con América del Sur para la integración y el desarrollo. Agradecemos por ello.<sup>72</sup>

Explica, también, la razón por la cual Guyana busca su inserción continental, tantas veces postergada:

(...) como resultado de factores históricos, el enfoque tradicional en países como el nuestro ha sido mirar hacia el norte y, aunque se reconozca nuestro destino continental, este destino no ha sido materializado de manera observable, ni se ha perseguido con ahínco. Sin embargo, a través de un fortalecimiento de las relaciones con Brasil, podemos cambiar la retórica para la acción y fortalecer en las mentes de los jóvenes guyaneses que son suramericanos, tanto cuanto ellos son caribeños, y que la prosperidad puede mejorarse por las relaciones al sur de nuestra frontera.

Me gustaría afirmar, en esta ocasión, para que no haya dudas, que nuestra visión para Guyana es aquella que ve la realización de este destino continental, no por necesidad, sino por elección (...).<sup>73</sup>

Aclara que esa aproximación se edifica en una base económica, a diferencia del pasado, cuando se basaba en la seguridad. Resulta claro que espera inversiones brasileñas: "(...) siendo Guyana incapaz de financiar todos esos proyectos por cuenta propia [inversiones en infraestructura], y dada su importancia, el imperativo es que ellos se realicen por movilización de alianzas estratégicas y apoyo de socios como Brasil".<sup>74</sup> En esa nueva agenda, el incremento del comercio, especialmente, de importaciones de productos del Caricom por Brasil, tienen lugar de destaque para Jagdeo:

Cuando se considera la proximidad geográfica de Brasil y de Guyana, es impresionante como ha sido modesto, hasta el momento, el nivel de actividad comercial.

En 2004, el comercio total entre los dos países equivalía a un mero US\$ 9,7 millones con las importaciones guyanesas de Brasil, representando casi toda esta actividad.

Desde entonces, el comercio total entre Guyana y Brasil casi se duplicó, alcanzando la cifra de US\$ 17,8 millones, en 2008.

---

72. *Ibíd.*

73. *Ibíd.*

74. *Ibíd.*

En un análisis más amplio, basándose en toda la Comunidad del Caribe, las importaciones de Brasil aumentaron de US\$ 744 millones de dólares en 2004 a US\$ 1,2 mil millones de dólares en 2007 y, a pesar del crecimiento reciente y rápido, el total de las exportaciones del Caricom para Brasil continua pequeño en comparación, habiendo aumentado de US\$ 38 millones para US\$ 91 millones dólares en el mismo período. El mensaje es claro. A pesar del crecimiento en los últimos años, hay margen para la vasta expansión del comercio entre Brasil, Guyana y el resto del Caricom.<sup>75</sup>

El presidente Lula correspondió a las expectativas de Guyana, afirmando en su discurso que, a principios de octubre de 2009, representantes del Gobierno brasileño irían a Georgetown a tratar del proyecto conjunto de construcción de una hidroeléctrica con potencial de 800 mega watts, hasta hoy sólo en el papel:

El Presidente Jagdeo, tiene interés prioritario en una hidroeléctrica de 800 mega watts (...) Necesitamos de energía para realizar todo este potencial de cooperación e inversión. Estamos dispuestos a financiar la construcción por empresas brasileñas de hidroeléctricas en Guyana. La posibilidad de que esta generación también atienda a Roraima hará de la interconexión energética entre nuestros países una realidad.<sup>76</sup>

En relación con el comercio, también destacó: “tenemos que reducir el desequilibrio en nuestros intercambios comerciales. El ingreso de Guyana, a partir de hoy, en el Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones promoverá sus exportaciones a Brasil”.<sup>77</sup>

Sobre la integración de Brasil con el Caribe, el entonces presidente Lula resaltó: “Con el puente sobre el Río Tacutu, estamos incorporando a Guyana definitivamente a América del Sur. Mas esta obra también lleva Brasil al Caribe. Estoy convencido de que no habrá integración sudamericana, ni latinoamericana, sin una fuerte presencia caribeña. Es por eso que Brasil, recientemente, adhirió al Banco de Desarrollo del Caribe, como miembro regional. Es con la misma convicción que esperamos llevar a cabo, en Brasil, en 2010, la primera Cumbre Brasil-Caricom”.<sup>78</sup>

Recordando el análisis de Procópio, Brasil llegó tarde a Guyana<sup>79</sup>. La presencia de otros países, especialmente, China e India, decidirá las áreas de socio estratégico. Es precisamente esta presencia china-india en la región, que pide una redefinición de la diplomacia brasileña para el Caribe, más directa, estructural y prospectiva. El Estado brasileño no tiene la fuerza de la economía china, ni los

75. *Ibíd.*

76. Disponible en: <<http://mundorama.net/2009/09/14/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-inauguracao-da-ponte-binacional-sobre-o-rio-itacutu-boa-vista-rr-14092009/>>. Acceso el: 08 jul. 2011.

77. *Ibíd.*

78. *Ibíd.*

79. PROCÓPIO, Argemiro. *A presença brasileira, russa, indiana e chinesa na Amazônia caribenha*. Cadernos Adenauer, a. XI, n. 4, O Brasil no contexto político regional. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

lazos culturales de los indios, pero, por la geografía favorable, posee medios de incluir a Guyana y el Caribe en su área de influencia. Las herramientas de trabajo para la región en su conjunto son la diplomacia, la asistencia técnico-financiera y el comercio.

La pesadilla y los temores provocados por el colonialismo atormentan a Guyana. Este temor debe ser eliminado en su relación con Brasil, apoyado en intereses mutuos. Otro aspecto importante es que Brasilia necesita desarrollar flujos de comercio y de aproximación efectivos. Sus proyectos, cuando no son de pequeña escala, mueren encajonados. En consecuencia, “lo que el Brasil promete para el futuro con los guyaneses, el pragmatismo chino-indio lo hace en la actualidad”.<sup>80</sup>

El Palacio de Itamaraty debe dejar claro que Brasil es una potencia que no quiere alterar a su favor el equilibrio de poder en el Caribe, ni involucrarse en conflictos en la región. Buen palco para presentar esto fue la Primera Cumbre Brasil-Caricom, encuentro realizado en abril de 2010, en Brasilia, con todos los países miembros del grupo caribeño. El Palacio del Planalto aprovechó la oportunidad para esclarecer que la presencia brasileña en Haití es sólo asistencial. Afirmó que “es posible ser solidario, respetando la soberanía del pueblo haitiano”.

Saliendo del plano discurso, para esta región Brasil tiene proyectos de integración basados en acciones de infraestructura, pretende funcionar como vínculo de integración entre Guyana, Surinam, Guyana Francesa, incluyendo también a Venezuela, países que forman el Arco Norte. Con características amazónicas, tienen problemas ambientales, financieros y sociales muy similares. Esta dependencia mutua demanda acciones conjuntas para desarrollar el potencial hidroeléctrico de 12 mil MW y reservas de gas con capacidad para abastecer todo el continente sudamericano.

Frente a este marco, Brasilia ciertamente comprenderá que de ella se espera mucho. Brasil es el país que más esperanza ofrece a Guyana en el contexto de relaciones sólidas. Georgetown espera las inversiones brasileñas en su economía, aptas para generar empleos y nuevas oportunidades de desarrollo. La capacidad de Brasil para realizar estas inversiones, sin replicar los patrones de las grandes potencias, definirá el grado de integración continental de Guyana, puente esencial para el Caribe.

#### **4 CARICOM-MERCOSUR: PERSPECTIVAS**

La integración Sur-Sur se marca por flujos de aproximación y de distanciamiento, siendo, vía de regla, relegada a un segundo plano en relación a socios comerciales más robustos (es una prioridad para Brasilia desde hace bastante tiempo, y se ha

---

80. PROCÓPIO, Argemiro. *Subdesarrollo sustentável*. 4. ed., Curitiba: Juruá, 2009, p. 325.

fortalecido mucho en función de la crisis en el “Norte”), como Estados Unidos de América, Unión Europea y China. En este escenario, se impone comprender la importancia de la asociación comercial Caricom-Mercosur y esto requiere una nueva mirada sobre la relevancia de la Caricom.

La suma del PIB de todos los miembros del bloque regional alcanza poco más de 80 mil millones de dólares, inferior al PIB de Perú (US\$ 131.400 mil millones). Su población, de 15,6 millones – casi el 70% de haitianos – es inferior a la de la región metropolitana de São Paulo (19,6 millones).

El comercio intrarregional permanece bajísimo, si se compara con el existente en otros bloques. De hecho, sólo 2,1% (1996) y 3,3% (2001) de las importaciones del Caricom provinieron de Mercosur. Y sus exportaciones para este grupo fueron muy por debajo de las potencialidades: 1,0% (1996) y 0,3% (2001).

Trinidad y Tobago sigue como el principal exportador para el Mercosur, respondiendo por 91% de las transacciones del Caricom en 1996 y 88,4% en 2001. El segundo mayor exportador fue Jamaica, con 7% (1996) y 3,8% (2001) del tráfico regional. Este comercio se restringe a unos pocos productos. Para allá, el Mercosur exporta principalmente: aceite, productos petrolíferos, papel, cartulina, madera, chapas de madeira, materiales de construcción y materiales refractarios. De Caricom, importa: diesel, amoníaco anhidro, butano (gas licuado) y gasolina.

El bajo volumen de intercambio comercial muestra que, en la práctica, la integración Mercosur-Caricom continúa un proyecto lastrado de intenciones. Para modificar esto, Caricom necesita un mínimo de institucionalización supranacional que conduzca a procesos asociativos. De la forma en que está, la realidad confirma la idea del ex-Chanciller guyanés Ramphal: “El estado natural del Caribe es la fragmentación”.<sup>81</sup>

En las Américas, el acercamiento entre bloques regionales pesa principalmente para el lado simbólico. Sin embargo, vale registrar que, el 16 de diciembre de 2004, los Cancilleres del Mercosur y el Ministro del Comercio e Industria de Trinidad y Tobago, representando el Caricom, establecieron un programa de trabajo encaminado a la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio.

Integraban esta agenda los siguientes puntos: estructura de tarifas, legislación sanitaria y fitosanitaria, normas y reglamento técnicos, análisis de datos comerciales, acuerdos de libre comercio celebrados con terceros países, esquemas de comercio preferencial, marco regulatorio aplicado al comercio intrarregional e identificación de los objetivos negociadores.

---

81. En la época Ministro de las Relaciones Exteriores de Guyana y, posteriormente, Rector de la Universidad de las Indias Occidentales *apud* JACKSON. Rashleigh *in* Guyana's Diplomacy. Free press, 2003.

En abril de 2005, se celebró la segunda reunión, con el siguiente programa: evaluación conjunta sobre el tipo de acuerdo a ser negociado; metodología para la negociación de productos; definición del alcance de un tratamiento especial diferenciado; definición de los plazos para la negociación; información sobre el proceso de internalización de acuerdos internacionales; análisis y discusión preliminar de proyecto de libre comercio, incluyendo temas como inversiones; y la definición del cronograma para seguir el proceso integracional.

Por lo tanto, en el plano exterior, Guyana ejerce dos institucionalidades a lo largo del tiempo: una, la de país caribeño, orientado para las cuestiones de aquel agrupamiento; otra, cada vez más presente en la política externa del país, política ésta caracterizada históricamente por la vieja inserción pendular cuyas prioridades oscilan de acuerdo con el atendimento inmediato de sus intereses nacionales, la de nación sudamericana.

En el momento, el péndulo se inclina más en la dimensión continental, sudamericana, de Guyana. En estas circunstancias, está Brasil, el importante vecino septentrional, negociando una integración que tome en cuenta no sólo la aproximación física con el mayor país de América del Sur, sino también el plan de ser el equilibrio en las relaciones entre la Unasur y el Caricom, operando entre la vocación caribeña y el destino continental de aquella sociedad cada vez más sudamericanizada.

Al incluir los espacios sociales transfronterizos guyaneses en el contexto de la cooperación, los desafíos de la integración sudamericana se sumaron a las políticas de formación de alianzas estratégicas entre los países amazónicos. Y llegada la hora de valorizar la aparcería con ese vecino distante, cabe entonces, al palacio de Itamaraty, el imperativo de construir confianza y servir como interlocutor para construir una cooperación de amplio espectro.

## 5 CONCLUSIÓN

Al describir y analizar las líneas generales del proceso de integración de Guyana y Brasil, este trabajo quiso valorizar una asociación anteriormente rara vez recordada, pero que es estratégica, sea no sólo por causa de la geopolítica y del fortalecimiento de las fronteras, sino también porque se produce entre capitales, a saber: Georgetown, donde se concentra la mayor parte de la población Guyana, y Boa Vista, capital de Roraima.

El Estado de Roraima siempre reclamó por el abandono y pidió una mirada de Brasilia a los espacios sociales transfronterizos con Guyana, porque estas áreas merecen ser valorizadas por la cooperación bilateral y multilateral de la política exterior brasileña.

El texto señala que las relaciones entre Brasil y Guyana en los últimos años pasan por sus mejores momentos, y esto gracias a la agenda, que emigró de cuestiones de seguridad para temas de cooperación, cambio que trajo fluidez en el diálogo y nuevas esperanzas para proyectos de integración.

Al incluir los espacios sociales de Guyana en el contexto de la cooperación, Brasil sumó sus desafíos a políticas de integración sudamericana y formación de alianzas estratégicas entre los países de la Amazonia. Señaló el reto de Boa Vista para construir confianza y servir como interlocutor para construir una cooperación cada vez más amplia.

En la práctica, esto ocurre y mucho más. Las variables que figuran aquí trataron de convencer de que el factor de viabilidad de Guyana, como nación independiente, está en su política exterior. Relaciones con el mundo aseguraron su supervivencia económica, así como salvaguardaron su independencia e integridad territorial.

Georgetown ha organizado numerosos foros de integración, además de haber asumido durante el año pasado la presidencia de la Unasur.

Esta integración con América del Sur, se consolida con la finalización del puente sobre el Río Tacutu, cordón umbilical que une y alimenta mutuamente ambos países, permitiendo la solidificación de una relación simbiótica en la que, por un lado, Brasil contribuye a la integración de Guyana con América del Sur y, por otra parte, Guyana proporciona la integración brasileña en el Caribe.

Desde el punto de vista económico y de infraestructura, Brasil se presenta como un cliente importante de puertos y carreteras, que acortan caminos y reducen los costos con flujos de los productos fabricados en Manaus, así como de productos agrícolas.

En ese mismo contexto, no se puede olvidar que Guyana, como potencial generador de energía hidroeléctrica a gran escala tiene, una vez más, en Brasil, su destino de gran consumidor.

El gran vínculo de Guyana con el continente sudamericano ha tenido lugar a través de Brasil, por medio de los proyectos de infraestructura a desarrollarse allí y de una política integracionista, que eleva a Guyana, en el hemisferio, al nivel del gran “El Dorado” de oportunidades.

## BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, S. By road to Brazil will open up the economy. **Stabroek News Archive**, 25 dez. 2004. (Letter to the editor). Disponible en: <<http://www.stabroek-news.com>>. Acceso el: 15 mar. 2011.



ALFRED, C. *The great betrayal: an historical perspective and lessons of experience in Guyana's political system, 1953-1997*. **Sample A**, 1998.

ATKINSON, P. A Lei ameríndia necessita de alteração. **Stabroek News**, 2008. Disponible en: <<http://www.stabroeknews.com/2008/opinion/letters/07/26/the-amerindian-act-is-in-need-of-amendment/>>. Acceso el: 3 jun. 2011.

BERNARD, C. P. **A República da Guiana e o mundo: fundamentos para uma inserção guianense no contexto internacional**. 1993. Dissertação (Mestrado) – Universidad de Brasília, 1993.

BIRBALSINGH, F. **The people's progressive party of Guyana**. London: Hansib Publications, 2007.

BURNHAN, L. S. F. **A destiny to mould**. Trinidad; Jamaica: Longman, 1970.

\_\_\_\_\_. **Toward the socialist revolution**. Georgetown: People's National Congress, 1975.

CLEMENTI, C. **The Chinese in British Guiana**. [s.l.]: The Argosy Company, 1915.

CORBIN, H. P. **Brazilian migration to Guyana as a livelihood strategy: a case study approach**. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Para, 2007.

CORBIN, R. H. O. Guiana: impacto da política externa sobre os desafios do desenvolvimento. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, n. 8, 2007.

CRAWFORD, M. K. **Scenes from the history of Chinese in Guyana**. Georgetown: The Author, 1989.

CRUZ FILHO, R. M. A. **Nova rota logística, Manaus/Boa Vista/Georgetown: uma análise crítica**. Manaus: Novo Tempo, 2006.

DALY, V. T. **A short history of the Guyanese people**. London: Macmillan Education, 1975.

DAZA, Y. J. **Geografía de Guyana**. Caracas: UCV, 1967.

GEHER, T. Brasil, Guiana e a Ponte sobre o Rio Tacutu. **Folha de Boa Vista**, 30 abr. 2009. Disponible en: <<http://www.folhabv.com.br/noticia.php?id=60993>>. Acceso em: 19 jun. 2011.

GOMES FILHO, F. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. Tesis (Doctorado) – Universidad de Brasília, 2011.

HINTZEN, P. C. **The cost of regime survival**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HOYTE, D. **Guyana's Economic Recovery**: Leadership, will-power and vision. Selected speeches of Hugh Desmond Hoyte. Georgetown: Free Press, 1997.

HUGHES, C. Mass migration from Guyana, a concern. **The Caribbean Camera Newspaper**, Nov. 2005. Disponível em: <<http://www.thecaribbeancamera.com>> Acesso em: 15 mar. 2011.

JACKSON, R. **Guyana's Diplomacy**. Georgetown: Guyana: Free press, 2003.

JAGAN, C. **The west on trial**: the fight for Guyana's freedom. Berlin: Seven Seas Publisher, 1972.

LAFER, C. **Política externa brasileira**: três momentos. São Paulo: Konrad Adenauer-Stiftung, 1993. (Papers, n. 4).

\_\_\_\_\_. A diplomacia globalizada. **Valor Econômico**, p. 11-13, nov. 2000.

LAFER, C.; FONSECA JUNIOR, G. **Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas**. [s.d.]. (Notas Analíticas y algunas Sugerencias).

MAJEED, H.; BURNHAM, F. **New York**: Global Communications Publishing. [s.d.].

MENEZES, M. N. **The Portuguese of Guyana**: a study in culture and conflict. [s.l.]: Anand Press, 1992.

MORRISSON, A. **The struggle for democracy in Guyana 1952-1992**. Georgetown: Red Thread Women's Press, 1997.

NABUCO, J. **O direito do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1941.

PEREIRA, M. C. Processo Migratório na Fronteira Brasil-Guiana. Dossiê Migração. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, 2006.

\_\_\_\_\_. **Reconstruções identitárias em sociedades plurais**: os povos da fronteira Brasil – Guiana. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/article/viewFile/1305/1073>> Acesso em: 15 mar. 2011.

PROCÓPIO, A. **Amazônia**: ecologia e degradação social. São Paulo: Alfa-ômega, 1992.

\_\_\_\_\_. (Org.). O multilateralismo amazônico e as fronteiras da segurança. *In*: **Os excluídos da Arca de Noé**. São Paulo: Hucitec, 2004.

\_\_\_\_\_. **Destino Amazônico**. São Paulo: Hucitec, 2005.

\_\_\_\_\_. **Subdesenvolvimento sustentável**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

\_\_\_\_\_. A presença brasileira, russa, indiana e chinesa na Amazônia caribenha. *In*: O Brasil no contexto político regional. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano XI, n. 4, nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Diplomacia e desigualdade**. 2. ed., Curitiba: Juruá, 2011.

RABE, S. G. **U.S. Intervention in British Guiana: a cold war story**. The University of North Carolina Press, 2005.

RAM, C. Guiana: entre a história e a realidade. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, n. 3, 2005.

RAMKHARAN, R. A nova ordem humana global de Cheddi Jagan. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, n. 5, 2007.

RAMPERSAUD, R. Economia da Guiana: avaliação e projeções. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, n. 7, 2007.

RAMRAJ, R. Guyana: population, environments, economic activities. **Battle-ground Printing & Publishing**, Greensboro, 2003.

RAMSAROOP, P. R.; PHILIPS, E. M. A Guiana – vinculando o Brasil ao Caribe: um potencial que encontra a sua oportunidade. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, n. 4, 2006.

RICUPERO, R. Tratado de Cooperação Amazônica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 81, año 21.

SCHOMBURGK, R. **A description of British Guiana, geographical and statistical**: exhibiting its resources and capabilities together with the present and future condition and prospects of the colony. London: Frank Cass & Co. Ltd., 1970.

SERBIN, A. **Geopolítica de las relaciones de Venezuela con el Caribe**. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica, 1982/1983.

SILVA, C. A. B. **A revolta de Rupununi**: uma etnografia possível. Campinas: Tesis (Doctorado) – Unicamp, 2005.

SILVEIRA, E. D. **Direito Sócioambiental – Tratado de Cooperação Amazônico**. Curitiba: Juruá, 2005

SINCLAIR, C. Artigo 46 (2) do Acordo Colectivo de Trabalho reconhece que haverá greves. **Stabroek News**, 2010. Disponible en: <<http://www.stabroeknews.com/index.pl/article?id=41494689>>. Acceso el: 21 jun. 2011.

TURNO, S. G. **Política Exterior de Guyana**. Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1988.



## EL SUR EN EL SIGLO XXI: UNA APROXIMACIÓN DESDE VENEZUELA

Hector Constant Rosales\*

### 1 INTRODUCCIÓN. TURBULENCIA MUNDIAL Y CRISIS GLOBAL: EL SIGLO XXI Y EL REACOMODO INTERNACIONAL

Al final de la década de los '90 del siglo XX, todo parecía indicar que el ajedrez estaba en su justo lugar para dar la bienvenida a la nueva centuria. El mundo estaba todavía bajo la magia del “retorno a la libertad” que había supuesto el final de la Unión Soviética, y Estados Unidos aprovechaba esta circunstancia para presentarse, bajo la presidencia de William Clinton, como una superpotencia capaz de garantizar la gobernabilidad internacional en condiciones de amistad generalizada. La “unipolaridad amiga” post-soviética y el enfrentamiento “Este-Oeste” daban paso a un multilateralismo creciente cuya agenda económica y política garantizaba el éxito del sistema y la liberalización del comercio en aras del progreso. En América Latina, aunque sin el ánimo que supuso su firma en 1994, el Área de Libre Comercio para las Américas (Alca) era la expresión singular de esta nueva *pax americana*, según la cual la región debía encaminarse a un desarrollo compartido, de la mano de los confiables vecinos del norte.

Pero el siglo XXI no comenzó con la tranquilidad deseada por algunos. No sólo política sino social y económicamente, el mundo entraba en un espiral de turbulencia en el cual la crisis y la recomposición de tendencias se abrían pasos fulgurantemente. Y no podía ser de otra manera, habida cuenta de las condiciones en que se mantenía la mayor parte del planeta – pobreza, hambre, exterminio, depredación ambiental, pandemias – frente a una minoría que a pesar de conservar una cómoda rutina de vida empezaba a manifestar cada vez más problemas y desafíos: inmigración, desempleo, disminución de subsidios.

Políticamente, la turbulencia empezó a reflejarse con mayor ahínco luego del atentado a las torres gemelas de septiembre de 2001. A partir de allí, y ya con George W. Bush en la Casa Blanca, el supuesto multilateralismo creciente derivó en una actualización de la agenda estadounidense para imponer su visión y garantizar sus intereses sin consideración de legitimidad internacional alguna. Las invasiones a Afganistán (2001) e Irak (2003), organizadas incluso sin la venia de aliados tradicionales del Consejo de Seguridad de la ONU, fueron ejemplares

---

\* Diplomático de carrera, jefe y fundador del Equipo de Investigación del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, institución en la que fue Subdirector hasta el año 2010. Actualmente, se desempeña como negociador venezolano del Mercosur.

muestras de ello. Con el paso de la primera década de este siglo, el balance bélico es notablemente desesperanzador: las intervenciones militares están a la orden del día, cuando no aquellas intervenciones que más indirectas pero igualmente peligrosas – ambientadas por campañas propagandísticas o sanciones en contra de determinados gobiernos – pretenden imponer una “gobernanza mundial” que no admite disidencias.

En el plano económico, la ansiada liberalización del comercio se encontró con la férrea resistencia de los propios aparatos productivos de los países industrializados, sin contar además con la explosión de crisis específicas de dimensiones generales en el mismo corazón del capitalismo, como la crisis financiera-bancaria o la crisis inmobiliaria de Estados Unidos, cuyos efectos se sintieron con particular fuerza en Europa. Paradójicamente regiones del “Sur”, como la mayor parte de América Latina, no se vieron inmersas en la crisis económica de manera directa, mientras otras se convirtieron en víctimas desafortunadas – especies de chivos expiatorios como Libia o más recientemente Grecia – en pos de la salvación del sistema.

La realidad social de inicios de siglo tampoco refleja la “estabilidad aparente” deseada. Los efectos del neoliberalismo continúan sintiéndose en buena parte del planeta, en regiones que debían incluso ser consideradas como ejemplos de economías pujantes, como países de Europa del este, que debieron asumir drásticas medidas macroeconómicas de cara a su adecuación a la eurozona. Ello, sumado a la crisis mundial generalizada, ha recrudecido el malestar social en los países industrializados, con la subsecuente aparición de fenómenos hasta ayer aislados como protestas masivas en suburbios o zonas de bajos ingresos, aumento de la xenofobia y recrudecimiento de las medidas anti-migratorias como paños de agua tibia para aminorar el costo político del malestar social.

En los países periféricos, sobre todo en África y naciones con históricas deudas internacionales como Haití, todavía persisten los tristes síntomas de la desigualdad, con periódicas hambrunas, vulnerabilidad extrema ante desastres naturales e inefectiva ayuda internacional. A todo esto habrá que sumar la fortaleza de un movimiento contestatario mundial que se ha visto multiplicado en la primera década del siglo, con consecuencias políticas inmediatas (llegada al poder de gobiernos progresistas en América Latina, entre otros) y que pone en evidencia la “inestabilidad” social del planeta.

La interrelación de la crisis en sus aspectos políticos, sociales y económicos, sin contar los culturales, ambientales, energéticos y tecnológicos, dan cuenta de una turbulencia con efectos variados. El primer efecto que deseamos resaltar, y que será uno de los ejes de nuestro análisis, se refiere a la existencia de una cada vez mayor diferencia geopolítica entre el Norte y el Sur. Esta tipificación, que no busca de ninguna manera alentar conflictos futuros o generar odiosas divisiones

maniqueas entre “buenos” y “malos” – como sí acostumbra hacer el discurso belicista de los últimos años – nos permitirá aproximarnos a los efectos de las crisis en ambas regiones del planeta, y sobre todo a las respuestas que se están generando desde los dos escenarios. Particular atención tendrá para nosotros el caso de América Latina y el Caribe, y dentro de ella Venezuela, país desde el cual se viene construyendo durante el siglo XXI una propuesta internacional marcadamente crítica y creativa, con relación al status quo.

En momentos en que América del Sur está en proceso de acelerado crecimiento institucional y de suma de voluntades políticas, creemos necesario estudiar su participación en la turbulencia mundial generalizada, desde una óptica integral que permita comprender los componentes de la crisis global y visualizar las tendencias en el corto plazo. Ello nos llevará a generar algunas sugerencias que pueden ser de utilidad para el reforzamiento de las redes académicas y sociales que, desde este nuestro Sur, están llamadas a contribuir con el reacomodo internacional

## **2 EL NORTE Y EL SUR EN EL SIGLO XXI, DOS REALIDADES, DOS CONTRADICCIONES**

### **2.1 Aproximaciones conceptuales**

Caracterizar sin ambages el Norte y el Sur en el siglo XXI no es una tarea sencilla, ni pretende constituirse en el punto central de este análisis. Más allá de las referencias geográficas que supongan el norte y el sur en tanto puntos cardinales, el Norte y el Sur del siglo XXI reflejan dos mundos heterogéneos, enfrentados a realidades similares y en busca de soluciones para sobrevivir.

Aunque pudiera existir tentación por rescatar algunos conceptos ya utilizados en la teoría política del pasado contemporáneo, como Este-Oeste, Centro-Periferia, Primer Mundo-Tercer Mundo, creemos conveniente empezar a utilizar el Norte-Sur como el nuevo binomio de caracterización internacional. Lógicamente, al igual que las categorías que las precedieron, el Norte y el Sur no deben ser considerados conceptos abrasivos o totalitarios. Dentro del Norte existen múltiples realidades, tanto como dentro del Sur, lo cual contribuye a su complejidad. Tampoco pretende esta categorización considerarse como totalmente novedosa. Durante el siglo XX, los conceptos de Norte y Sur fueron rescatados particularmente por los países emergentes, miembros del grupo de los No Alineados, dando origen a una nueva tipificación de cooperación internacional conocida como Sur-Sur.

Desaparecida la confrontación Este-Oeste, permanece vigente el otro paradigma, el [sic] de las relaciones Norte-Sur, países desarrollados frente a países subdesarrollados. [...] Los Estados del Sur reclamaban una estructura internacional más justa para el desenvolvimiento de sus economías, sus políticas exteriores autónomas se

encaminaban en esa dirección. Ese comportamiento internacional se centró inicialmente en la solicitud de un Nuevo Orden Económico Internacional, (NOEI), que contemplaba, entre otras cosas, la creación de fondos internacionales para la ayuda al Tercer Mundo, traspaso de tecnología, traspaso de la producción industrial hacia los países del Sur y la revalorización de las materias primas que se importaban desde los países subdesarrollados. (Carrillo Volcán, 1998, p.70)

En el siglo XXI la novedad radica en el hecho de que a pesar de enfrentarse a desafíos similares – económicos, ambientales, políticos – el Norte y el Sur construyen soluciones y agendas, que los distancian cada vez más en un escenario de enfrentamientos recurrentes.<sup>2</sup> Así las cosas, nos atrevemos a señalar a un Norte compuesto por Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, Israel, Rusia, Australia y Japón; y a un Sur integrado por América Latina y el Caribe, África y Asia. Como ya se ha hecho notar, dentro de ambas masas geográficas hacen juego notables diferenciaciones. Tantas son las heterogeneidades, que debemos incluso diferenciar las acciones gubernamentales del sentir de las poblaciones de esas mismas regiones, ya que es mucho más probable encontrar similitud en las reivindicaciones sociales de los pueblos del Norte y del Sur, que en el accionar político de los gobiernos de ambas zonas.

Para contribuir con la complejidad de la turbulencia mundial actual, debemos señalar que es posible que algunas subregiones estén en una situación de indefinición temporal antes de poder ser catalogadas como Norte o Sur. Por ejemplo, los acontecimientos recientes del Medio Oriente todavía plantean interrogantes sobre su devenir político. Y aunque prevemos que muchas de esas sociedades puedan radicalizar su resistencia cultural, no podemos desestimar el poderío del Norte para impedir, o en el mejor de los casos anular, cualquier brote de resistencia que suponga una mayor deslegitimación de sus intereses.

Esta última afirmación conlleva una explicación suplementaria. En el marco de la era bipolar, era usual entrever el enfrentamiento capitalista-socialista por aumentar el número de aliados a cada bloque. *Mutatis mutandi*, actualmente pareciera que estamos asistiendo a una reedición de este fenómeno, con la diferencia de que sólo el bloque geopolítico del Norte emprende cruzadas con el objeto de mantener su hegemonía y aumentar sus zonas de influencia. La lógica de la guerra preventiva, y el discurso de exportación de “libertad” y “democratización” que acompaña las últimas intervenciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), estarían dentro de las modalidades utilizadas para implantar gobiernos que puedan aliarse irrestrictamente al Norte o, por lo menos, mantener una actitud de neutrali-

2. Alí Rodríguez Araque, notable figura venezolana quién ocupará en el año 2012 la Secretaría de la Unasur, ha señalado que “el conflicto a nivel internacional no es, como años atrás, entre el Este y el Oeste, sino entre el Norte y el Sur. Aquél era un conflicto entre grandes potencias (Estados Unidos-URSS) y era esencialmente militar, hoy no es entre grandes potencias y es un conflicto social”. Rodríguez Araque, 2011.



dad frente a los desmanes de los centros capitalistas. Se estarían creando así “zonas grises” entre el Norte y el Sur cuya actitud, idealmente afiliada al Norte, puede sin embargo variar en dependencia de las condiciones y del contexto.

## 2.2 Dos realidades en un mundo no dividido en dos partes

### 2.2.1 El Norte: ¿crisis hegemónica o hegemonía de la crisis?

Amén de su aproximación conceptual, Norte y Sur se diferencian también en la actualidad por su actitud y por la caracterización que los identifica. Pero, como se ha reiterado en varias oportunidades, es imposible hablar de un mundo dividido en dos partes. La globalización,<sup>3</sup> afianzada por el neoliberalismo durante la última década del siglo anterior, produjo un incremento de la influencia de las corporaciones y grupos transnacionales en el comercio y las finanzas mundiales. A las dos partes del Norte y Sur se agregarían un sin fin de actores cuyos intereses competitivos tienden hacia el Norte por estar esencialmente radicados en Estados Unidos, Europa y Japón.

Estamos a punto de vivir una segunda revolución capitalista. La globalización neoliberal alcanza a todos los rincones del planeta, desdeñando tanto la independencia de los pueblos como la diversidad de sus regímenes políticos. El mundo conoce una nueva era de conquista similar a la de los descubrimientos y la colonización. Pero, mientras los actores principales de las anteriores expansiones eran los Estados, esta vez son las empresas y los grupos industriales y financieros privados los que se proponen dominar el mundo. Nunca los dueños del planeta han sido tan pocos ni tan poderosos. Estos grupos están situados en la tríada – USA, Europa y Japón –, y la mitad de ellos está radicada en Estados Unidos (Ramonet, 2004, p.48)

La libertad financiera y comercial preconizada por el liberalismo y neoliberalismo, supuso sin embargo un arma peligrosa en esta primera década del siglo XXI. Aunque el liberalismo es tradicionalmente desconfiado del Estado como ente regulador de la economía, en estos principios de siglo el Norte conoció dos fenómenos que son tanto contradictorios como complementarios. Por un lado, el auge del neoliberalismo llevó al Norte a permitir que sus empresas y corporaciones pudiesen actuar libremente en la mayoría del mundo. Por otro lado, y particularmente en Estados Unidos, el Estado se convirtió en el principal motor de la economía a través del gasto militar (Dos Santos, 2007).

La preponderancia del Estado como regulador de la oferta y la demanda a través del gasto bélico no es nueva. Ronald Reagan la llevó a su máxima expresión al sentar las bases del intervencionismo estadounidense contemporáneo, que se

---

3. Con relación a la globalización y sus alcances como nueva etapa del imperialismo, Borón advierte que la globalización no puede ser analizada desde un solo prisma en la medida en que no todo ha sido globalizado. “Se globalizó el sistema financiero internacional, sin duda; pero no ocurrió lo mismo con el comercio de productos agrícolas y con una amplia franja del sector servicios” (Borón, 2004, p.134).

expresó en Latinoamérica con la estrategia de Santa Fe<sup>4</sup> y con la aplicación posterior del Consenso de Washington, éste último generalizado luego al resto del planeta. Liberales en el discurso pero centralizadores y monopolizadores en la práctica, los Estados del Norte se han visto necesitados en la actualidad de reforzar su papel en la economía mundial incrementando el gasto en armas, lo cual explicaría en parte, las numerosas aventuras militares de los últimos años, así como el fortalecimiento de la OTAN, ya no sólo como una herramienta de imposición militar sino fundamentalmente de oxigenación económica al sistema capitalista.

Ciertamente, los albores del siglo XXI pudieron ser confusos en cuanto a la identificación de un Norte con estrategias mancomunadas. Las condiciones mundiales hacían del capitalismo el gran triunfador como sistema y modo de producción, lo cual permitía a los centros de poder manifestar divergencias en cuanto a las formas de comprender su protagonismo y defender sus intereses.

A fines del siglo el capitalismo parece vencedor, pero su triunfo le ha costado demasiado caro. A diferencia de sus reformulaciones anteriores – incluso después de crisis muy profundas – ahora ofrece a todos un mundo sin valores, sin ideales, sin grandes relatos, sin comunidad, sin futuros que conquistar ni esperanzas, falta de motivaciones, de atractivos y de reservas morales para el mantenimiento del orden en caso de crisis del sistema. [...] El esfuerzo principal del capitalismo actual está puesto en *la guerra cultural por el dominio de la vida cotidiana*. (Martínez Heredia, 2006, pp. 220-221, cursivas originales)

Las divergencias más notables – que hacían alarde público de consideraciones morales pero que podían también significar una molestia en la hegemonía excesiva de Estados Unidos – se hicieron notar con la intervención estadounidense en Irak, en la cual se enfrentaron la “vieja Europa”, símbolo de decadencia e incomprensión de los tiempos actuales, y el “nuevo mundo”, constituido por Estados Unidos y sus aliados como símbolos de “libertad”, planteando un desafío de alcance limitado que no evitó de ninguna manera la invasión del país bajo una excusa (presencia de armas nucleares) demostrada como falsa poco tiempo después.

Pero las grietas fueron más allá del discurso. En el propio seno del electorado del Norte se produjeron variopintas reacciones no siempre acordes a las lógicas del sistema: en Europa, por ejemplo, resurgieron con enorme fuerza las tendencias de extrema derecha como una respuesta frente a la misma desesperanza generada por sus campañas mediáticas. La reacción no se hizo esperar. El peligro de una extrema derecha nacionalista resulta para el Norte tan preocupante como una revolución socialista. Un “nuevo reformismo” se impuso así como preludio al escenario de unificación de criterios que vendría en poco.

4. En mayo de 1980 el Comité de Santa Fe, formado por mandato del Consejo de Seguridad Interamericana, diseñaba un conjunto de políticas para América Latina partiendo de un concepto de guerra permanente. Según el documento: “El continente americano está siendo atacado. América Latina, compañera y aliada tradicional de Estados Unidos, está siendo penetrada por el poder soviético...” en Dos Santos, 2007, p.39.

Se necesita un nuevo reformismo, dicen ciertos anuncios pagados en este tiempo de desempleo estructural. Quizás una nueva campaña de centro-izquierda contra el neoliberalismo, en la que la izquierda parezca centro y el centro parezca izquierda, ayude a transitar de la gobernabilidad a la hegemonía. (Ídem, p.220, cursivas originales)

A pesar de las divergencias de principios de siglo, la crisis global devino rápidamente en factor de unión para el Norte. Las crisis cíclicas del capitalismo, usuales a lo largo del siglo XX, se hicieron y se hacen cada vez más fuertes y recurrentes a partir del año 2005. Ya no sólo se trata de finanzas y números. La escasez de petróleo, el aumento de los precios de las materias primas y las exigencias derivadas de acuerdos supranacionales – tipo Unión Europea – llevan a una generalización de la crisis y, en consecuencia, a generalizar las respuestas, esta vez desde criterios unificados, para salvar la situación. Es el contexto ideal para la consolidación de lo que Borón (2004) considera la “tríada del imperialismo” compuesta por la cuestión militar, la concentración económica y la tiranía de los mercados financieros, cuyo accionar vendría orientado principalmente desde Estados Unidos.

De esta manera, con estrategias que se hacen cada vez más homogéneas, los recursos económicos son empleados conjuntamente con los culturales, mediáticos, financieros, militares y políticos para garantizar la subsistencia del sistema, aun si ello supone invasiones, irrespeto a la soberanía, creación de matrices de opinión basadas en hechos ficticios (desde narcogobiernos a gobiernos terroristas) y violación de los principios básicos del derecho internacional.

No obstante, pese a tener una agenda cada vez más consolidada y compartida, la situación crítica tiende a perpetuarse, generando bolsas de tensión en el Norte y el aumento de una carrera de competencias por sobrevivir independientemente de las alianzas que se tejan o desmanes que se cometan en nombre de la “libertad” y el “progreso”; nociones que ahora el Norte entona de manera unísona para cambiar gobiernos o plantear paquetes de rescate económico, con el dinero de contribuyentes cuyas protestas son silenciadas en medio de la complicidad del sistema mediático transnacional.

### 2.2.2 El Sur: voz crítica en medio del reacomodo

El siglo XXI inicia su recorrido histórico con un desbordamiento de la hegemonía mundial bajo la forma de numerosas guerras y confrontaciones que pretenden rescatar el sistema de un derrumbe de mayor envergadura. La crisis económica y política actual se manifiesta además en una considerable crisis energético-ambiental que es percibida por el Norte sin el debido compromiso de actuación. Es frente a esta hegemonía campante que el Sur aparece en esta década del siglo XXI como una categoría geopolítica diferenciada y capacitada para emprender nuevos rumbos en la esfera mundial.

Tanto como el Norte pudiera considerarse como legatario de toda una saga de hegemonía construida durante siglos, desde el colonialismo del siglo XVI hasta el neocolonialismo de los siglos XIX y XX, el Sur puede tipificarse como heredero de las luchas de resistencia y liberación, así como por la memoria de opresión con que fue condenado a asumir un rol específico en la división internacional del trabajo.

Esta singular marca genética ha hecho del Sur un espacio geopolítico cuya deuda en materia de desarrollo no merma su creciente madurez para comprender su potencial y su papel de posible vanguardia contemporánea. A pesar de la incuantificable expoliación de riquezas que tuvo que afrontar como colonia, el Sur todavía sigue manteniendo la primacía en materia de recursos naturales renovables y no renovables. Biodiversidad, agua dulce, minerales, minerales raros, tierras cultivables, son todos elementos que geopolíticamente hacen del Sur el territorio del futuro.

Inicialmente enfocado en el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y en una agenda meramente económica, el Sur del siglo XXI tiene un rostro más político que ayer. La realidad de la hegemonía global y el amargo historial de las décadas ochenta y noventa del siglo XX están latentes, tanto como latente se encuentra el recuerdo del primer fracaso del debate Norte-Sur.

Las décadas cincuenta, sesenta y setenta del siglo XX fueron abundantes en experiencias inspiradoras para la primera conformación del Sur como un movimiento tangible. Las independencias de las antiguas colonias africanas y asiáticas, el surgimiento del Movimiento de los No Alineados y la victoria de connotadas revoluciones socialistas en África y el Caribe, son algunos de los acontecimientos que marcan pauta en el surgimiento de un movimiento contestatario a las estrategias hegemónicas y al enfrentamiento Este-Oeste. Fue también el período del nacimiento de la teoría de la dependencia y del debate Centro-Periferia.

En materia económico-comercial, el NOEI logró consensuar en 1974, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuatro consideraciones que representaban las reivindicaciones profundas de un Nuevo Mundo que reclamaba mayor participación y atención en un escenario dominado por la tensión capitalismo-comunismo.

- 1) Necesidad de apoyar el esfuerzo de desarrollo de los países pobres en todas las áreas, cambiando para ello las reglas vigentes, en especial lo referente al régimen del comercio y al sistema monetario internacional, por entender que ambos discriminan contra los PMD [Países Menos Desarrollados].
- 2) Conveniencia de aumentar la participación de los PMD en la producción mundial, tanto industrial como agrícola, propiciando la expansión de sus actividades comerciales, de transporte y de comunicación.

3) posibilidad de modificar los patrones convencionales de evolución del comercio y de los flujos de tecnología, desde su orientación hegemónica Norte/Sur a otra de intercambio más equitativo.

4) Exigencia de los Estados de que se comporten decentemente unos con otros, según lo establecido en las normas de conducta que figuran en la “Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados” de 1974. (Tamames, 1999, p.199)

Pero el ímpetu inicial del NOEI se enfrentó rápidamente al desinterés de los países del centro industrializado y de la opinión mediática internacional.

En cierto modo, el NOEI, uno de los temas con más amplia literatura en la historia de las relaciones internacionales, recuerda a la *serpiente de verano* del Loch Ness en Escocia, que, según dicen, surge, desaparece, retorna, y se vuelve a marchar, pero que sólo se menciona en los medios de comunicación en los días apacibles del estío, cuando no hay otro tema más socorrido (Ídem, p.200, cursivas originales)

De hecho, en la Cumbre sobre el NOEI celebrada en Cancún, México, en octubre de 1981, Estados Unidos logró evitar las posiciones que reclamaban emprender en ese espacio posibles negociaciones globales en materia comercial. Al contrario, “se impuso la propuesta de una Ronda Reagan (luego Ronda Uruguay) en el GATT, para reforzar el liberalismo mundial” (Ídem, p.201)

Las décadas de los ochenta y noventa, en cambio, sirvieron para reforzar al Norte y sus intereses, así como para fragmentar al Sur todavía más. Ello se sumaría al panorama triunfante del capitalismo ante la caída de la Unión Soviética y de los “socialismos reales” en Europa del Este, quedando únicamente Cuba como un bastión de resistencia condenada a un criminal bloqueo, por atreverse a defender una corriente de pensamiento anti-sistema.

Llegado el final del siglo XX e iniciado el XXI, las voces del Sur empiezan a sentirse nuevamente. Quizá los propios embates del Norte hayan promovido en los primeros años del nuevo siglo la aparición de voces disonantes que empiezan a resquebrajar la pasividad asentada en las dos décadas anteriores. Y casualmente, este resurgir del Sur ocurre principalmente en América Latina, cuando a la aislada voz de Cuba se suman otras voces como la venezolana, que se hacen rápidamente incómodas para el sistema.

A la retórica anti-sistema, donde el anti-imperialismo resurge con fuerza, se añade la realidad de la crisis global y el papel de países emergentes del Sur cuyo rol se expande aceleradamente como posible contención a la crisis y sus efectos. China es el caso más emblemático, por el protagonismo financiero-comercial que lo ubica como “uno de los actores gravitantes de la economía mundial” (Cepal, p. 5).

En efecto, con una tasa de crecimiento constante de aproximadamente 9% anual en la última década, China se ha transformado en el motor de las relaciones económicas actuales. El estímulo al consumo interno chino; el aumento

progresivo del salario mínimo con el subsiguiente aumento del poder adquisitivo; y la existencia de una numerosa clase media cuyo consumo interno está siendo constantemente fomentado (Ídem.), son algunas de las medidas que han permitido al país asiático evitar el impacto de la crisis en su economía y reducir el impacto de la misma crisis en el mundo, notablemente en el Sur, a partir de los lazos políticos y económicos construidos en el siglo XXI. El auge de la economía brasileña: la riqueza petrolera venezolana volcada en acuerdos de precios preferenciales de crudo a la región y el comercio de América Latina y el Caribe con China, lograron que la región tampoco sufriera el enorme descalabro que hubiese supuesto la crisis del Norte, en función de la dependencia todavía existente.

La importancia creciente de China, y en general de los BRIC, es vital para el Sur. Sus condiciones económicas objetivas pueden significar la modificación del reparto de poder internacional, y el inicio de un nuevo modelo de relacionamiento Norte-Sur. Esta posibilidad del Sur ha sido correctamente interpretada por el Norte, quien busca acercarse a los BRIC y comprometerlos cada vez más en tanto aliados seguros, como veremos más adelante.

La fortaleza económica de los BRIC, sumada a la voluntad política y potencial económico del resto del Sur, hacen más factible garantizar el cumplimiento de lo que denominaríamos la “agenda política del Sur en el siglo XX”. Esta agenda estaría compuesta de un conjunto de principios transversales que orientan la acción del Sur, habida cuenta de los matices que existan en su interpretación y ejecución: multipolaridad, promoción progresiva de los derechos humanos, proliferación de movimientos sociales, resistencia cultural, protección de la democracia y promoción de la soberanía estatal y del derecho internacional.<sup>5</sup>

Así como en el Norte, en el Sur también existen notables heterogeneidades. La referida agenda política no debe ser vista como un índice de actuación o un petitorio exclusivo y singular de todos los países de esta región geopolítica. La diversidad está a la orden del día en el Sur, como bien lo demuestran los recientes acontecimientos del mundo árabe y la influencia del Norte en los nuevos gobiernos instaurados en Libia, Egipto o Túnez. Sin embargo, si se miran más de cerca, los mismos procesos del Medio Oriente y la llamada primavera del mundo árabe están muy cerca de honrar la agenda política del Sur.

---

5. Esta lista enumerativa está lejos de pretenderse homogeneizante de la acción del Sur. Sería extenso, por ejemplo, tratar los matices que en materia de derechos humanos o promoción de la democracia existen. Ello incluso obligaría a profundizar las variables culturales que circunscriben y condicionan a cada sociedad específica. No obstante, la vigencia de una agenda “del Sur” tiene buena parte de su asidero en la actuación y protagonismo que evidencia China en el tablero mundial. Tanto política, como económica y militarmente, la nación asiática tiene una preponderancia y un protagonismo que no puede ser desconocida por las potencias. Un buen indicativo de lo anterior se presenta con la reciente visita del vicescanciller chino, Zhai Jun, a Siria en febrero de 2012, en momentos en que Europa y Estados Unidos manifiestan una franca actitud de hostilidad hacia el gobierno de Bashar Al-Assad. Con el apoyo al gobierno Sirio, China marca una actuación independiente y alejada de la agenda belicista de Estados Unidos y Europa.

En efecto, y muy a pesar de la intervención de la OTAN, se nota el inicio de una inestabilidad política en estos países cuya sociedad exige un mayor retorno a la cultura islámica (resistencia cultural). Se reedita así para el Norte el temor de la revolución iraní de 1979 o la implantación de una ingobernabilidad incontrolable como las acontecidas en Irak y Afganistán en contra de la presencia foránea (promoción de la soberanía). Ello permite concluir, con certeza, que la implementación de la agenda del Sur no es exclusiva de los gobiernos sino, por el contrario, de las propias poblaciones que la hacen suya.

Este fenómeno esperanzador nos lleva por el momento a una última consideración: los movimientos de resistencia a la hegemonía están cada vez más presentes en el Norte, lo cual otorga un nuevo horizonte para el fortalecimiento del Sur en el reacondicionamiento futuro de las relaciones internacionales. El malestar social generado por la crisis, causante del desempleo y del desespero de un numeroso contingente de fuerzas vivas dentro del Norte, ha suscitado la aparición de fenómenos masivos, espontáneos, y no coordinados entre sí. Si la última manifestación en el Norte resultó en los “indignados”, ya desde el año 2005 se apreciaban en sus principales urbes continuas protestas – algunas veces violentas – que reclamaban una mayor participación del Estado en la deuda social.

### **2.3 Norte-Sur: ¿Recomposición hegemónica o nuevos frentes de desencuentro?**

Los puntos de encuentro entre el Norte y el Sur se hacen cada vez más escasos durante esta década, tal y como quedó demostrado con la reciente petición de Palestina de ingresar como miembro pleno a la Organización de Naciones Unidas. La amplísima mayoría de Estados proclives a la petición no pueden alterar el deseo de unos pocos de continuar bloqueando lo que a todas luces es un derecho vital del pueblo palestino. En la Organización de Estados Americanos, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, y otros organismos multilaterales, se aprecia un divorcio similar. Ni hablar del desencuentro en materia ambiental o tecnológica. Las voces del Sur se hacen más y más críticas a la acción hegemónica del Norte, deslegitimando sus acciones y potenciando la perpetuación de las bolsas de tensión – políticas, económicas, sociales – originadas por la crisis global.

Estas bolsas de tensión y la necesidad de encontrar soluciones rápidas y durables a la crisis han llevado a la formulación desde el Norte de nuevos mecanismos que propenden a una “hegemonía compartida” con países emergentes del Sur, que ahora empiezan a ser considerados clave para la gobernabilidad mundial pero, sobre todo, que reflejan la incapacidad del Norte para hacer frente a la crisis de manera unilateral. Como no puede avanzarse cómodamente en el plano político entre el Norte y el Sur, el plano económico trata de convertirse nuevamente

en el espacio de entendimiento. El G-20,<sup>6</sup> constituido oficialmente en 1999, pero que ha conocido relevancia en los últimos años, es una de las principales evidencias de esta nueva recomposición en ciernes.

El G-20 es promovido con el fin de establecer directrices frente a las recurrentes crisis financieras y propender a una especie de “gobernanza económica global” que incluya el fortalecimiento de las estructuras monetarias internacionales y la cooperación para el “crecimiento y el desarrollo alrededor del mundo” ([www.g20.org](http://www.g20.org)). Si bien este papel era tradicionalmente jugado por el G-7, la incorporación de economías emergentes como Suráfrica, Brasil o India fue considerada como un “reconocimiento al hecho que los mercados de países emergentes no eran suficientemente incluidos en el ámbito de la discusión económica mundial y la gobernanza” ([www.g20.org](http://www.g20.org)).

Así, de ser un grupo tradicionalmente compuesto por países comprometidos con prácticas hegemónicas, el nuevo G-20 trató de incorporar una mayor “legitimidad” a la discusión económica mundial integrando países de todas las regiones del planeta que tuviesen no sólo respetables índices macroeconómicos, sino también determinados liderazgos subregionales. Otra de las razones que motivó a fomentar la participación de economías pujantes como la china o la brasileña, fue la escasez de recursos monetarios en el seno de los centros capitalistas, que llevó a los países industrializados a buscar nuevas formas de oxigenación para evitar una total debacle de sus propios sistemas económicos.

Martínez (2010) identifica dos posiciones “claramente diferenciadas” en el seno del G-20. Por un lado se tendrían a las potencias centrales, “tradicionalmente ricas o al menos intervencionistas en el resto del mundo”; y por otro lado estarían los BRIC y sus aliados, “que denuncian que la crisis la han creado Europa y los EUA”. Estas posiciones irían más allá de elementos retóricos.

Siendo que uno de los puntos fuertes de la actual crisis en el norte capitalista es la escasez de divisas y la subsecuente complicación bancaria, los gobiernos de las potencias tradicionales están tejiendo alianzas con países como China que cuentan con fuertes sectores públicos (industria, servicios, energía) incluyendo la Banca, lo cual los hace atractivos en función de su crecimiento económico y de la existencia de clases medias y altas con capacidad de ahorro y de reinversión.

En vista de que no puede intervenir directamente en instituciones y normativas legales de estas economías emergentes, el Norte estaría creando toda una nueva serie de concordatos y legislaciones que permitan “recuperar la economía

---

6. El G-20 está conformado por: Países desarrollados: Unión Europea, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido, Canadá y Australia; Países emergentes: Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, México, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea y Turquía. <[www.g20.org](http://www.g20.org)>.



mundial”, aun si ello supone dejar a un lado viejas alianzas y viejas amistades. Es el caso, por ejemplo, de lo que sucede con la “lucha contra los paraísos fiscales” o lucha contra el secreto bancario, mediante la cual tradicionales paraísos de evasión como Suiza o Luxemburgo fueron conminados a cooperar para revelar las identidades de los depositantes bancarios. De hecho, en la Cumbre de Londres de 2009 el objetivo principal resultó ser Suiza, “la cual detenta aún el 27% del mercado del ahorro mundial administrado fuera del país de residencia” (Paye, 2009).

Esta medida, de la cual sin embargo quedan excluidos Estados Unidos o el Reino Unido (con sus propios centros de reciclaje financiero ubicados en el Caribe, Nueva York o Dublín), vendría alineada con la necesidad de ubicar urgentemente recursos monetarios tangibles para abonar su déficit fiscal y sacar a flote instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), que ha sido presentado por Europa y Estados Unidos como el gran salvador de la crisis. Para Hudson (en Escobar, 2010) “vemos que el sistema financiero y los bancos estadounidenses actúan como un ejército para atracar las divisas extranjeras”. Así, se explica claramente el nuevo rostro económico-militarista que caracteriza al Norte en sus intervenciones bélicas, y la confiscación de reservas y cuentas mil millonarias de los hoy parias mundiales y hasta ayer aliados confiables como Ben Alí de Túnez, Mubarak de Egipto o Gaddafi de Libia.

El caso del FMI es justamente uno de los puntos donde se podrían plantear mayores divergencias. Para los miembros del antiguo G-7 esta institución financiera debe contar con fondos suficientes para “poder ayudar a los países que se enfrentan a situaciones de gran estrés financiero” (Navarro, 2009). Pero para los países emergentes, notablemente aquellos que siguieron en el pasado reciente las recetas impuestas desde el FMI y el Banco Mundial, retomar confianza en estas instituciones multilaterales no es tarea para mañana.<sup>7</sup> Al tema de la desconfianza se suman otros de similar importancia: el “FMI mantiene su fundamentalismo en contra de las políticas proteccionistas necesarias para permitir el desarrollo” de los países emergentes” (Ídem), haciendo muchas veces caso omiso al proteccionismo que los países industrializados han reforzado, como manera de contener protestas sociales y mayores deterioros de las condiciones de vida de su población.

Otro tipo de consideraciones, más geopolíticas, podrían también dificultar una “gobernanza consensuada” en el seno del G-20. El tema de la confrontación silente entre China y Estados Unidos anima debates e incógnitas con relación al

---

7. A pesar de esta desconfianza, importantes economías del Sur han continuado trabajando de cerca con el FMI. Tal es el caso de Brasil, que recibió en diciembre de 2011 la visita de la directora del ente financiero, Christine Lagarde. Tras la visita de Lagarde, “el ministro de Hacienda de Brasil, Guido Mantega, afirmó que Brasil está listo para colaborar con recursos adicionales a través de préstamos bilaterales con el FMI” (en <http://www.intereconomia.com/noticias/-negocios/brasil-ofrece-recursos-fmi-para-capear-crisis-europa-20111202>) Con esta reunión y los resultados obtenidos, pareciera claro que Brasil desea apuntalar su rol de potencia emergente incluso a través de herramientas financieras. No obstante, en la mayor parte del Sur el FMI es visto con cautela y amargos recuerdos.

futuro de las relaciones bilaterales : “China verá más que nunca que se solidifica su posición a la cabeza de la lista de competidores/enemigos estratégicos del Pentágono. La pregunta inquietamente cuantitativa del billón de dólares sigue siendo cómo, bajo qué condiciones y hasta cuándo estará dispuesto Pekín a seguir financiando el continuo refuerzo de la abrumadora maquinaria bélica de Washington” (Escobar, 2010). De esta manera, la recomposición hegemónica ansiada mediante “vasos comunicantes” del G-20 entre Norte y Sur puede tornarse en un nuevo frente de desencuentros, con las inevitables consecuencias mundiales: mientras más crisis exista sin posibilidad de solución consensuada, mayores son los riesgos para la paz internacional.

No obstante las divergencias presentes y posibles en el G-20, lo cierto es que hay que ser muy cautelosos con el reacomodo de la estrategia imperial para la perpetuación de la dominación financiera. No es capricho que la Secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton (2011) afirme que “Estados Unidos debería aprender de potencias emergentes como India y Brasil, y poner los intereses económicos en el centro de su política exterior para seguir siendo un líder global”.

Estados Unidos, en tanto adalid del Norte, está consciente de lo peligroso de su situación interna y de su pérdida de legitimidad a nivel internacional, con lo cual pondrá en marcha numerosas negociaciones para garantizar alianzas firmes y una “gobernanza económica” con rostro diverso pero con fines unísonos. De ello depende la supervivencia del “american way of life”, el mantenimiento del liderazgo de Estados Unidos – y en menor medida Europa – como líder global, y en definitiva el sostenimiento del sistema capitalista. El entendimiento Norte-Sur parece así estar más cercano al desencuentro que al encuentro de visiones compartidas.

### **3 AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y VENEZUELA EN EL SUR: ENLAZANDO CAMINOS**

#### **3.1 Breve reseña de la fragmentación de Nuestramérica.**

Hemos mencionado que el siglo XXI supuso la entrada en escena de un nuevo debate donde el Sur retoma preponderancia. Pero en el caso de América Latina y el Caribe, no fueron pocas las etapas que hubo que transitar, antes de abrir paso a una posibilidad de emancipación después de quinientos años de dominación.

Luego del devastador proceso de conquista y colonización con toda su carga ideológica y de memoricidio (Báez, 2008), el siglo XIX verá una América Latina y el Caribe sumidas en la inestabilidad política y en la destrucción sistemática de cualquier iniciativa de desarrollo autóctono, a pesar de las recién alcanzadas independencias y de la acción magistral de prohombres como Bolívar, para fortalecer un espacio integrado.

A la desunión política, habrá que sumarle la franca dependencia económica que se consolida *vis-à-vis* en los centros capitalistas mundiales. Primero Gran Bretaña, luego Estados Unidos, ambos del Norte, diseñarán proyectos para asegurar que la región concentre su esfuerzo económico en la producción de materias primas, reservando para ellas la generación de valor agregado a través de las innovaciones tecnológicas. La división internacional del trabajo se impone en la lógica del capital monopólico de Estado del siglo XIX, para luego dar paso al capitalismo oligopólico de finales del siglo XIX e inicios del XX, y al capitalismo transnacional a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Hegemonía multiforme, las intervenciones de los centros de poder se vieron apoyadas por nuevas estrategias de dominación cultural, a través de los grandes consorcios comunicacionales que se han fortalecido desde 1950. Primero como instrumentos de lucha contra el “comunismo internacional”, muchos grandes medios de comunicación de la región se convirtieron en promotores de los intereses del gran capital, y en la actualidad constituyen un actor preponderante por el nivel de influencia que mantienen sobre la población. Tanto como resguardar al capital, estos consorcios han facilitado la homogeneización cultural diseñada desde los centros financieros para incrementar sus ganancias. Cambio en los patrones de consumo, generación de necesidades superfluas, desconocimiento de valores identitarios propios, son algunas de las consecuencias de esta política dirigida a radioescuchas, televidentes y lectores de prensa. Si bien no puede afirmarse que todas las industrias culturales, así como todos los medios de comunicación, mantienen esta agenda de desdoblamiento hegemónico, resulta sorprendente visualizar las enormes campañas de desprestigio que hoy se ejecutan para revertir el actual cambio político en América Latina.

La hegemonía colonial de antaño se convirtió pues en imperialismo de múltiples rostros, con lo cual la incipiente Doctrina Monroe de 1823 incrementó su fuerza y ramificó su acción hacia el mundo entero. A lo largo del siglo XX, numerosas intervenciones directas e indirectas se sucedieron en América Latina de manos de Estados Unidos, dejando un amargo recuerdo para las luchas de emancipación de la región. A juicio de Luis Suárez Salazar (2003), se impone una dinámica de reforma/ contrarreforma y revolución/ contrarrevolución que acabaría por destruir – con honrosa excepción de la revolución cubana – todo intento de incumplimiento de las normas establecidas por el “status quo occidental”. Si a partir de 1945 – y más allá de tensiones específicas con gobiernos nacionalistas como el de Perón en Argentina o Getulio Vargas en Brasil – el elemento “cohesionador” entre Occidente y los gobiernos de América Latina era la lucha contra el comunismo, con la caída del muro de Berlín se convertiría en la promoción de una democracia de corte liberal que incrementaría la brecha social entre las clases ricas y aquéllas desposeídas.

A nivel económico, luego de promover el liberalismo, la evolución de la doctrina económica de dominación derivó hacia un neoliberalismo que en la década de los ochenta y los noventa del siglo pasado debilitó en tal magnitud las economías de nuestros países, que el único recurso para subsistir resultaba en nuevos endeudamientos con la banca internacional y los organismos financieros mundiales. Ello supuso notables consecuencias en el plano internacional y regional.

Internacionalmente, América Latina y el Caribe – salvo Cuba o específicas situaciones de tensión como la crisis de las Malvinas – se mantuvo en la órbita de Estados Unidos, dejando a un lado las posibles reivindicaciones de su condición de Sur, para actuar como pseudo-células del hegemon del Norte. Regionalmente, se mantuvo la fragmentación política y económica, que no pudo si quiera ser revertida por la aparición de mecanismos de integración como la Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centroamericano, el Caricom o el Mercosur. De hecho, el esquema que a finales de los años 90 prometía ser el nuevo parangón de cooperación era el Área de Libre Comercio para las Américas (Alca), lo cual sentaba las bases para una nueva aniquilación de los sectores productivos nacionales.

Esta cruda realidad hacía suponer que el final del siglo XX era también el final de la resistencia. La lucha social de la segunda mitad del siglo había logrado ser silenciada o cooptada, salvo algunas excepciones como la guerrilla colombiana, la revolución cubana, el proceso indígena ecuatoriano del Pachakutik, que sin embargo no logró mantenerse en el tiempo, o movimientos anti-sistema esporádicos como el Caracazo en Venezuela, cuyas consecuencias se verían en el mediano plazo.

Pero la realidad histórica resultó ser otra: el siglo XXI se abrió para América Latina y el Caribe de la mano de la resistencia, y la resistencia motivó su participación protagónica en un Sur capaz de replantear la hegemonía sin frenos de un Norte desafortado.

### **3.2 DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HACIA AMÉRICA DEL SUR EN EL SIGLO XXI. UNA LECTURA DESDE VENEZUELA.**

Desde 1999 se abre una etapa de cambios significativos en el panorama de América Latina, y muy particularmente de América del Sur. La llegada al poder de Hugo Chávez, en Venezuela, inicia un ciclo de redimensión política regional y mundial. Con un discurso muchas veces solitario en su contexto regional durante los primeros años de su gobierno, Chávez sin embargo plasma lo que serían las grandes líneas de acción de su actuación internacional: construir la multipolaridad, fortalecer la integración latinoamericana caribeña y erradicar la pobreza. Para ello, debió actuar en un contexto hostil, marcado de acuerdos suscritos en la década anterior que reforzaban el neoliberalismo y la hegemonía: la Cumbre de

las Américas de 1994 había desembocado en la adopción del Alca que debía ser efectivo diez años después.

La subida al gobierno, luego de Chávez, de otros importantes líderes de izquierda a partir del año 2002 con el brasileño Lula Da Silva, genera las condiciones propicias para un cambio de timón en las relaciones interamericanas y latinoamericanas hacia el mundo. Con el ascenso posterior de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, de Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay, de Evo Morales en Bolivia, de Daniel Ortega en Nicaragua, de Michelle Bachelet en Chile, de Rafael Correa en Ecuador y de Ollanta Humala en Perú, el escenario es francamente optimista en la primera década del siglo actual. Esta reconfiguración, en la que evidentemente hay que contar a la Cuba de Fidel y Raúl Castro, generó una posibilidad – independientemente del grado de compromiso de cada gobierno – para el retorno del protagonismo de América Latina y el Caribe a la órbita del Sur.

Es a partir de esta realidad que en el siglo XXI, y retomando el camino de José Martí al tipificar una única Nuestramérica, nos inclinemos a fortalecer el concepto de América del Sur como el espacio geopolítico comprendido entre México y Argentina, incluyendo la cuenca del Mar Caribe y los países caribeños de la América continental (Guyana y Suriname). Esto nos permitirá potenciar la noción de “Sur” así como iniciar el camino de la des-fragmentación impuesta por siglos. Asimismo, es una manera de reivindicar el legado de los grandes pensadores de nuestra independencia, que entrevieron la unión como una forma de combatir la hegemonía. Para Venezuela, esta recuperación del Sur vendría de la mano de la incorporación del bolivarianismo en la escena regional/internacional como un faro de luz capaz de hacer comprender los derroteros actuales e iluminar los cursos de acción.

La novedosa realidad política conocida con la llegada de mandatarios autodenominados “progresistas” abre igualmente caminos para una mayor conciencia regional sobre las apetencias del Norte y sus peligros. Como hemos visto, la búsqueda de recursos energéticos, cada vez más escasos, y la necesidad de activar la economía de guerra para oxigenar su aparato productivo, obligan a Estados Unidos y al Norte a emprender sendas guerras de desgaste, que si bien logran el objetivo estratégico no pueden evitar la debacle financiera. La doctrina de “guerra preventiva” acuñada como excusa de estas guerras puede ser vista como un corolario de la Doctrina Monroe, al incrementar las tendencias armamentistas mundiales y promover cambios tácticos en la estrategia de dominación para América Latina, que se expresan actualmente con la búsqueda de acuerdos comerciales y militares bilaterales y la instalación de armamento pesado de guerra en países de la región, cuyo ejemplo más emblemático lo constituye Colombia.

En contraste, las propuestas presentadas desde esta Suramérica fortalecen acciones concretas y en muchos casos se acercan a proposiciones anti-hegemónicas, en cuanto se distancian de la agenda del Norte que pretende ser impuesta como agenda mundial. La presencia de gobiernos progresistas desde 1999 ha facilitado sin duda la mancomunidad de esfuerzos para conciliar líneas de política exterior que, a nuestro juicio, en mucho reivindican los principios bolivarianos defendidos por Venezuela en materia internacional, otorgándoles vigencia y permitiendo que nuevas propuestas vengan a solidificar su pertinencia en el siglo que transcurre.

En materia de equilibrio del universo, viejo principio bolivariano, la búsqueda de la multipolaridad ha sido secundada por la región como una necesidad. Defendida y publicitada recurrentemente por el presidente Chávez desde su ascensión al poder, es de hacer notar que la inclusión de la multipolaridad en la mencionada “agenda política” del Sur sea posiblemente un logro suramericano. Frente a la hegemonía del Norte, la multipolaridad del Sur sería una respuesta efectiva tanto en el plano multilateral como bilateral.

El planteamiento, por ejemplo, de una reforma del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que implique el ingreso de países como Brasil, busca acelerar el reconocimiento de Suramérica como zona de influencia mundial. Este planteamiento se ha ido radicalizando con el pasar de los años y en el último debate de la Asamblea General de la ONU, en 2011, apreciamos cuantiosos discursos al respecto, llegando Venezuela a proponer ya no la reforma sino la refundación de la Organización (Chávez, 2011).

Asimismo, la entente y cordialidad que se ha creado entre la mayoría de los países latinoamericanos con socios no tradicionales – Rusia, India, China, Irán – deben ser vistas como un serio cambio a la casi exclusividad tradicional otorgada otrora a Estados Unidos, sin perjuicio del nuevo relacionamiento comercial que ello implique. Otro cambio significativo que refleja la madurez de esta América del Sur en el siglo XXI es la creciente regionalización del debate político, logrando preservar la paz – declaración incluso de América del Sur como zona de paz – como quedó demostrado en el tristemente recordado ataque militar perpetrado por Colombia a Ecuador en marzo del año 2008 cuando, a pesar de ser notable la violación de principios del Derecho Público, las naciones de la región, incluyendo al agraviado Ecuador, optaron por el diálogo antes que la confrontación. Un diálogo exitoso en el cual el gran ausente fue Estados Unidos.

Y es que precisamente en asuntos de anti-hegemonía la región ha dado grandes pasos en lo que va de siglo. Aunque con grados diversos de denuncia a la hegemonía – Cuba, Venezuela y Bolivia como Estados abiertamente anti-imperialistas y otros países con discursos menos directos – la región ha tendido a reducir la

presencia e influencia de Estados Unidos, como gran representante el Norte, en todos los espectros de la vida pública. Ya el sólo hecho de denunciar abiertamente la hegemonía es un cambio que visualiza al liderazgo emergente latinoamericano como heredero de las luchas emancipadoras. Asimismo, la consolidación de alianzas no tradicionales – notablemente en los países suramericanos que han emprendido revoluciones pacíficas pero certeras –, abre paso a la presencia de otros socios políticos y comerciales que en muchos casos son apreciados como contrincantes para Estados Unidos.

El nacimiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba – TCP) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)– son los dos ejemplos más firmes en este empeño por disminuir las posibilidades hegemónicas del gigante del Norte, además de honrar el principio bolivariano de la unión. De ellos dos se derivan otras propuestas como el Consejo de Defensa Suramericano, el Banco del Sur, el Banco del Alba y PetroCaribe, propuestas todas que dieron al traste, en mayor o menor medida, en la Cumbre de Mar del Plata, en el año 2005, con la propuesta estadounidense del Alca.

En el caso del Alba – TCP, nacida en el año 2004 de la mano de Venezuela y Cuba, y que cuenta en 2010 con nueve miembros suramericanos y caribeños,<sup>8</sup> se resalta particularmente la creación de una teoría de integración divergente a la tradicional integración económica. Planteando conceptos como la complementación, la solidaridad, el comercio de los pueblos y las ventajas cooperativas, el Alba se ha convertido en una de las principales propuestas bolivarianas contemporáneas, toda vez que se auto-declara como seguidora del pensamiento del Libertador y el resto de las y los héroes Patrios. Asimismo, mientras el Alba crece cualitativa y cuantitativamente, otros esquemas tradicionales como la Comunidad Andina no logran recuperarse de su crisis orgánica y pierden peso en la escena regional. Incluso en el seno del Mercosur se han tratado de incorporar mayores elementos sociales y políticos, proceso en el cual se ha comprometido Venezuela a partir de su petición de ingreso como miembro formal, en el año 2006. Otros son los tiempos que corren en esta nuestra América.

Sobre la Unasur, este esquema ha resultado de trascendental importancia pues en él confluyen todos los países de América del Sur sin la presencia directa de Estados Unidos. Ello ha permitido fomentar la transparencia de

---

8. Además de Venezuela y Cuba, forman parte de este novedoso Esquema de Unión Bolivia, Nicaragua, la Mancomunidad de Dominica, Honduras, San Vicente y las Granadinas, Ecuador y Antigua y Barbuda. Haití goza de un estatus especial de observador. En el caso de Honduras, luego del Golpe de Estado, los países Alba –TCP siguieron reconociendo por meses como único gobierno legítimo al encabezado por Manuel Zelaya, hasta la firma del Acuerdo de Reconciliación Nacional mediante el cual se reconoce regionalmente al presidente Porfirio Lobo. Para mayor información se puede consultar el portal <[www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)>.

las relaciones subregionales y realizar debates presidenciales sobre temas espinosos como el necesario surgimiento de una doctrina militar suramericana o la presencia armada estadounidense en América Latina. Aún más, la Unasur debe ser considerada como el primer paso hacia la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), que nació formalmente en Caracas el 03 de diciembre de 2011, y que resulta la propuesta más cercana al Congreso de Panamá planteado por Bolívar. Si asumimos por un instante un análisis neurolingüístico, en América Latina se está hablando nuevamente de “unión” y no sólo de “integración”, lo que representa un notable avance para el bolivarianismo y para el Sur.

Pero no sólo en materia política América del Sur se presenta como vanguardia en este debate con el Norte. La lucha contra la pobreza, el considerable incremento de las relaciones comerciales de la región, la firmeza por diseñar efectivas políticas sociales, la incorporación de una agenda social compartida y el reconocimiento a los pueblos originarios y afrodescendientes son logros que se han cosechado fundamentalmente en estos diez años del siglo XXI. El mejor ejemplo es el presidente Evo Morales en Bolivia, quien no sólo es el primer indígena en acceder a la presidencia de toda América Latina, sino que además ha sabido fomentar la comprensión de la cosmovisión aborígen, hasta el punto de cambiar la denominación de su propio país como Estado *Plurinacional*.

Todas las acciones que hemos reseñado son muestra de que las políticas exteriores de los países progresistas de la región se han impregnado de un espíritu bolivariano. Y en el caso de aquellos países abiertamente opuestos o impávidos ante los cambios, la dinámica regional ha impedido que puedan evitar esa reconfiguración. Sólo el caso excepcional del Golpe de Estado a Honduras en 2009 ha roto con el espiral transformador, recordando que los peligros de las clases divisionistas siguen latentes.

En la actualidad, asistimos felizmente a una multiplicación de movimientos sociales y políticos que recuperan el legado emancipador y los saberes ancestrales de América Latina. Junto a Bolívar, reaparecen una cantidad de pensamientos y propuestas realizadas en el transcurso de los años por otra cantidad de hombres y mujeres que – antes, durante y después de la independencia – constituyen la base filosófica de su liberación. Estamos en presencia de una masificación del estudio de estos hombres y mujeres y de un retorno a las raíces del pensamiento vanguardista latinoamericano. En materia de ideas y de acciones, el empoderamiento popular que ha conocido América Latina permite que el proyecto contrahegemónico fortalezca su plataforma y que el Sur, desde América, sea hoy una realidad palpable.



#### 4 REFLEXIONES FINALES. PROPUESTAS PARA AVANZAR DESDE EL SUR

El debate Norte-Sur, que el siglo XXI empieza a delinear como una nueva tipología de confrontación a partir de la dinámica hegemonía/contrahegemonía que lleva implícita, plantea retos en los niveles políticos, sociales y académicos, que son aquellos planos donde mayor influencia podemos ejercer quienes habitamos en el Sur.

- 1) *Rechazo a todo tipo de hegemonía, particularmente en sus facetas financiera y militar*: a efectos de consolidar el debate Norte-Sur y lograr un mayor equilibrio en las relaciones de ambas zonas de influencia, se hace necesario condenar todo tipo de dominación. La teoría del imperialismo, así como los recientes acontecimientos bélicos demuestran que la crisis del sistema está tratando de ser solucionada mediante la guerra. Condenar y evitar la hegemonía es garantizar la paz. Igualmente, así como la vertiente militar, la vertiente financiera debe ser extremadamente cuidada para evitar las distorsiones comerciales creadas por un patrón-dólar que funciona bajo una ficción monetaria. En este punto América del Sur tiene interesantes soluciones en las que ha venido trabajando, como el Banco del Sur, la realización de transacciones en moneda local y el recién creado sistema unificado de compensación monetaria del Alba-TCP, el Sucre.
- 2) *Resguardo de los recursos naturales del Sur*: de especial importancia para América del Sur es mantener un registro actualizado de los recursos naturales que posee, logrando además que los propios mecanismos de concertación regionales puedan, sin afectar las soberanías nacionales, aprovechar estas riquezas para el desarrollo compartido. Esto se hace más trascendente con el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros en la costa del Brasil, en Bolivia y en la costa compartida entre Guyana y Suriname.
- 3) *Apostar por la consolidación de la regionalización comercial y, en ese marco, por el incremento de las relaciones intra-Sur*: con la finalidad de continuar evitando las consecuencias de la crisis global, particularmente en América del Sur, debe potenciarse la regionalización en todos sus planos, político, social y comercial, siendo éste último el escudo para garantizar la soberanía alimentaria de la población, y proteger la producción de la región. En este marco, deben promoverse las relaciones intra-Sur, fortaleciendo las relaciones de amistad y entendimiento con países y colectivos de África, Asia o América del Sur, lo cual otorgará un mayor peso relativo frente al Norte.

- 4) *Potenciar el desarrollo de experiencias de integración productiva*: aprovechando el camino recorrido en los últimos años en materia de experiencias productivas, a pequeña o mediana escala, se hace pertinente contar con una base de datos de proyectos de integración productiva que permitan replicarlos en otras regiones del Sur. La experiencia del Mercosur, en nuestra región, es interesante para avanzar en la generación de verdaderos espacios de complementariedad productiva, no sólo en el área comercial sino también industrial. Igual mención merece la lógica de los proyectos y empresas grannacionales del Alba, cuyo capital es principalmente estatal pero que incorpora en algunos casos cooperativas comunitarias en el manejo de las empresas. Estos proyectos deben además ser apuntalados por los nuevos mecanismos de financiamiento del Sur, recalándose una vez más la importancia del Banco del Sur y de los Fondos intra-Sur que puedan estructurarse.
- 5) *Acercamiento de los movimientos sociales a los mecanismos de integración y concertación de la región*: si bien en el Mercosur existe una interesante experiencia con Mercociudades y el Foro Consultivo de la Sociedad Civil, es necesario potenciar todavía más el acercamiento de la población hacia los mecanismos de integración y concertación suramericanos. El Alba ya incorpora en su estructura un Consejo de los Movimientos Sociales que todavía debe conformarse completamente. Igual esfuerzo debe lograrse en el seno de la Unasur. La apropiación de estos esquemas por parte de la sociedad se hace vital para lograr que sus decisiones respondan a los intereses del colectivo.
- 6) *Creación de mayores vasos comunicantes entre el Sur y aquellos sectores del Norte que reivindican temas similares al Sur*: en vista de las crecientes coincidencias entre las reivindicaciones del Sur como bloque y aquellas de colectivos que hacen vida en el Norte, deben buscarse mayores y mejores formas de acercamiento mutuo con el objetivo común de reducir – y eliminar idealmente – todo tipo de hegemonía.
- 7) *Estudio y publicaciones sobre el nuevo rostro de la hegemonía*: de cara al análisis presentado, creemos hace fundamental promover estudios interdisciplinarios e intra-Sur para conocer las nuevas fases de la hegemonía, sus implicaciones y el papel que juega el Sur en este nuevo período de las relaciones internacionales. La publicación de estos trabajos está llamada a contribuir en la generación de conciencia y espíritu crítico, sobre todo en la nueva generación de ciudadanas y ciudadanos del Sur.
- 8) *Fortalecimientos de redes regionales como Intersul*: la creación de Intersul, que pretende además convertirse en órgano consultivo de Unasur, gene-

ra amplias posibilidades para articular redes académicas y sociales cuyos objetivos propicien el fortalecimiento del Sur como bloque geopolítico. El recientemente creado Instituto de Investigaciones para el Sur (INI-SUR) en Venezuela, del cual formamos parte, debe inscribirse igualmente en la misma lógica. Nuestra meta, como Sureños, es que exista un compromiso para hacer de nuestros proyectos académicos opciones viables de desarrollo y beneficio compartido.

## REFERENCIAS

- BÁEZ, F. **El saqueo cultural de América Latina: de la conquista a la globalización**. Caracas: Editorial Debate, 2008.
- BIGOTT L. **Estrategia de los EE.UU. para América Latina**. Venezuela: Instituto Municipal de Caracas, 2005.
- CARRILLO, V. M. **El autonomismo en la política exterior de América Latina: el estado en el proceso de globalización**. Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1998.
- CHÁVEZ, H. **Mensaje del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, comandante Hugo Chávez Frías**. Transmitido por el Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, S.E. Sr. Nicolás Maduro Moros. Debate General del 66º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 2011. Disponible en: <<http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/326983/la-onu-sirve-a-los-paises-que-apoyan-la-guerra/>>. Acceso el: 30 enero12.
- CLINTON, H. EE.UU. debe aprender de los BRICS en política exterior. **Portal noticias 24**, 14 oct. 2011. Disponible en: <<http://economia.noticias24.com/noticia/84067/ee-uu-tiene-derecho-a-hacer-exigencias-a-china-por-su-moneda/>>. Acceso el: 14 dic. 2011.
- CONSTANT, H. (Coord.). *et al.* **Fundamentos filosóficos para la nueva integración del Sur**. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, 2007.
- DOS SANTOS, T. **Del terror a la esperanza: auge y decadencia del neoliberalismo**. Caracas: Monte Ávila Editores latinoamericana, 2007.
- ESCOBAR, P. **¿De acuerdo, G-20?** 14 nov. 2010. Disponible en: <<http://www.rebelion.org/mnoticia.php?id=116661>>. Acceso el: 13 oct. 2011.
- HIDALGO, L. **El (nuevo) G-20 y la gobernanza global: un análisis post-racionalista**. Contribuciones a la Economía. jul. 2011. Disponible en: <<http://www.eumed.net/ce/2011b/>>. Acceso el: 14 oct. 2011.

KATZ, C. **El rediseño de América Latina**: ALCA, Mercosur y ALBA. Caracas: Fundación Editorial El Perro y la Rana, 2007.

MARTÍNEZ, C. **El G-20 o la construcción de un fracaso**. 30 jun. 2010. Disponible en: <<http://www.rebelion.org/mnoticia.php?id=108836>>. Acceso el: 13 oct. 2011.

NAVARRO, V. **El G-20 y la Fondo Monetario Internacional**. 03 abr. 2009. Disponible en: <<http://www.rebelion.org/mnoticia.php?id=83292>>. Acceso el: 13 oct. 2011.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **La república popular China y América Latina y el Caribe**: hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.

PAYE, J. **El G-20 y la jerarquización del sistema financiero internacional**. 26 abr. 2009. Disponible en: <<http://www.rebelion.org/mnoticia.php?id=84427>>. Acceso el: 13 oct. 2011.

RAMONET, I. **La crisis del siglo**: el fin de una era del capitalismo financiero. Caracas: Fundación Editorial El Perro y la Rana, 2008.

RODRÍGUEZ A. A. **El conflicto de hoy es entre el Norte y el Sur**. 21 oct. 2011. Disponible en: <<http://www.aporrea.org/actualidad/n191183.html>>. Acceso el: 22 oct. 2011.

S/A BRASIL ofrece recursos para capear la crisis en Europa. **Portal negocios**, 2 dic. 2011. Disponible en: <<http://www.intereconomia.com/noticias-/negocios/brasil-ofrece-recursos-fmi-para-capear-crisis-europa-20111202>>. Acceso el: 30 enero 2012.

SUÁREZ S. L. **Madre América**. Cuba: Editorial de Ciencias Sociales La Habana, 2003.

TAMAMES, R.; Huerta, B. **Estructura económica internacional**. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

PORTAL de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. **Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)**. [s.d.]a. Disponible en: <<http://www.alternativabolivariana.org>>.

PORTAL del G-20. [s.d.]b. Disponible en: <<http://www.g20-org>>.

## **APERTURA COMERCIAL Y CRECIMIENTO INDUSTRIAL: EL CASO PERUANO**

David Lemor Bezdín\*

En la actualidad, como consecuencia de la globalización, se hace indispensable que los países tengan una mayor presencia en los mercados internacionales. Esto les permite intensificar el flujo comercial, las empresas ganan competitividad, se incrementan los niveles de empleo, y se producen mayores tasas de crecimiento y bienestar en el país.

Para lograrlo, los países han generado Acuerdos Comerciales Preferenciales, entre los cuales los Tratados de Libre Comercio tienen un esquema más integral. En esta nueva orientación, Perú impulsó, desde el 2003, una agresiva agenda de negociaciones internacionales que tiene como propósito asegurar con preferencias arancelarias importantes mercados para nuestros productos.

Paralelamente, en el terreno multilateral con el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, los países adherentes a este organismo buscan consolidar un sistema multilateral de libre comercio, que les permita a las economías ingresar a una senda expansiva de crecimiento con un comercio de bienes justo y equitativo para todos, eliminando las restricciones, arancelarias y no arancelarias, existentes, así como promoviendo la competencia leal.

Obviamente, que el camino de la apertura comercial a través de la OMC es mucho más lento y pausado, por las dificultades de lograr consensos en más de 150 economías, por lo que se ha hecho necesario impulsar acuerdos comerciales bilaterales con aquellas economías en las que nos interesaba fortalecer y generar corrientes de comercio, de acuerdo con la complementariedad que tengamos.

En ese sentido, el comercio exterior ha sido uno de los principales motores del crecimiento de la producción y desarrollo económico del Perú en los últimos años. El éxito de esta política se debe, además de las políticas macroeconómicas que viene aplicando desde inicios de los 90, a la estrategia de inserción en mercados internacionales, que ha desarrollado siguiendo un proceso de apertura unilateral, la suscripción de Acuerdos Comerciales de alto estándar internacional, y una participación activa en foros multilaterales, lo que ha contribuido a una asignación más eficiente de los recursos de consumidores y productores.

---

\* Director de la Sociedad Nacional de Industriales de Perú y Director de Asuntos Corporativos de PERÚ LNG.

Es evidente que el incremento de las exportaciones nos permite importar los bienes que son deficitarios en una economía, pero para que además este proceso genere bienestar, nuestras exportaciones deben incorporar valor agregado.

Ciertamente que no se puede optar por un modelo que considere únicamente la exportación de recursos naturales, que tienen precios que no son manejados por nuestra economía, para importar bienes finales y que tienen un valor más elevado, pues con ello las posibilidades de obtener bienestar serán limitadas.

Por eso nuestro país impulsó una agenda de negociaciones comerciales que permita incrementar nuestra oferta exportable por un lado y por el otro, la de conseguir insumos, materias primas y bienes de capital en mejores condiciones, de forma que todos los sectores productivos y consumidores obtengan beneficios, pues sólo así podremos elevar el bienestar de la población de manera significativa.

Los acuerdos comerciales buscan obtener preferencias arancelarias justamente a productos manufacturados que son los que tienen niveles de protección, por lo que es importante promover justamente las exportaciones de valor agregado.

### **APERTURA COMERCIAL Y CRECIMIENTO INDUSTRIAL**

Un indicador importante que nos permite conocer el grado de inserción en los mercados internacionales es el Índice de Apertura Comercial (IAC) que se construye sumando las exportaciones y las importaciones de un país y dividiendo ese resultado entre el PBI.

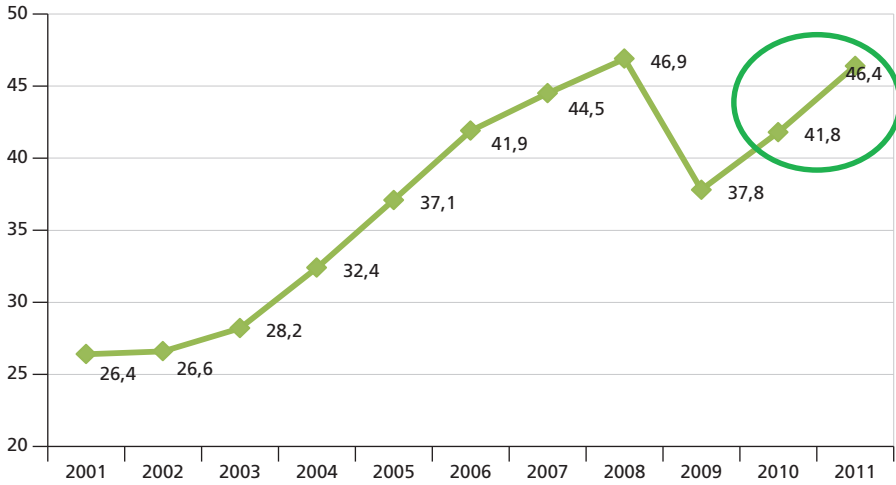
En el caso peruano que en los últimos años ha intensificado su proceso de apertura comercial, tiene un IAC inferior al promedio de América Latina, siendo México y Chile los países que marcan el alto promedio de la región. México fue el primer país de la región en contar con un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, con una vigencia de más de una década, lo que ha generado un incremento significativo de su comercio exterior en ese lapso de tiempo.

Como bien sabemos, la dinámica del comercio internacional a nivel mundial ha seguido una tendencia a la apertura de mercado. Y Perú no es la excepción, lo cual se demuestra en los valores crecientes registrados tanto en las exportaciones como en las importaciones.

Sobre todo en la comercialización de productos no tradicionales, ha experimentado un comportamiento favorable en la primera década del siglo XXI, en tal sentido, las exportaciones de productos no tradicionales se han incrementado en aproximadamente 300%, entre los años 2000 y 2010. Siendo los productos químicos los que presentaron un mayor crecimiento pasando de US\$ 212 millones en el 200 a US\$ 1.223 millones en el 2010.

Este panorama, es fruto del comportamiento favorable del índice de apertura comercial que para el 2010 registró un valor de 155.9, lo que representa un incremento de 55.9 puntos porcentuales, tomando como base el año 2000.

GRÁFICO 1  
Índice de apertura comercial (Base 2000:100)



Fuente: BCRP  
Elaborado: IEES - S.N.I

La apertura comercial se puede reflejar en la diversificación de mercados de destino, por el que ha optado el sector exportador, apoyándose en la política de apertura comercial que ha implantado el gobierno hace ya varios años, por ejemplo, en el año 2000, Estados Unidos concentraba el 24.5% de las exportaciones peruanas. Sin embargo, el protagonismo de este país ha ido disminuyendo, pasando a 23.56% en el 2006 y habiendo registrado en el 2010 216.42%. Es preciso aclarar que si bien han disminuido las participaciones, el valor exportado se ha incrementado.

Adicionalmente, en este último año se ha observado una mayor participación de los países que se perfilan como las futuras potencias, así como China (que registró una participación de 15.44%), Suiza (10.92%) y Canadá (9.46%).

Es evidente que una de las causas del incremento de las exportaciones, es la mayor producción de bienes y servicios, lo cual se puede observar por ejemplo en el crecimiento del PBI manufacturero, con mayor énfasis en la producción de bienes no tradicionales, de los cuales los que tienen mayor participación son los bienes de consumo.

Sin embargo, debemos tener presente que la apertura comercial es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el crecimiento de la economía.

Lo que en realidad importa es que este proceso esté acompañado por una política nacional de mejora de la competitividad del país, así como por políticas sectoriales que potencien la actividad productiva de los sectores que generen mayor valor agregado y empleo.

Asimismo, la apertura comercial impulsa el crecimiento del PBI, debido a que les permite a las empresas acceder a mercados más grandes y, de esta manera, diversificar su oferta exportable, así como, propender a una producción con economías de escala.

Es importante recalcar que, si bien es necesario incrementar las exportaciones, ello no debe significar que se descuide el mercado interno, que es el mercado natural que tienen los productos nacionales.

Este proceso de apertura que nuestro país emprendió tiene como objetivo la generación de nuevos productos con mayor valor agregado, como es el caso de las exportaciones de manufacturas de alta tecnología, entendidas como aquellas que provienen de procesos intensivos en capital y que son, principalmente, bienes de capital y equipos con alto componente electrónico.

Ello debido a que los acuerdos comerciales por sí solos no generan bienestar en las economías que los suscriben, pues si es que no se logra incrementar una oferta exportable de bienes con valor agregado, los beneficios a la población no serán significativos.

Por lo tanto, este proceso de apertura, que sin lugar a dudas es favorable, debe estar acompañado necesariamente de un programa de fomento a la actividad exportadora de productos manufacturados, lo que significa dejar de lado la visión exportadora de materias primas.

Sólo así nos conduciremos indefectiblemente a una senda de desarrollo y los frutos del comercio exterior serán también sentidos por la población en su conjunto. Por tanto, se debe trabajar en incrementar una oferta exportable que utilice plenamente las preferencias obtenidas en estos acuerdos.

Adicionalmente, debemos entender que para alcanzar mayores niveles de crecimiento económico, es necesario tener un proceso de apertura comercial ordenado y resolver los problemas internos que afectan la competitividad de las empresas, con el objetivo de permitirles ser competitivas.

Si bien el desarrollo comercial y de gestión empresarial es responsabilidad de los empresarios, nuestros gobernantes tienen la gran responsabilidad de generar las condiciones internas necesarias, para garantizar que el tránsito hacia la globalización se realice en forma ordenada. En algunos casos es lo que se le denomina resolver “la agenda interna”, que en síntesis es la “otra cara”, de la misma moneda de la apertura comercial.



## LA AGENDA COMERCIAL

La agenda de negociaciones internacionales impulsada por Perú señala la clara orientación de apertura comercial, que busca fundamentalmente consolidar de manera estratégica los acuerdos comerciales, regionales o bilaterales, que permitan acceder a nuevos mercados.

Si bien esta propuesta de alcanzar un desarrollo sostenible a través del acceso preferencial de nuestros productos en los principales mercados del mundo es altamente positiva, serán bien aprovechadas si es que se acompañan con medidas que incrementen las inversiones productivas y mejoren la competitividad del país.

La agenda de negociaciones internacionales refleja la voluntad de consolidar de manera estratégica los acuerdos comerciales, regionales o bilaterales que permitan el acceso de manera preferente a nuevos mercados de nuestros productos manufacturados. Un elemento importante es que la apertura comercial debe servir para motivar a las economías nacionales a generar nuevos productos con, cada vez, mayor valor agregado, como es el caso de las exportaciones de manufacturas de alta tecnología, entendidas como aquellas que provienen de procesos intensivos en capital y que son, principalmente, bienes de capital y equipos con alto componente electrónico.

Sin embargo, se debe tener presente que estos acuerdos no son suficientes para incrementar el bienestar en la economía. Ello debido a que, si no se logra incrementar una oferta exportable de bienes que tengan valor agregado, los beneficios a la población no serán significativos. Para ello, es indispensable que se impulsen medidas pro-competitivas que permitan a las empresas enfrentar con éxito la mayor competencia externa que tendrán.

Por eso, la apuesta de alcanzar un desarrollo sostenible a través del acceso preferencial de nuestros productos en los principales mercados del mundo es altamente positiva, difícilmente será inclusiva, si es que se sigue sin tomar medidas que posibiliten mayores inversiones productivas y mejoren la competitividad del país.

## EFFECTOS SOBRE LA INDUSTRIA

Se considera, en términos generales, que este proceso de liberalización comercial permitiría que la industria alcance un mayor desarrollo, como consecuencia de un mayor acceso a mercados ampliados y un incremento en los niveles de inversión productiva. No obstante, los beneficios que traería consigo esta apertura comercial no se recibirán inmediatamente, si es que no se corrigen los factores limitantes que existen al interior de nuestra economía y que impiden un accionar eficiente en la actividad productiva nacional.

Para ello, es necesario que el Estado peruano impulse decididamente la eliminación de los sobre costos, tanto tributarios como laborales, existentes en la economía, mejore la infraestructura en carreteras, aeropuertos y puertos, así como genere estabilidad política y jurídica, factores que permitirán un crecimiento sostenido de la industria.

Por su parte, la industria debe promover la mejora tecnológica mediante un incremento en la inversión en ciencia y tecnología, que en la actualidad tiene uno de los niveles más bajos de la región. Sólo mejorando estos aspectos, la industria manufacturera podrá competir y acceder de manera efectiva a estos mercados, con productos de calidad con precios adecuados.

Una vez superados estos factores que limitan el accionar de la industria, se podrán apreciar de manera real los efectos que traen sobre la economía los acuerdos de libre comercio, en especial en el incremento de las exportaciones manufactureras, la inversión y el mayor dinamismo que se debe observar en la generación de empleo.

En este sentido uno de los grandes retos que tuvo el país, y en particular el sector industrial, fue el de alcanzar rápidamente mayores niveles de eficiencia y competitividad. La industria manufacturera desde inicios de este siglo ha crecido 75% pasando el valor de los bienes producidos de S/. 18,001 millones (en valores reales) en el 2000 a S/. 31,440 en el 2010, asimismo las exportaciones no tradicionales han crecido 3.5 veces, pasando de US\$ 2043 millones en el 2000 a US\$ 7641 millones en el 2010.

### **Competitividad y bienestar**

Resulta ineludible para el país enfrentar el reto de ser competitivos, pero lo que debe hacerse es alcanzar consensos mínimos que permitan obtener plazos convenientes para poder eliminar las distorsiones existentes en la economía, y que permitan al sector industrial competir en igualdad de condiciones en el mercado mundial. De no hacerlo, los beneficios de lograr tales acuerdos no existirán y la manufactura, que es el principal demandante de mano de obra estaría condenada a su casi extinción.

El Informe Global de Competitividad 2010-2011 publicado por el World Economic Forum, revela nuevamente las dificultades estructurales, que en temas relacionados a la institucionalidad, infraestructura, salud y educación (primaria, secundaria y superior) e innovación, entre otros factores, nos impiden dar ese salto cualitativo hacia un desarrollo productivo que nos permita ingresar a los mercados externos y fortalecer nuestro mercado interno, con productos cada vez más diferenciados tanto en valor como en calidad.

Como bien señala el informe, la mayor competitividad se traduce en una mayor capacidad de las economías de generar mayores niveles de ingresos para sus ciudadanos, aumentando los niveles de productividad, es decir, crear y mantener un entorno favorable que sustente una mayor creación de valor para sus empresas y que se traduzca en una mayor prosperidad para sus habitantes.

Esto no sólo se consigue con la apertura de nuestros mercados, sino más bien con políticas económicas consistentes, transparencia en el manejo de las cuentas fiscales y reglas de juego estables; pero también debe existir un entorno micro-económico que incentive los aumentos de productividad por parte de las empresas. Es decir, no basta con ser competitivo dentro de la empresa, si fuera de ella encontramos obstáculos que nos sacan del mercado.

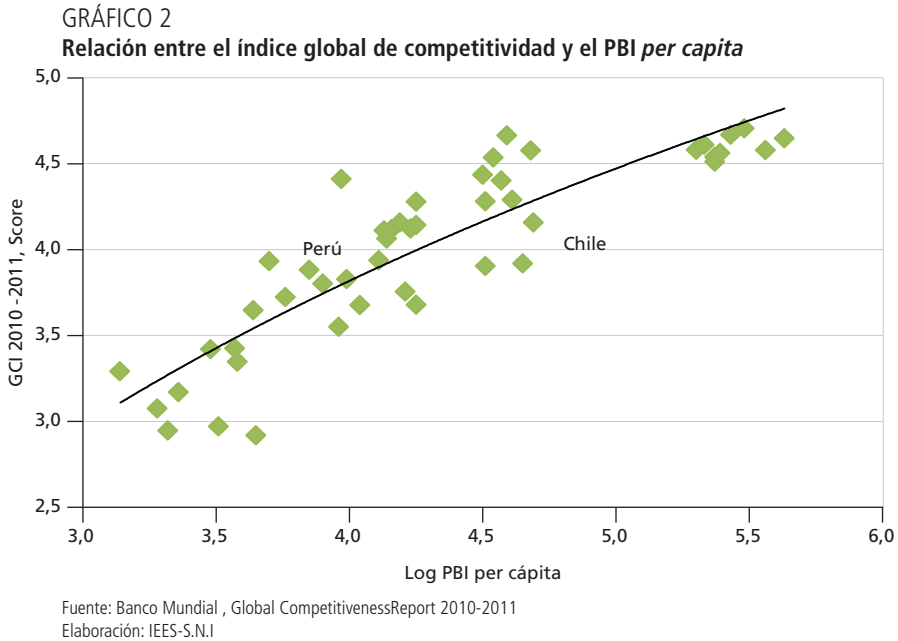
El crecimiento sostenido que ha tenido nuestra economía durante los últimos años, ha permitido que el PBI ajustado por la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) ya supere al de Chile (252,184 millones frente a 243,196 millones, *Banco Mundial julio 2010*); sin embargo en términos per cápita, mejor indicador para medir el bienestar, todavía Perú (US\$ 8,647) está detrás de países como Chile (US\$ 14,331), México (US\$ 14,337) o Brasil (US\$ 10,427).

En este sentido, países que han logrado avances en términos de competitividad, gracias a mayores inversiones en capital humano, investigación y desarrollo, y transformación productiva, entre otros, han traducido este avance en una mejora de los ingresos de su población. Es por eso que, para poder repetir las tasas de crecimiento observadas en la última década, el único camino posible es incrementando la productividad, mediante la innovación.

DIAGRAMA 1  
Estados de desarrollo en el índice global de competitividad



Fuente: World Economic Forum  
Elaboración: IEES-S.N.I



Nuestro país se encuentra en el segundo de los tres estados de desarrollo que el informe establece, es decir compete por la “Eficiencia”, lo cual presenta el reto de desarrollar mayores capacidades como país y apuntar hacia el tercer nivel “Innovación”. El indicador global de competitividad nos ubica en el puesto 73, entre 139 países, lo que significa que delante nuestro existen 72 economías con mejores condiciones para invertir y que ofrecen un mejor clima para hacer negocios.

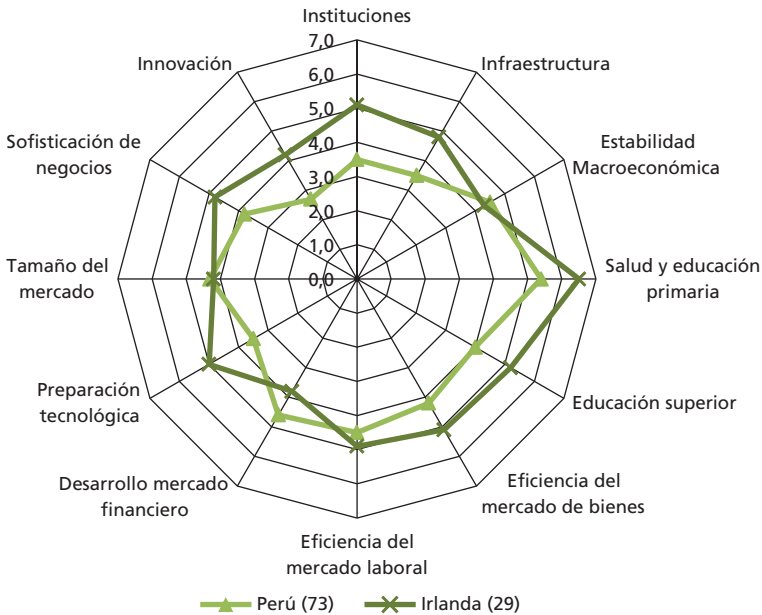
El desarrollo económico es un proceso de actualización, el cual supone que en una primera etapa la economía es impulsada por la dotación de sus recursos naturales y una mano de obra poco calificada, en donde su baja productividad se refleja en los bajos salarios. Mantener la competitividad en esta etapa del desarrollo depende fundamentalmente del correcto funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, una infraestructura bien desarrollada, un entorno macroeconómico estable y una fuerza laboral que ha recibido por lo menos una educación básica.

A medida que la competitividad aumenta, nos trasladamos hacia la etapa de la eficiencia, en donde se tienen que empezar a desarrollar procesos de producción más eficientes y productos de mayor calidad. En este punto, toma mayor importancia la educación superior y el entrenamiento, un mercado de bienes eficiente, buen funcionamiento del mercado de trabajo, mercados financieros desarrollados y capacidad de aprovechar los beneficios de las tecnologías existentes.

En este contexto, dar un salto hacia la tercera etapa del desarrollo de la Innovación, marcando los pasos seguidos por otras economías como la chilena, que se encuentra en una etapa de transición entre la segunda y tercera etapa, o la economía de Irlanda que se ubica en la tercera etapa del desarrollo competitivo, requerirá necesariamente de importantes avances en los diversos indicadores, en los cuales nos encontramos por debajo de la media mundial.

Es necesario acelerar las reformas que alienten la inversión en capital físico y humano, y en ciencia y tecnología, que impulsen un incremento de la productividad y la diversificación de la estructura productiva. Los indicadores de innovación, investigación científica, calidad de las instituciones, colaboración industria-universidad no son muy alentadores.

GRÁFICO 3  
Índice global de competitividad – Peru-Irlanda (2010-2011)



Fuente: World Economic Forum  
Elaboración: IEES-S.N.I

FIGURA 2  
Ventajas y desventajas competitivas – Perú

Diez principales indicadores en los cuales el Perú muestra fuertes ventajas y serias desventajas competitivas (ranking sobre 139 países)

VENTAJAS		
1	Control del gasto público	38
2	Protección a los inversionistas	20
3	Deuda pública	41
4	Calidad de la gestión educativa	42
5	Disponibilidad de servicios financieros	31
6	Facilidad de acceso a préstamos	42
7	Solidez de los bancos	18
8	Restricción en los flujos de capital	22
9	Inversión Extranjera Directa y transferencia de tecnología	42
10	Tamaño del mercado interno	44
DESVENTAJAS		
1	Independencia del Poder Judicial	119
2	Costo empresarial del crimen y la violencia	119
3	Calidad de la infraestructura portuaria	113
4	Calidad de educación primaria	133
5	Calidad de educación en ciencias y matemática	133
6	Calidad del sistema educativo	124
7	Tiempo para iniciar un negocio	114
8	Capacidad para innovar	95
9	Calidad instituciones de investigación	109
10	Gasto en investigación y desarrollo	113

Fuente: The Global Competitiveness Report 2010-2011.  
Elaboración: IEES-S.N.I.

### Transformación productiva y capital humano

y este salto cualitativo se enmarca dentro de un escenario que se nos presenta actualmente y que debemos cambiar: la demanda del comercio internacional de bienes ha estado migrando en los últimos años hacia productos de media y principalmente de alta tecnología, dinámica que como bien señala un informe de la CEPAL (*Comunidad Andina: un estudio de su competitividad exportadora*) es contraria a la observada en los países de la Comunidad Andina, entre ellos Perú, que si bien ha avanzado en lograr acuerdos comerciales, todavía está vinculado a una estrategia comercial basada en productos primarios.

Eso significa que aún no hemos logrado dar un paso firme hacia la incorporación de una canasta de productos con mayor contenido tecnológico, todo

lo contrario, mantenemos una amplia base de productos mayoritariamente primarios y basados en recursos naturales, lo que nos resta competitividad en las importaciones mundiales, pero también a nivel interno.

Esto nos debe de llevar a la reflexión de que, cuando las exportaciones se concentran en un reducido número de productos, principalmente materias primas, las fluctuaciones en los precios de los *commodities* afectan los términos de intercambio (relación entre el precio de las exportaciones y el precio de las importaciones) y a la economía de los países.

Por ello, la diversificación y la búsqueda de mercados para nuevos productos con mayor valor agregado, incorporando desarrollo tecnológico en la transformación de productos tradicionales, ayuda a reducir la volatilidad de los términos de intercambio y nos consolida ganancias de competitividad de largo plazo.

En este contexto de estructura exportadora muy concentrada, es que se debe abrir el espacio en las políticas públicas para trabajar en acelerar las reformas que alienen la inversión en capital físico y humano, y en ciencia y tecnología, que impulsen un incremento de la productividad y la diversificación de la estructura productiva. Sólo mejorando estos aspectos nuestra industria manufacturera podrá competir y acceder a nuevos mercados, con productos de calidad y a precios realmente competitivos.

Y en este camino, el desarrollo del conocimiento, la creatividad y la innovación son necesarios para resolver tanto las cuestiones sociales como para impulsar el desarrollo económico. Sin embargo, un aspecto limitante en esta estrategia de transformación, es el capital humano que se forma en este contexto de indicadores educativos poco alentadores y que por lo tanto se encuentra muy desvinculado de la demanda de las empresas, no sólo para su incorporación al proceso productivo, sino también para la adopción, adaptación y generación de innovaciones.

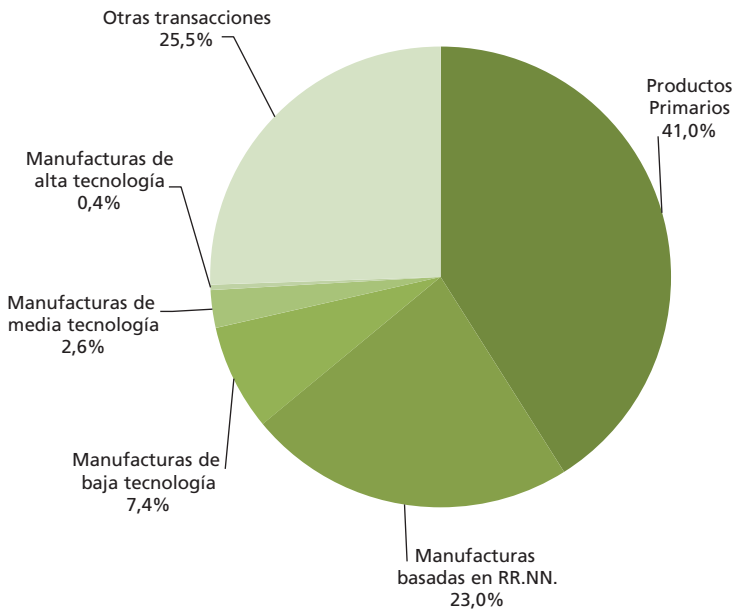
Según los nuevos paradigmas de la innovación, las ideas valiosas pueden provenir de dentro o fuera de la empresa y de igual manera se integran al mercado, es decir, hemos pasado de un proceso endógeno a un proceso dinámico basado en nuevas relaciones, asociaciones y fluidez del conocimiento hacia los mercados, y esto abre una nueva ventana para las micro, pequeñas y medianas empresas, para que puedan insertarse en redes de innovación más grandes y aumentar su presencia en los mercados con productos con mayor valor agregado, sobretodo en un entorno competitivo cada vez más difícil.

Los procesos de transformación productiva exitosos de los países asiáticos y de otras regiones del mundo, descansaron en buena medida sobre la acumulación del capital humano adecuado para la adopción tecnológica y la innovación en áreas de alto potencial productivo.

Sin embargo, en nuestro país la demanda por personal calificado supera ampliamente a la oferta. La información del Ministerio de Trabajo al 2009, nos muestra que solamente un 26 % de la PEA Ocupada posee una formación técnica, superior o universitaria; mientras que el 74% carece de la misma. Esto sugiere que más de 2/3 de la PEA ocupada del país depende de la formación y la capacitación laboral, especialmente aquéllas que recibe en su trabajo, para mejorar su situación y contribuir decisivamente al aumento de la productividad, en esta estrategia de desarrollo competitivo.

GRÁFICO 4

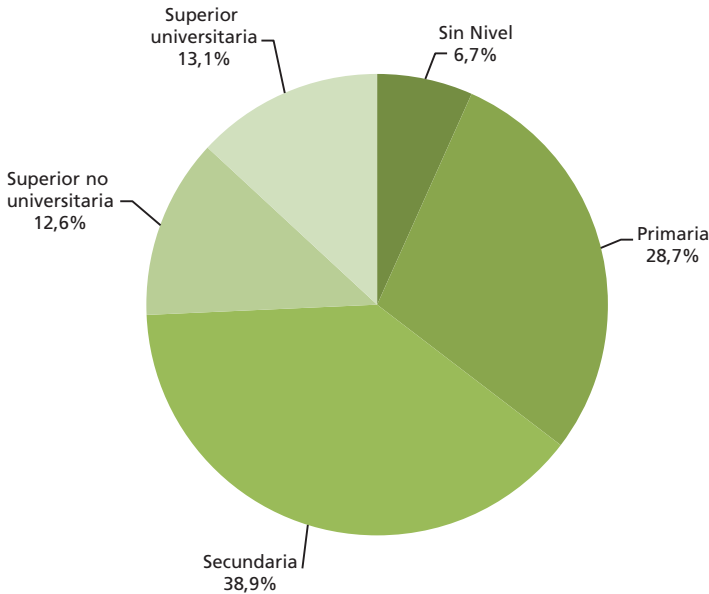
## Perú: exportación de bienes según categoría de productos (2009)



Fuente: Cepal  
Elaboración: IEES-S.N.I



GRÁFICO 5  
PEA ocupada por nivel educativo (2009)



Fuente: Mintra  
Elaboración: IEES-S.N.I

Los resultados de la *Encuesta sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos (2007)* del Ministerio de Trabajo, encontró que un 37.6% de las empresas tiene dificultades para encontrar personal calificado o recurso humano de calidad, y dicho porcentaje se incrementa al 50.8% para el caso de empresas de 100 a más trabajadores.

Según la misma encuesta, el 82.2% de las empresas declaraban enfrentar problemas para encontrar personal adecuadamente calificado para desenvolverse como operario especializado, técnico o empleado y el 71.5% declaraba tener problemas para conseguir personal para desempeñarse como jefe de unidad y supervisores de planta o supervisor de niveles inferiores.

Esta situación descrita, obliga a las empresas a invertir en la capacitación laboral para mejorar la calidad de su fuerza laboral y conseguir aumentos de productividad, por ello los resultados de dicha encuesta señalan que un 73.5% de las empresas han implementado programas de capacitación para sus trabajadores (95% en el caso de la gran empresa), en mayor proporción en cursos específicos sobre las actividades que realiza el trabajador.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Cierto es que nuestro país presenta adelantos en el componente de política macroeconómica, que nos han permitido mostrar 11 años de crecimiento continuo con moderados niveles de endeudamiento público, liberalización del mercado de bienes (las barreras arancelarias se han reducido considerablemente) y de trabajo, grandes esfuerzos para fomentar el comercio y la inversión extranjera directa, y algunas mejoras en la agilización de los procedimientos para la apertura de empresas y licencias de funcionamiento y permisos de construcción, entre otros temas.

Ello nos ha permitido continuar avanzando en el ranking de competitividad, saltando cinco posiciones hasta el puesto 67, con mejoras sobre todo en la eficiencia del mercado de trabajo (hasta veintiún lugares, al 43) y, en menor medida, en la infraestructura educación de calidad (hasta nueve plazas a 88) y educación superior y formación (hasta cinco lugares a 77).

Existen otros estudios similares que apuntan a evaluar comparativamente a los países y que de una manera u otra orientan a los inversionistas a apostar por determinadas economías. Tal es el caso del Índice de Libertad Económica (Index of Economic Freedom) publicado por el *Wall Street Journal* y *The Heritage Foundation*, o el World Competitiveness Yearbook elaborado por *IMD*, el Best Countries for Business de la *Revista Forbes*, entre otros, los cuales permiten analizar la competitividad, el clima para los negocios, y evaluar los avances y retos de las diversas economías en el mundo.

Todos ellos resaltan los notables progresos en materia macroeconómica, política monetaria, apertura de mercados, progresos en reducción de la pobreza; pero señalan también nuestras debilidades en materia de seguridad jurídica, corrupción, infraestructura, educación, entre otros.

Por ello, resulta urgente implementar políticas activas que permitan consolidar y elevar el crecimiento de la economía con incremento permanente de la productividad. Éste es un tema de mediano y largo plazo, que no se da de manera automática ni de manera natural, pues se necesita implementar estrategias con las cuales paso a paso se van mejorando los elementos básicos de la economía.

En este sentido, se necesitan instituciones que funcionen eficientemente, que actúen coordinadamente, con un trabajo organizado del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, y el sector privado, de manera continua y sostenida. Eslabonar toda la cadena de desarrollo desde una institucionalidad fortificada hacia una economía competitiva con equidad.

Para ello, debemos de trabajar en diversos temas transversales, que justamente son aquellos en donde tenemos desventajas competitivas, que tengan como objetivo duplicar el PBI per cápita y mejorar con ello el bienestar de la población, para lo cual es necesario asegurar una tasa de crecimiento del PBI no menor al 7% anual.

FIGURA 3  
Metas para el desarrollo competitivo con valor agregado

Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir barreras administrativas</li> <li>• Desarrollar el sistema nacional de acreditación y normalización</li> </ul>
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión anual no menor a US\$ 4,000 millones</li> <li>• Inversión privada anual equivalente al 27% del PBI</li> </ul>
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento anual no menor al 8%</li> </ul>
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostener una red de Cites (Una sectorial por región y desarrollar Cites transversales referidas a temas logísticos, envases, etc.)</li> <li>• Inversión en CyT no menor a US\$ 500 millones anuales (Incremento anual de por lo menos US\$ 50 millones)</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanzar en el Sistema de acreditación de instituciones educativas</li> <li>• Planear las demandas laborales de las empresas</li> <li>• Potenciar la educación técnica siguiendo el modelo SENATI</li> </ul>

Elaboración: IEES-S.N.I

Un aspecto adicional que se puede aprovechar con los Acuerdos Comerciales negociados por Perú, es que se mantienen reglas que varían en función de las estructuras comerciales y productivas de los socios comerciales, y de los intereses y sensibilidades de los mismos. Dichos Acuerdos, una vez en vigencia, al modificar los precios relativos de las mercancías devienen en modificaciones cualitativas continuas de las estructuras productivas de los socios suscriptores de los mismos, generando oportunidades para el afianzamiento o desarrollo de nuevas producciones, mediante la adecuación de la estructura productiva actual o la inversión en nuevas líneas de producción.

Al respecto, Cornejo y Harris señalan que algunas de las dificultades que trae consigo la superposición de diversos Acuerdos Comerciales son las posibles triangulaciones que pueden producirse por la existencia de diferentes tratamientos arancelarios y/o regímenes de origen. Sin embargo, ahí donde se identifican posibles triangulaciones, surgen oportunidades para atraer inversiones y hacer más productivas las actuales, con el fin de llevar a cabo procesos productivos mínimos que transformen, en lo sustancial,<sup>2</sup> un insumo o bien intermedio.

2. Entiéndase como transformación sustancial, el cumplimiento de las reglas de origen establecidas en un Acuerdo Comercial.

Precisamente ese riesgo de mediano plazo se convierte en este momento en una gran oportunidad para que Perú sea una plataforma de inversión<sup>3</sup> productiva en el Pacífico Sudamericano ya que, en el largo plazo, en la medida que más países suscriban Acuerdos Comerciales y haya una relación comercial entre la mayoría de países que conforman un bloque regional, es muy probable que se manejen iniciativas que promuevan la convergencia de las reglas de origen (generales y específicas), a fin de reducir costos en el comercio.

Así, en el caso de aquellos Acuerdos Comerciales en los que Perú ha logrado establecer una asociación formal y permanente que permite consolidar el desarrollo comercial actual y fomentar el potencial, debe explotarse el establecimiento de inversiones que coadyuven la constitución de un hub productivo regional en Perú. De esta manera se podrá optimizar el aprovechamiento de la red de Acuerdos Comerciales que Perú viene desarrollando y explotar mejor su posición geoestratégica en el pacífico sudamericano para convertirse, de esta manera, en un hub productivo.

El hub productivo permite que se beneficien los insumos, bienes intermedios, entre otras mercancías, originarias de países como los andinos que no gozan de un acceso preferencial, porque no cuentan con una red de relaciones comerciales como la que mantiene Perú, siempre que puedan ser transformados suficientemente para cumplir con las reglas de origen establecidas en los Acuerdos con sus socios comerciales.

Aportando al afianzamiento de Perú como un hub productivo, en los últimos años el país ha suscrito diversos Acuerdos Comerciales. Actualmente tiene Acuerdos en vigencia, suscritos o en negociación con al menos 12 de los 20 principales destinos de las exportaciones de los países andinos, en promedio, y tiene planificado iniciar negociaciones con al menos 3 socios más en el corto y mediano plazo. Ello sin considerar iniciativas en el marco de APEC como la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano<sup>4</sup> (11 países) y la ampliación del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica Estratégica<sup>5</sup> (9 países).<sup>6</sup>

3. El trabajo empírico de Estevadeordal, López-Córdova y Kati Suominen sugiere, aunque con limitaciones metodológicas y sin que los resultados sean totalmente generalizables, que los flujos de inversión en México durante la era del NAFTA han sido atraídos a sectores con reglas específicas de origen flexible, pues ello les permite a las industrias establecer redes de producción y oferta de alcance global.

4. Lo constituyen once países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. El Arco del Pacífico Latinoamericano constituye básicamente: a) un espacio informal de coordinación y concertación para identificación e implementación de acciones conjuntas dirigidas a generar sinergias en materia económica y comercial, teniendo en cuenta su interés común de fortalecer sus relaciones con las economías del Asia Pacífico; (b) una plataforma de diálogo político y proyección coordinada de los países de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano hacia la región del Asia Pacífico propiciando la incorporación al sector privado (académicos y empresarios).

5. Inicialmente suscrito por Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, conocido como P4.

6. En la ampliación participarían Australia, EE.UU., Perú y Vietnam, a los cuales se ha unido recientemente Malasia.

En virtud de dichos Acuerdos al menos el 95% de las exportaciones del Perú accederían de manera preferencial.

De otro lado, considerando sólo estos 20 principales destinos de las exportaciones de los países andinos, mediante los Acuerdos Comerciales del Perú se podría cubrir más del 98% de las exportaciones de Bolivia, 92% de las exportaciones de Colombia y 93% de las exportaciones de Ecuador. El potencial es mayor si se considera que la política comercial del Perú se encuentra en pleno desarrollo, en particular aquellas iniciativas de integración comercial dentro del APEC.



## LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA BAJO EL IMPERATIVO DE LA COOPERACIÓN

J. Carlos de Assis\*

Estamos sumergidos en la mayor crisis económica presenciada por esta generación y probablemente por las generaciones de nuestros hijos y de nuestros nietos. La precedencia de las relaciones económicas sobre los demás aspectos de la civilización tal vez se presente más convincente ahora a los que, desconfiados de Karl Marx, veían en las relaciones del poder político los elementos básicos de la dinámica histórica. Sin embargo, como es común en la filosofía oriental, elementos aparentemente paradójales encuentran un punto de convergencia en un nivel superior a ambos. La economía neoliberal nos condujo a la crisis. Es la política que nos debe sacar de ella. Su instrumento básico será la cooperación, que lleva al capitalismo regulado, algo hasta hace poco impensable en un mundo que valora sobre todo, la competencia, la concurrencia y el individualismo exacerbado.

El modo de producción capitalista no llegó a dominar toda la economía mundial, pero fue el factor estructural básico de los aspectos fundamentales de la civilización moderna. Los conceptos y valores basilares de su ideología más reciente, el neoliberalismo – recurrencia del capitalismo liberal que prevaleció hasta los años 1920, y cuya expresión máxima fue el darwinismo social de Herbert Spencer y, posteriormente, el radicalismo libertario de Friedrich A. Hayek –, trascendieron la esfera de la economía y penetraron profundamente, durante las últimas tres décadas, en la política, en la cultura, en la diplomacia y en la moral. Justamente por eso, el colapso neoliberal no es apenas un fenómeno económico, sino la derrocada de todo un universo civilizatorio. La reconstrucción cabrá a la política, ya que, en el juego del poder, es la única esfera relativamente autónoma ante la perversión economicista, en la hipótesis de que esa reconstrucción sea empujada hacia arriba por la democracia de ciudadanía ampliada, y desde que se asiente en la búsqueda de intereses sociales concretos.

La profundidad de la crisis económica y su extensión a cada aspecto de la vida contemporánea, en todos los puntos relevantes del planeta, está mucho más clara ahora que a fines de 2008 – un año que hasta setiembre, fue de excepcional crecimiento para el mundo, tanto el desarrollado como el de los emergentes y subdesarrollados, aunque con un nivel jamás visto de concentración de renta y de riqueza.

---

\* Profesor titular de Economía Internacional en la Universidad Estadual de Paraíba.

Por eso, no me detendré en las estadísticas y en los conceptos que pretenden describirlas. Intentaré visualizar el futuro. Hay razones significativas para ser cautelosos con los análisis prospectivos en este momento, mayores que en los ejercicios estandarizados de planificación que eran usados hasta ahora. No obstante, tenemos puntos de referencia. Todavía no sabemos exactamente lo que vendrá, pero sabemos lo que ciertamente no vendrá, o que no volverá a ser. Es a partir de ahí que podemos especular sobre lo que será y lo que deberemos buscar.

La civilización occidental, que a partir de las dos últimas décadas del siglo XX se globalizó, se basa en un conjunto de paradigmas básicos, algunos recurrentes al inicio de la Era Moderna y otros hasta la Antigüedad. Podemos distinguir, de manera no cronológica pero de relevancia para los desafíos contemporáneos, el paradigma ideológico del libre comercio que introduce la libre circulación de la riqueza y del dinero, la libertad ilimitada de producción que embute la explotación predatoria de los recursos naturales, la libertad ilimitada de los Estados de hacer la guerra, la libertad ilimitada en el campo de la investigación científica, inclusive de la Genética humana, y la propia libertad política hasta hace poco concentrada en las manos de unos pocos. El trazo común detrás de estos paradigmas, en el campo filosófico, es el concepto de libertad individual ilimitada como valor laico supremo. Su reflejo en el campo moral ha sido el individualismo.

Todos estos paradigmas colapsaron. Algunos, con la crisis, y otros destacados por la crisis. La idea del libre mercado absoluto, incluyendo en ese concepto la circulación financiera, tropezó con los límites de su propio desastre. Nadie más, a no ser por interés personal, habla en Estado mínimo, o en las virtudes de la autorregulación de los mercados, delante de la evidencia de que fue la falta de regulación estatal que posibilitó el mayor desastre financiero de la historia. Considérese apenas un hecho: a mediados de 2008, antes de la crisis, el valor nacional de derivados, títulos especulativos del mercado desregulado en circulación en el mundo, se elevaba a casi US\$ 700 billones; el de títulos financieros, a US\$ 170 billones; en fase de esto, ¡todo el Producto Mundial Bruto quedaba aproximadamente en los US\$ 60 billones!

Fue ese despegue de la órbita financiera especulativa, de la órbita real de producción de bienes y servicios, que hizo disparar la crisis y su rápida dispersión por un planeta interconectado.<sup>1</sup> Las quiebras en el mercado *subprime* norteamericano, de inaudita intensidad especulativa, fue apenas el disparador. Esa inmensa órbita financiera de riqueza virtual, sin correspondencia en el mundo de la producción y del trabajo, tarde o temprano explotaría en una crisis generalizada. No fue la decisión del gobierno de George W. Bush de dejar ir a la quiebra al banco Lehman

---

1. La descripción de ese proceso de despegue, inspirada en la teoría clásica del valor, se encuentra en mi libro *A Crise da Globalização*, Assis. J. Carlos de. Ed. MECs.



Brothers que la provocó. Ésta fue apenas la aguja que perforó la burbuja. Como en la danza de las sillas, a la señal de sentarse alguien queda afuera, pues no hay base física para todos los que giran alrededor.

Es posible que, después de esa crisis, la idea del libre mercado sobreviva, por lo menos en los límites de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tolera formas cualificadas de protección comercial. Con todo, la liberación financiera no sobrevivirá. Como mínimo, tendremos alguna forma de control de los movimientos de capitales que discriminen inversiones productivas de pura especulación. Cuando, durante la prevalencia del paradigma anterior, se levantaba esta posibilidad, el argumento de los neoliberales se apoyaba ora en la ineficacia de la asignación de recursos que eso implicaba, ora en las dificultades operacionales de aplicar controles. Esos argumentos fallaron. En lo que respecta a la asignación, vimos en lo que dio – pura especulación. En relación a la operacionalidad de los controles, pregúntenle a China y a India: ellas saben cómo hacer controles creciendo.

La desregulación financiera que llevó al mundo al desastre es producto directo de la ganancia en escala planetaria. Los marcos de esa saga fatídica son bien conocidos. En el curso de la Gran Depresión en los Estados Unidos, en los años 1930, el demócrata Franklin Delano Roosevelt estableció, en el ámbito del New Deal, una serie de directivas de organización del sistema bancario que prevalecería hasta los años 1970. Posteriormente, el Acuerdo de Bretton Woods admitió el control del movimiento de capitales y estableció un sistema de cambio de tasas fijas que funcionó maravillosamente bien durante el período de un cuarto de siglo de la postguerra, denominado la Era de Oro del capitalismo. En 1971, el republicano Nixon inició la derribada de esa arquitectura liquidando el acuerdo.

En los años 1960, para limitar la especulación bancaria interna, el gobierno de Lyndon Johnson, recorriendo a la ley reguladora Glas-Steagall de los años 1930, estableció un techo de tasa de juros para depósitos de ahorro, la llamada *Regulation Q*. Para contornar ésta y otras regulaciones, los banqueros de Nueva York, presionados por sus comparsas de Londres, crearon el Euromercado, virtualmente libre de regulación. La buena performance del Euromercado en reciclar los petrodólares provenientes del alta del petróleo le dio una especie de carta blanca para ir adelante. En poco tiempo, explotó la creación de Paraísos Fiscales por el mundo, una verdadera provocación a la organización de los Estados en bases fiscales, y una apoteosis para libre-cambistas, embusteros, corruptos, traficantes y marginales de toda especie. Con el republicano Ronald Reagan, la desregulación financiera hizo de los propios Estados Unidos, antes del 11 de Septiembre, un efectivo paraíso fiscal, y con el demócrata Bill Clinton cayó el último bastión regulatorio, la propia Ley Glas-Steagall, que establecía separación entre bancos comerciales y de inversión.

Fue sobre esa base política, ahora bipartidista y aventurera, que se formó el frondoso árbol especulativo. Es evidente por sí mismo que esto alcanzaría un límite. El largo transcurso que tenemos que recorrer hasta la recuperación plena de la economía mundial, mediante el re-despegue de la órbita financiera en la órbita productiva, no permite que se mantenga el punto de partida de la especulación. Como mínimo, tendríamos que volver al sistema de Bretton Woods, en lo que dice respecto al movimiento de capitales especulativos. Otro mecanismo sería una tasa Tobin sobre el movimiento de capitales, que fuera pequeña lo suficiente para no desestimular inversiones productivas pero que, por el efecto de replicación que tiene la aplicación especulativa, la cohibiera. En cualquier hipótesis, no será el fin del capitalismo, sino la afirmación del capitalismo regulado.

\* \* \*

Sin embargo, es en el contexto general de la civilización contemporánea que tenemos que buscar las señales de los nuevos tiempos. El neoliberalismo fue una reviviscencia del viejo liberalismo económico que parecía impensable después del New Deal y en las dos décadas de la postguerra. ¿Por qué resurgió? Una versión ingenua podría asumir que el neoliberalismo resultó de la convincente pedagogía de Hayek y de Milton Friedman, o de los valores intrínsecos de las teorías que divulgaron. Boatos. Incluso en el inicio de los años 1970, Hayek no era tomado a serio por cualquier medio universitario y profesional del mundo, excepto en algunos nichos. Fue la fuerte inestabilidad cambial y monetaria de los años 1970 que actualizó la alternativa liberal, por falta de mejor respuesta para la crisis. Además, el neoliberalismo era un buen instrumento ideológico para intentar disolver el Estado de bienestar social creado por las democracias sociales europeas.

En los Estados Unidos, el monetarismo de Friedman, también considerado poco serio durante décadas, fue probado por Paul Volcker frente a una inflación de dos dígitos y después de su tentativa de una política financiera coordinada de los países industriales, repelida por Inglaterra, Alemania y Japón. Se reveló inconsistente. La teoría preveía que el control en una tasa constante de la expansión monetaria eliminaría el ciclo económico, estabilizaría los precios y garantizaría un crecimiento sustentable. La economía se derrumbó y Volcker, sabiamente, retornó al lecho tradicional de la regulación de la cantidad de moneda por la tasa de juros, visando simultáneamente a la inflación, al crecimiento del producto y al empleo. Pero Hayek y Friedmann sobrevivieron, y su ideología de libre mercado absoluto, autorregulación y Estado mínimo ganaron el estatus de piedra angular de la globalización especulativa.

La razón de esto no es muy difícil de encontrar en retrospectiva, excepto apenas para economistas sectarios que ven a la economía como un proceso autónomo en el contexto civilizatorio. Verdaderamente, el liberalismo volvió no

por la perspectiva de sus virtudes intrínsecas en la economía, sino porque fue reconocido como el instrumento ideológico eficaz, en el gobierno Reagan, para su proyecto de retomar la hegemonía norteamericana en Occidente, a pesar de la crisis, y de llevar a la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URRS) a la rendición, sin guerra o inclusive con riesgo de guerra. De hecho, no había nada más contradictorio con el neoliberalismo de Estado mínimo, percibido claramente por los contemporáneos, que los gigantescos déficits fiscales norteamericanos, récords para la época, frutos de un presupuesto de guerra, a lo que la profesora María de la Concepción Tavares llamó de “keynesianismo bastardo” en el libro que escribimos juntos, *O Grande Salto para o Caos* (Zahar Editor, 1985).

Entender el contexto geopolítico de la reviviscencia liberal de los años 1980 en adelante, es fundamental para responder a la pregunta inevitable delante de la actual crisis, es decir, ¿el neoliberalismo volverá después de ella, en un futuro próximo o distante, con otro ropaje, así como el viejo liberalismo regresó décadas después de la Gran Depresión bajo la forma de neoliberalismo? Sospecho que no. Si es posible aplicar métodos científicos rigurosos para examinar el curso de la civilización, el más elemental de estos métodos es examinar todo el contexto en el que nacen, se desarrollan y mueren los paradigmas en que ella se asienta. En este sentido, no es apenas la copa del árbol del neoliberalismo que se secó. Son también las raíces y la tierra que lo nutrieron.

\* \* \*

Como se ha señalado, los paradigmas fundamentales establecidos a lo largo de siglos y milenios sustentaron la arquitectura de la civilización occidental, la cual, en las últimas cuatro décadas, prácticamente se universalizó. El más antiguo de ellos, que remite al inicio de la civilización, es el que sustenta la prerrogativa de los Estados de hacer la guerra. Múltiples pretextos han justificado la guerra a lo largo de la historia, desde el simple saqueamiento hasta la búsqueda de honra y gloria, o incluso como expresión del imperialismo, pero en ninguna de las circunstancias históricas antiguas la humanidad se enfrentó con el riesgo del virtual desaparicimiento de la especie humana, o al menos de gran parte de ella, en una guerra nuclear generalizada. Esto es absolutamente nuevo. Y se trata de una realidad objetiva determinada por el desarrollo de fuerzas productivas (en el área militar), según el concepto riguroso de Marx.

No es que guerras tópicas, marginales, no sigan sucediendo. Incluso ahora tenemos algunas en progreso en Oriente y en África. Me refiero a guerras generales, con potencial de involucrar fuerzas nucleares. Y sólo guerras generales, por las lecciones de la historia, tendrían implicaciones económicas suficientes, por ejemplo, para arrancar al mundo de la crisis en que se encuentra – conforme quedó evidenciado por la contribución de la Segunda Guerra Mundial a la plena

recuperación de las economías industriales avanzadas al final de la Gran Depresión de los años 1930. La evidencia de eso, en consecuencia, se deduce del efecto poco relevante que las guerras de Irak y de Afganistán tuvieron en la performance económica norteamericana, mucho más influenciada por la exacerbación del crédito y la especulación financiera desenfrenada (alto apalancamiento bancario).

La limitación del derecho de guerra subvierte el antiguo enunciado de Karl Von Clausewitz según el cual la guerra es la continuación de la política por otros medios.<sup>2</sup> En realidad, en la era nuclear, para resolver conflictos entre los Estados, no hay como sustituir la política y la diplomacia. Guerras entre países nuclearizados no distinguirían vencedores de vencidos, agresores de agredidos. Son autocontenidas dentro del mismo principio de discusión que, en la Guerra Fría, evitó el conflicto directo entre Estados Unidos y Unión Soviética a pesar de una oposición ideológica que tenía la fuerza de las guerras religiosas del pasado y a pesar de sus intervenciones militares en Corea, en Vietnam y en Afganistán, efectivamente limitadas en el ámbito del adversario principal. En adelante, será posible aplicar un concepto similar a la revolución en los espacios nacionales, cuando se discuta el paradigma de la democracia de la ciudadanía ampliada.

La dificultad para aceptar la realidad del colapso del paradigma militar como medio de superar crisis globales resulta de la impresionante acumulación de fuerzas bélicas en el mundo, principalmente en los Estados Unidos. El sentido común rechaza la idea de que todos esos arenales – centenas de bases militares, inmensos portaaviones nucleares y submarinos estratégicos, millares de bombarderos y cazas, y toda la parafernalia electrónica de los misiles teleguiados –, son efectivamente inútiles cuando se trata de conflictos entre naciones nuclearizadas. Raymond Aron se dio cuenta de esta paradoja, incluso en el contexto de la Guerra Fría, cuando caracterizó la acumulación de poder bélico nuclear como aumento de poder con disminución de control. De hecho, el poder nuclear determina la paridad virtual de las naciones por él armadas, independientemente del tamaño de sus arsenales.

Por supuesto que se puede imaginar un escenario de guerra convencional entre Estados nuclearizados. Comenzarían por un bloqueo global de tierra, mar y aire, como sucedió en Cuba, en el objetivo de doblar la voluntad del adversario conforme a algún propósito. Sin embargo, admitiendo que hubiese algunos motivos que la justifiquen, ¿cómo acabaría esa guerra, si el bloqueo no fuese un

2. El propio Clausewitz, caso reviviese, habría llegado a la misma conclusión. Veamos como Anatole Rapoport trata el tema: "Es importante que examinemos aquí la diferencia entre la concepción de Clausewitz de la guerra absoluta y la noción del siglo veinte de la "guerra total". Me cuesta creer que Clausewitz tenga alguna vez imaginado la guerra "civilizada" como una masacre de las poblaciones civiles. Incluso en su "guerra absoluta" él veía la masacre confinada al campo de batalla. Sin embargo, independientemente de la manera como Clausewitz imaginaba la guerra "llevada hasta su conclusión lógica", en el contexto político y tecnológico actual, la actualización de la guerra absoluta de Clausewitz es la guerra total, esto es, el genocidio." Clausewitz, Carl Von. De la Guerra. Prefacio de Anatole Rapoport, p. 46 y 47.

país periférico, como Cuba, sino una potencia nuclear? ¿Por la rendición incondicional, no obstante a posesión de arsenales nucleares? Muchos de esos ejercicios estratégicos fueron realizados tanto en los Estados Unidos como en la antigua Unión Soviética, pero siempre condujeron a un estancamiento. Los halcones del Pentágono que Anatole Rapoport llamaba de “estrategas clausewitzianos” llegaron, en sus juegos de guerra, a probar la hipótesis de que, en una situación extrema, hubiera un acuerdo tácito entre los contendientes de arrojar “sólo” una bomba de cada lado, en un albo predeterminado. Era el deseo implícito de conferir uso al poder nuclear. Pero si eso fuera para forzar un acuerdo, ¿no tendría más sentido llegar al acuerdo antes de tirar las bombas?

No es difícil concluir, por lo tanto, que, delante del fantástico desarrollo de las fuerzas productivas en el área militar, llevando paradójicamente a su inutilidad virtual, la ideología que justificaba la guerra como un acto libre de los Estados-nación colapsó definitivamente. El mismo Clausewitz que definía la guerra como una continuación de la política, la concebía como un acto racional de los Estados. Esta racionalidad desaparece en un contexto de conflicto potencialmente nuclear. Además, si una ideología, para Marx, es precisamente el resultado en el campo de las ideas del desarrollo de las fuerzas productivas materiales, no hay ninguna ideología que admita la posibilidad de su uso para la finalidad de la destrucción de la especie. No se trata, por lo tanto, de una conclusión apenas ética. Es el más genuino materialismo histórico. En su tiempo, Mahatma Gandhi y Jawaharlal Nehru fueron ridiculizados como idealistas, y a menudo lo eran. Hoy, serían apenas realistas. Sin embargo, se habló del colapso de un paradigma. A continuación será necesario tratar de aquello que lo sustituyó.

\* \* \*

El segundo paradigma milenario, cuyo colapso se resalta en el curso de la presente crisis, se refiere a la libertad ilimitada de la producción económica con respecto al medio ambiente. La civilización humana ya ha sido descrita como el dominio de las fuerzas naturales y el sometimiento de la materia inerte a su voluntad. Esto justificó la exploración predatoria de la naturaleza hasta el límite en que las condiciones de vida en la tierra se convierten en inestables y precarias. Esta toma de conciencia es relativamente reciente, y hay científicos que se preguntan si ya no está superado el punto de irreversibilidad. Sin embargo, se tornó también irreversible, en escala planetaria, una movilización amplia en dos puntos esenciales: el combate al calentamiento global para controlar los cambios climáticos y las advertencias para la conservación del agua dulce.

Recuerdo a un joven ingeniero que, en su primera viaje por Europa, visitó Checoslovaquia en mediados de los años 1970, entusiasmado con la oportunidad de conocer personalmente una nación socialista. Volvió profundamente decepcionado.

Al lado de la imposibilidad de conseguir un cuarto de hotel o una entrada en la ópera sin recurrir a una propina a algún funcionario público, lo que más lo desencantó fue ver exhibidos, en el trayecto del aeropuerto de Praga al centro de la ciudad, inmensos carteles con grandes chimeneas emitiendo espirales de humo como símbolos del progreso socialista. En Occidente, por el contrario, la cultura por la preservación ambiental ya se estaba propagando, especialmente después que el Club de Roma público, en 1970, los “Límites del Crecimiento”. Hoy, sólo hay que encender la televisión para darse cuenta de en qué medida la cuestión ambiental se ha convertido en un tema universal.

El ex-presidente George W. Bush probablemente habrá sido el último líder mundial, con autoridad sobre un país dominante, que justificó la indiferencia en relación a los problemas ambientales con el argumento de que la acción preventiva, especialmente aquella establecida en el Protocolo de Kyoto, perjudicaba la economía norteamericana, por lo que explícitamente sancionó la producción predatoria de la naturaleza. Su sucesor Barak Obama, a través de un enviado, no sólo asumió un compromiso retórico positivo en relación al tema, en la conferencia mundial sobre el clima en Varsovia, antes de su pose, como planteó la cuestión del desarrollo de fuentes energéticas limpias y de creación de empleos verdes como eje estratégico del programa de recuperación de la economía que hizo aprobar en el Congreso en 2009.

Se trata de un cambio fundamental de actitud en un país que tiene y todavía tendrá por mucho tiempo un papel de liderazgo en el mundo. Tal compromiso inicial ya tuvo efectos en varias partes del planeta. China, acusada de ser la principal contaminadora entre los países emergentes, comenzó un vasto programa destinado a promover la energía y la producción limpias. Brasil hizo del biodiesel uno de los pilares de su desarrollo energético. Son iniciativas inequívocamente irreversibles. Lo que significa que la superación de la crisis económica, que, en la vigencia del paradigma anterior, resultaría inexorablemente en una profundización del estándar predatorio de la naturaleza, para el futuro tendrá que incluir en su propia dinámica la preservación ecológica y el respeto al medio ambiente.

\* \* \*

Otro paradigma secular que se aproxima del colapso es el de la libertad de investigación y experimentación científicas sin límite. Desde el inicio de la Era Moderna la Ciencia conquistó un estatuto de total libertad de acción que, incuestionablemente, hizo de ella el principal instrumento de desarrollo intelectual y material de la humanidad. Mientras eso se dio en el terreno de la Física, hasta hace poco considerada la más avanzada de las ciencias, tenía limitadas implicaciones de naturaleza moral, no obstante restricciones episódicas inaceptables en el campo religioso. Sin embargo, llegó el momento en que la Biología molecular dio un salto cualitativo adelante de la Física, y sumió al hombre en el conocimiento de los fundamentos de su genética.

De este punto en adelante entra el dilema de la experimentación: ¿puede el científico, por ejemplo, probar combinaciones de genes humanos para mejorar la descendencia de una pareja o de una persona clonada? El hecho de que tales experimentos sean inviables en la actualidad, por el conocimiento científico de que se dispone, no significa que los avances formidables de la Genética en los últimos años no prosigan en el mismo ritmo por los próximos, especialmente después que se decodificó todo el genoma humano y el de otras especies. En la medida en que el conocimiento adquirido se convierte rápidamente compartido por la comunidad científica, crece la posibilidad de experimentos de motivación ambigua, como por ejemplo, la de padres que quieren un hijo genéticamente perfecto, que están dispuestos a pagar por esto y encuentran un científico dispuesto a realizar la experiencia.

La eugenesia no es todo, aunque los experimentos de la eugenesia nazi, en un mundo de tan alta cultura como el alemán, estén tan cercanos a nosotros en el tiempo, como para no descuidarnos de una reincidencia. Con miras al futuro, se puede imaginar científicos “excéntricos” empeñados, como el Dr. Moreau del clásico cinematográfico, en experimentos de combinación de genes para dar características humanas a animales, o características de animales a humanos, o para hacer constructos humanos de tres cabezas. Por ahora, esto es mera fantasía lúgubre, porque el conocimiento genético actual nos informa que las principales características de los humanos son determinadas por más de un gen, y probablemente por la relación de ellos con otros elementos desconocidos del genoma, incluyendo el llamado “ADN basura” (precisamente porque no se conocen sus propiedades). Pero el problema moral no está ahí.

Gran parte del conocimiento científico no fue adquirido por experimentos deterministas establecidos en una teoría abstracta, sino simplemente por el método de experimentación de ensayo y error: el científico estaba buscando una cosa y encontró otra. No es absurdo, por lo tanto, suponer que científicos en búsqueda de gloria o de dinero se hagan experimentación genética con el genoma de forma aleatoria. ¿Qué resultará de esto? El potencial de controversia sobre este tema ha sido anticipado por la polémica sobre el uso de células madre para el desarrollo de órganos humanos, algo seriamente cuestionado desde el punto de vista religioso y moral, en relación a las inequívocas razones benévolas de los científicos que buscan un tratamiento eficaz para las enfermedades incurables.

El hecho es que, ante el avance de la Genética, es necesario establecer un umbral para la experimentación científica, a menos que se tenga una perspectiva totalmente materialista de la condición humana, que ignore el carácter especial de seres con cualidades mentales y emocionales superiores en la naturaleza. No creo que esa perspectiva exista incluso entre científicos ateos. La idea de que el hombre puede interferir con su propio linaje, jugando el papel de la evolución natural –

como ha sugerido, recientemente, el físico Stephen Hawking –, escandaliza el sentido moral que todos tenemos innato, y nunca sería tolerada por la mayoría de las personas que participan del proceso civilizatorio común. Un nuevo paradigma que establece límites a la experimentación científica está emergiendo de los debates actuales, dentro y fuera de la comunidad científica, y ya ha sido incorporado en al menos un importante acuerdo internacional, el Tratado de Lisboa de la Comunidad Europea. Está por verse cómo él se consolidará sin inhibir la Ciencia.

\* \* \*

Por último, tenemos el colapso del paradigma de la revolución como única forma de cambiar el orden político y social nacional en favor de las mayorías oprimidas. Este paradigma, que ha existido desde el origen de la organización política en la forma del derecho histórico de los pueblos de sublevarse contra gobiernos opresores o despóticos, ganó, por las manos de Marx, un nuevo estatuto a partir del concepto de explotación de clase y del derecho de las clases explotadas de expropiar los expropiadores por medios revolucionarios. Esto no sucedió en las sociedades industriales avanzadas, donde las relaciones de clase estarían teóricamente preparadas para tal, mas sucedió de forma espectacular, bajo el liderazgo de Lenin, en una Rusia económica, social y políticamente retardataria.

La revolución social abstracta se mantuvo ideológicamente justificada por el marxismo, mientras que las revoluciones concretas, como la de China, se adaptaron a la realidad objetiva justificándose en la práctica por el nacionalismo y, en teoría, por el enfoque leninista según el cual, ellas tendrían que avanzar en las naciones que constituían los eslabones más débiles del capitalismo, antes que por las contradicciones inherentes al capitalismo maduro. La apelación política de esta ideología, fortalecida por el éxito de la revolución rusa y, posteriormente, de la revolución maoísta, atrajo a gran parte del mundo subdesarrollado, hasta el punto de poner a los Estados Unidos, en su posición hegemónica en Occidente después de la guerra, en la condición de tener que tolerar Cuba socialista a pocas millas de su línea costera.

Con el colapso de la Unión Soviética, que promovió sobre la base del poder militar “revoluciones” socialistas desde el exterior en Europea oriental al final de la Segunda Guerra Mundial, y que indirectamente mantuvo regímenes revolucionarios en Asia y en África, sin dejar de mencionar Cuba, el paradigma de que la revolución social en el mundo avanzaría por los eslabones más débiles o por la imposición de potencias externas, también colapsó. Pero como no hay vacíos en la historia, la motivación política perdida con el fin del socialismo real se convierte gradualmente en un nuevo paradigma que, en perspectiva, tiende a negar simultáneamente el totalitarismo socialista y el liberalismo exacerbado. Es el paradigma de la democracia de ciudadanía ampliada, cuyo reto es refuncionalizar el capitalismo liberal hacia el capitalismo regulado.



De hecho, los movimientos insurgentes que aún existen en Asia, África y América Latina han perdido completamente el carácter social, caracterizándose por la simple lucha por el poder entre facciones políticas o tribus. Es difícil de reconocer, por ejemplo, en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), un verdadero propósito de revolución social, a pesar de la retórica marxista. Además, las tácticas de combate de estos movimientos, debido a sus limitaciones militares, normalmente se derivan para las acciones de efecto simbólico, que a menudo representan terribles agresiones a los derechos humanos de inocentes, como los secuestros y los bombardeos indiscriminados, lo que les resta legitimidad y apoyo de las masas – algo esencial para el éxito político y militar de cualquier insurgencia.

En el terreno propiamente militar, las revoluciones sociales tropiezan con límites casi insuperables, porque los gobiernos reconocidos por la comunidad internacional como legítimos tienen o pueden tener recursos inaccesibles a los revolucionarios, ahora que no hay una potencia externa de soporte ideológico y militar. La situación sólo se equilibraría en el caso en que, en un país semi-industrializado, las fuerzas revolucionarias se apoderaran de una capacidad industrial relevante del país. Esto, sin embargo, sería determinar el fin de la revolución por medio de la disuasión militar: del mismo modo que es impensable una guerra entre potencias nucleares, es impensable una guerra civil hasta las últimas consecuencias dentro de las fronteras nacionales de un país, entre facciones armadas con el potencial destructivo de la industria química, metalúrgica y electrónica contemporánea.

No mencioné la improbabilidad de revoluciones sociales en los países industriales avanzados. Esto fue hecho magistralmente por Karl Kautsky y Eduard Bernstein todavía a comienzos del siglo pasado, para gran incomodidad de los marxistas ortodoxos. Con una visión previa histórica notable, ellos se dieron cuenta de la aparición de amplias clases medias y las nuevas oportunidades de movilidad social como factores que reducirían el potencial apoyo de las masas a proyectos sociales revolucionarios. Lo mismo se aplica, aunque en menor medida, pero de cualquier forma como tendencia irreversible, en los países periféricos. En una perspectiva mundial, la época romántica de las revoluciones sociales armadas ya pasó. Lo que no significa que pasó la voluntad y la necesidad del cambio social y político, que en la práctica ha estado actuando por la vía de la democracia de la ciudadanía ampliada o de su búsqueda, como ha ocurrido recientemente en los países musulmanes del norte de África.

En América Latina, los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela; Evo Morales en Bolivia; Rafael Correa en Ecuador; Fernando Lugo en Paraguay, y José Alberto Mujica en Uruguay (y con menor retórica Néstor Carlos Kirchner en Argentina), invocan principios revolucionarios para conquistar el poder, pero todos

ellos, sin excepción, llegaron efectivamente al poder por medios democráticos y permanecen en ellos por medios democráticos. En Brasil, el ex-metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva, dirigente de un partido que en su infancia usaba una retórica revolucionaria, siguió todas las reglas del juego democrático para llegar al poder, y hace de la defensa de la democracia uno de los anclajes de las relaciones internas y externas del país. Así, de la revolución social marxista sólo permaneció un eco de la retórica y el aura romántica del Che Guevara, pintado en las camisetas coloridas todavía usadas por jóvenes de todo el mundo. Por otro lado, la convergencia política de estos líderes se presenta, junto con las circunstancias económicas de la crisis mundial, como uno de los más importantes factores nuevos a favor de la integración sudamericana.

\* \* \*

Pasan casi desapercibidas para el sentido común los grandes cambios que han tenido lugar a lo largo del siglo XX en el ámbito político, que resultaron en una gradual y aparentemente irreversible marcha de la democracia limitada de las primeras décadas para la democracia de ciudadanía ampliada en las últimas décadas – ampliada tanto en el sentido cuantitativo, de extensión de los derechos políticos hasta el sufragio universal, como en el sector cualitativo, de incorporación de derechos sociales a las prerrogativas de ciudadanía.<sup>3</sup> Éste es, sin ninguna posibilidad de dudas, el principal salto de paradigma en el mundo contemporáneo. Antes de la Segunda Guerra Mundial, se contaban menos de veinte países en el régimen democrático, así mismo en una democracia discrecional, que en muchos casos ni siquiera admitía el voto de la mujer, de pobres o de minorías étnicas. Hoy, entre los principales países, sólo China no está entre las democracias de la ciudadanía ampliada, aunque busca ser una democracia social y haya señales de apertura política. Por otro lado, la propia Carta de las Naciones Unidas, inspiradora de la mayoría de las constituciones en la postguerra, enumera un conjunto de derechos sociales entre los fundamentos de la democracia moderna. (Por supuesto, entre el derecho escrito y su efectividad hay una larga distancia, pero el mismo no se inicia cuando no está escrito.)

El factor geopolíticamente crucial de este cambio habría sido el colapso de la Unión Soviética, pero la fuerza histórica que estuvo siempre por detrás de ella, in-

3. "A diferencia de los derechos individuales, por 'derechos sociales' se entiende el conjunto de las reclamaciones o demandas de las cuales derivan expectativas legítimas que los ciudadanos tienen, no como individuos aislados, cada uno independientes del otro, pero como individuos sociales que viven, y no pueden dejar de vivir, en compañía de otras personas. (...) Puede decirse sintéticamente que la democracia tiene por fundamento el reconocimiento de los derechos de la libertad y como natural complemento el reconocimiento de los derechos sociales o de la justicia." (...) "En los últimos años, el tema de los derechos sociales fue muy descuidado, sea por la derecha que, como es natural, exalta de modo particular los derechos de la libertad, y con particular fuerza las libertades económicas, sea por una buena parte de la izquierda que, tras el colapso de los Estados comunistas, en los cuales eran exaltados los derechos sociales en detrimento de los derechos de la libertad, parece a menudo seguir la derecha en su propio terreno." Bobbio, Norberto. *Teoría Geral da Política*. Ed. Campus. pp. 501 y 502.

cluso antes de eso, fue, para utilizar el concepto marxista apropiado, el desarrollo continuo de las fuerzas productivas, primero en los países centrales, después en la órbita socialista y, finalmente, en los países de la periferia. No es sólo el derecho al voto, la alternancia del poder y la prevalencia de la mayoría que caracterizan a una verdadera democracia política. Es, fundamentalmente, la libertad de expresión y la libre circulación de ideas, las cuales efectivamente viabilizan aquellos atributos. Sin la radio, la televisión y más recientemente, la internet, productos masificados del capitalismo, el ejercicio de la democracia de masas, inclusive en cuanto democracia representativa, sería virtualmente imposible en países populosos y extensos. Con ellos, es casi imposible gobernar sin cierto grado de democracia, a pesar de evidentes insuficiencias de los regímenes democráticos, sólo parcialmente cubiertas con recursos de la democracia directa.

En el curso de la Guerra Fría, la democracia vagamente definida fue usada por los Estados Unidos como instrumento ideológico de descalificación de la Unión Soviética y sus aliados, algunas veces de forma fundamentalmente hipócrita, en razón del apoyo norteamericano a regímenes autoritarios y fascistas que estaban en su órbita de alianzas geopolíticas y vinculados a los intereses de sus corporaciones. El militarismo político sudamericano fue uno de los productos de esa ambigüedad. Sin embargo, incluso un régimen militar autoritario, como el brasileño entre mediados de las décadas de 1960 y 1980, usaba, para justificarse, una retórica democrática e incluso principios democráticos, tales como alternancia de poder, elecciones periódicas y sumisión de las decisiones de poder a una formal mayoría del Congreso. Faltaba, obviamente, el atributo de la libertad política y de opinión, sin el cual no existe democracia verdadera. Pero había elementos de democracia substantiva en la forma de derechos sociales.

La entrada de los países en una fase en que se cumplen las necesidades mínimas de la mayoría de la población por el aparato productivo, abriendo espacio para la mejoría de los niveles de vida y buscando también bienes culturales, representa un factor inductor decisivo de la democracia de ciudadanía ampliada en la civilización contemporánea. El primer paso eficaz en esa dirección fue formalizado, en el plano político, por la conquista del derecho de voto por crecientes segmentos de la población, pero esto hubiera sido imposible sin un movimiento de masas que presione las estructuras políticas de abajo para arriba – siendo que la eficacia de estos movimientos sería substancialmente limitada sin una amplia circulación de informaciones e ideas, posibilitada por el desarrollo de las fuerzas productivas en el campo de la comunicación. Un ejemplo de ello fue el movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos en los años 1960, manifestación tardía de la evolución política en aquella que ya era considerada como la más antigua democracia de masas en el mundo moderno.

La fuerza abrumadora de la participación popular en el proceso político ya había sido demostrada en los movimientos por la independencia de India, la colonia inglesa que se convertiría en la más populosa democracia de masas del mundo. En este caso, la singularidad fue debido a la forma de lucha: en lugar de la vía revolucionaria, que habría sido insoportablemente destructiva en un país de centenas de millones de habitantes, la independencia fue arrancada de los ingleses mediante la no violencia, la táctica de la desobediencia civil. Sin embargo, también en este caso, líderes como Gandhi o Nerhu tendrían pocas posibilidades de galvanizar las masas fuera de un clima básico de libertad de expresión y la libre circulación de ideas, que los ingleses tuvieron que tolerar en un marco típico de las contradicciones de potencias dominantes “democráticas”.

Los factores objetivos que estuvieron detrás de los procesos de democratización de ciudadanía ampliada, política y social, al final del siglo XX son, por lo tanto, los factores que impiden una regresión en las décadas y siglos venideros. Con el avance de la industria de información, la libre circulación de ideas y de opiniones tiende a ampliarse, no a retraerse. Es cierto que China aún concilia progreso material y control de la información, incluso con filtros notablemente eficientes en la internet, pero su irreversible interconexión con el resto del mundo, representada por un comercio exterior que constituye una gran parte de su producto interno bruto (PIB), la expone inexorablemente a influencias externas en todos los campos, inclusive en el campo cultural y político.

Además, la naturaleza compleja de la sociedad de China aconseja cautela en cualquier movimiento brusco en el campo político. La estabilidad de este país, con sus 1.300 millones de personas, interesa al mundo y a la estabilidad global. Un desastroso movimiento para la democracia del tipo soviético podría estremecer a todo el planeta. Por ahora, el liderazgo comunista chino, al diferencia del soviético – que intentó promover la *glasnost* simultáneamente con la *perestroika* –, está administrando a la democracia de una manera equilibrada, buscando primero mejorar las condiciones materiales del pueblo. En cualquier hipótesis, con especulación futurista, y tomando como referencia el imperativo de la cooperación, lo más probable es una síntesis entre China y los países democráticos, por la cual China avanzaría hacia la democracia, en la política, mientras que los países democráticos se moverían en dirección a la planificación y a la regulación del capitalismo a la manera china, en la economía.

\* \* \*

Si la democracia de la ciudadanía ampliada es el paradigma político del futuro, firmemente anclado en el desarrollo de fuerzas productivas no susceptibles de reversión, es a él que deberá referirse, ineluctablemente, la reorganización de los viejos paradigmas que colapsaron debido a la crisis mundial, o cuyo colapso fue

evidente en razón de la crisis. La historia generalmente no improvisa, excepto en las revoluciones. Lo que probablemente veremos a continuación es un progresivo alineamiento de múltiples vectores de la civilización convergiendo para el mismo rumbo, bajo el impulso y el acondicionamiento fundamental de la democracia de la ciudadanía ampliada. En Immanuel Kant, la paz perpetua sólo sería posible cuando todos los países fueran repúblicas, porque la soberanía del pueblo, sólo efectiva en la república, evitaría las guerras. Sin embargo, esto es idealismo. Una visión realista de ese proceso debe partir de una pregunta básica acerca de los paradigmas que colapsaron, es decir, ¿qué tipo de paradigmas nuevos los reemplazarán?

Como ya señalado anteriormente, el paradigma del liberalismo económico, en su forma anterior o en la forma neoliberal, está inexorablemente muerto. Después de los daños causados por la crisis en términos de caída de empleo y producción, y carga brutal de impuestos impuesta a los contribuyentes de todo el mundo para intentar salvar de la quiebra a instituciones financieras – las mismas que, ganadoras en la especulación, fueron responsables por la crisis –, no hay mucho espacio para la defensa de los principios de la autorregulación del mercado financiero, del Estado mínimo, de las finanzas “saludables” o de la liquidación del Estado del bienestar social – los objetivos, durante más de tres décadas, de la ideología neoliberal. Por lo tanto, no sólo en su forma, sino también en su contenido, el liberalismo económico va para la basura de la historia.

Sin embargo, las relaciones económicas dentro y entre los países seguirán existiendo, y ellas deberán ser ordenadas según algún principio. Al final de la Segunda Guerra Mundial, el principio ordenador fue el indiscutible poder económico, militar y político norteamericano. En décadas y siglos anteriores, siempre ha habido una potencia hegemónica, o un condominio estrecho de potencias que controlaban el orden económico internacional. Esto provoca que muchos historiadores y científicos políticos miren con asombro a la situación actual, sea identificando los Estados Unidos con un tipo de poder hegemónico que él ya no tiene, sea buscando alrededor del planeta hegemonías competidoras que todavía no se afirmaron, como China. Para Henry Kissinger, por ejemplo, no puede haber un mundo no polar. Sin embargo, todo indica que es para algo similar que andamos.

Este debate está fuertemente velado por supuestos ideológicos frágiles. La primera cuestión a decidir es en relación al significado de la palabra hegemonía: si fuera en el sentido griego clásico (o gramsciano) de liderazgo consentido, los Estados Unidos ciertamente conservará por mucho tiempo su papel como potencia hegemónica en el mundo. Son los mayores relativamente en potencia económica y militar, y de lejos, los más influyentes en materia política. Es difícil imaginar algún campo de interés estratégico de los Estados Unidos en que cederían espacio a una potencia extranjera sin contrapartida. Como resultado de esto, y por

su posición militante en la defensa de la democracia y de los derechos humanos (posiblemente falsos), el país estaría en mejor situación para liderar la recuperación mundial que cualquier otro en el planeta. Sin embargo, sólo hay que ver las controversias que rodean el presupuesto fiscal entre demócratas y republicanos, así como los conflictos de intereses objetivos entre sus corporaciones y bancos en red global, para concluir que los Estados Unidos, así como Unión Europea, difícilmente tendrán unidad interna para hacer valer sus posiciones externas.

Por otro lado, hay un sentido vulgar de la palabra hegemonía que significa poder de imperio. En este caso, los Estados Unidos ya fueron hegemónicos, así como Inglaterra, pero sólo en un corto espacio de tiempo, pero ya no lo son más. No pueden imponer su voluntad unilateralmente a Rusia, a China, a Francia, o a cualquier otra potencia o subpotencia nuclear. No pueden imponer su voluntad incluso a aliados estratégicos de estas potencias, sin poner en peligro la estabilidad geopolítica del mundo. Sobre todo, lo que importa aquí, en relación con la crisis económica, es que ya no pueden hacer, para el bien o para el mal, lo que hicieron en Bretton Woods: imponer un orden económico y financiero global conforme a sus propios intereses, sin mayores consideraciones sobre el resto del mundo. Sería igualmente inverosímil asumir que China, con una economía que es un tercio de la de América del Norte (por ahora), reemplazará a los Estados Unidos, en el corto plazo, en su papel hegemónico. Ya la tercera economía mundial, Japón, está retornando después de su largo estancamiento y sus catástrofes climáticas.

Sin embargo, la ausencia eventual de un poder hegemónico imperial, la imagen de los últimos procesos, no significa que el planeta no pueda sobrevivir sin uno en el futuro. En un mundo de interconexiones e interdependencia económica, la reacción a la crisis, en ausencia de un poder regulador singular, pasa necesariamente por el imperativo de la cooperación. Esto no significa que Estados Unidos actuará en igualdad de condiciones con otros socios, pero supone alguna forma de hegemonía benigna que tome en cuenta el interés del otro. La contraparte obvia a esto es que el otro tendrá que tener en cuenta los intereses básicos norteamericanos, aunque en una confusión caótica de intereses contradictorios (¿no sería gran parte de la manufactura china una extensión de la economía norteamericana?). En resumen, como el gobierno norteamericano consideró aún antes de la pose de Barak Obama, y se convirtió aún más claro después, ningún país del mundo, incluso el más poderoso económicamente, podrá salir de la crisis fuera de una agenda de cooperación mundial.

Si la cooperación es la salida para la crisis, la democracia de ciudadanía ampliada es la fuerza motora de la cooperación. Ninguna democracia contemporánea se puede dar el lujo de la indiferencia en relación al aumento escalar del desempleo y de la caída recurrente de la producción: la inestabilidad política sin duda se impon-

dría y los gobiernos serían substituidos en respeto al principio de la alternancia del poder. Como resultado de esto es que, al comienzo de la crisis y en todo el mundo, inclusive en China, no formalmente democrática pero muy consciente del control político de sus ciudadanos, fueron tomadas fuertes iniciativas para controlarla, mediante grandes paquetes de carácter fiscal y monetario. Hubo una coordinación implícita o explícita de estas iniciativas, con la marca universal de rechazo al proteccionismo, como se verá adelante. La reunión del G-20 en Londres, en abril de 2009, constituyó el hito histórico inicial de esta tendencia; compromisos cooperativos se hicieron aún más claros en la reunión de Pittsburg, en el mismo año. Sin embargo, como la historia nunca avanza simétricamente, la reunión del G-20 en Canadá, a comienzos de 2010, marcó un retroceso hacia la retirada de los incentivos fiscales y hacia la imposición generalizada de ajustes en los países desarrollados, colocando el mundo nuevamente en la perspectiva de una segunda inmersión que sólo será evitada, esta vez, a través de una estrategia más objetiva de cooperación por la reanudación del crecimiento, especialmente en la zona del euro.

\* \* \*

En el campo geopolítico, si el poder hegemónico no puede imponer su voluntad a supuestos adversarios nuclearizados, ella también no puede simplemente ignorarlos. Con miras al futuro, la acumulación indefinida de arsenales nucleares por diferentes potencias constituye un riesgo por sí mismo, para todas ellas y para la humanidad. El Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares es insuficiente y desleal, porque no se encarga del desarme de las actuales potencias, sino solamente de evitar el armamento nuclear de nuevas candidatas. De todos modos, fue un primer paso. Y señala el camino a seguir, en una perspectiva más amplia, especialmente después que el presidente Obama asumió, en Egipto, el compromiso público para luchar por la prohibición completa de los arsenales nucleares.

Donde no puede haber ningún enfrentamiento ni la indiferencia, se impone la cooperación de seguridad mutua. De hecho, los Estados Unidos ofrecieron y efectivamente están dando asistencia directa a la custodia y al control político-militar de los arsenales nucleares rusos. No es un acto generoso centrado principalmente en garantizar la seguridad rusa: es para garantizar la seguridad norteamericana. Durante el caótico período de transición de Rusia Socialista para la democracia, caracterizado por la anarquía y por la corrupción, estrategas y políticos responsables de todo el mundo experimentaron un agudo sentido de inseguridad con respecto al control de esos arsenales, a pesar de las repetidas afirmaciones de las autoridades rusas de que estaban bajo guardia responsable.

La cuestión nuclear es sólo la punta del *iceberg* de un concepto más profundo de cooperación que tiende a abarcar la totalidad de las relaciones políticas y diplomáticas entre las grandes potencias ahora y para el futuro. Esto supone una

vuelta secular o incluso milenaria en los conceptos de la Geopolítica. Las grandes naciones tendrán que ajustar sus intereses y sus reclamos a los intereses y aspiraciones de las otras, no en un campo de guerra, sino en una mesa de negociación. Y las pequeñas y medianas naciones, cuyas pretensiones son, por definición, limitadas, se beneficiarán del mismo principio en la defensa de sus intereses, en la medida en que la cooperación se convertirá en la remodelación de base de las relaciones internacionales como un valor universal.

Insístase en que no se trata de una cuestión moral. Los liderazgos políticos de Occidente o de Oriente no son moralmente ni mejores ni peores hoy, de lo que lo eran antes de la Segunda Guerra Mundial. Se trata de posibilidades concretas. El hecho de que existen terroristas suicidas, en el plano individual y de facciones, no implica que existan naciones suicidas dispuestas a trabar guerras, a pesar de las consecuencias catastróficas para el resto de la humanidad y para sí mismas. El elemento de control, que es el principal factor reordenador, ya mencionado, de otros paradigmas colapsados, es la democracia de ciudadanía ampliada. La iniciativa para una guerra nuclear o de una guerra convencional que pueda llevar a ella, es simplemente impensable en una democracia frente a la reacción de la opinión pública.

Debe recordarse que, en el contexto de la Guerra Fría, el científico político Raymond Aron ponía en duda la posibilidad de un acuerdo de efectivo sobre el desarme nuclear de los Estados Unidos con la Unión Soviética, básicamente porque no creía que el Senado norteamericano aprobara un tratado de este tipo con una dictadura bajo cambios aleatorios de poder que pudieran subvertirlo. Él tenía razón. Por el contrario, por analogía con el republicanismo de Kant, mencionado anteriormente, se puede concluir que, en el caso de las democracias, la credibilidad de los acuerdos radica principalmente en la aversión a la guerra, en particular a una guerra nuclear con riesgo de generalización, de la mayoría de la población civil de cualquier potencia, donde el poder popular se manifiesta libremente.

\* \* \*

No hay ningún otro campo de la civilización contemporánea donde el imperativo de la cooperación se representa de forma tan objetiva como en el de los cambios climáticos, dado el carácter universal de las relaciones atmosféricas. La humanidad se enfrenta con la realidad incuestionable de que ha alcanzado el límite, sino que lo superó, de la explotación depredadora de la naturaleza. Las interacciones del cambio climático, descritas de forma metafórica en los albores de la Teoría del Caos – “una mariposa batiendo alas en la Patagonia provoca un tifón en California” –, perdió toda su carga poética. Ahora, es el calentamiento provocado por una termoeléctrica de carbón en California que contribuye a derretir parte del casquete de hielo polar, ¡causando el aumento del nivel del mar en el Atlántico y sumergiendo islas y playas en el Pacífico! Ninguna iniciativa de un país aislado



puede detener o revertir este proceso. Por la propia naturaleza de las interacciones del cambio climático, ellas trascienden fronteras geográficas y políticas. Un programa contra las causas del calentamiento global debe ser necesariamente colectivo, verdaderamente mundial. Y también aquí la crisis económica precipitó las iniciativas: era prácticamente imposible contener la expansión de la industria automotriz mundial, altamente contaminante, en ausencia de una crisis de demanda, porque los gobiernos, a ejemplo del de George W. Bush en los Estados Unidos, afirmaron que cualquier medida en ese sentido, restringiendo un sector vital en la generación de empleo e ingresos, perjudicaría la economía nacional.

Si la crisis dio una parada por cuenta propia en la industria automotriz, o al menos cambiando su enfoque para el coche eléctrico, es el paradigma de una nueva responsabilidad ambiental que preside los esfuerzos para su recuperación. También aquí el programa del presidente Obama surge como expresión de hegemonía benigna: en su estela, como se señaló, China, Japón y otros países industrializados vienen apoyando sus programas de recuperación económica en proyectos de ahorro de energía y lucha contra la contaminación.

Todo esto habría sido impensable sólo unas décadas atrás, especialmente en tiempos de la Guerra Fría. Ahora, en tiempos de democracia de ciudadanía que se expandió en una escala casi universal, la indiferencia, en relación a los problemas humanitarios que plantea el cambio climático en el corto plazo (para distinguirlos de las resultantes de procesos naturales seculares o milenarios), se vuelve intolerable para la opinión pública. Organizaciones mundiales y nacionales de vigilancia, partidos verdes y activistas sociales, han adquirido un considerable peso específico en el escenario político, haciendo insostenible la indiferencia de los gobiernos y de menor peso de los lobbies de los contaminadores. Por el contrario, todas las grandes corporaciones tratan de adaptarse a los nuevos tiempos, a través de la institución de órganos propios de responsabilidad ambiental y social.

Lo más importante, sin embargo, es que pocos están utilizando la crisis como excusa para evitar o retrasar las iniciativas de protección del medio ambiente. En el paradigma anterior de explotación depredadora de la naturaleza, una crisis global, como la del petróleo en 1973, dio como resultado la expansión a larga escala de las termoeléctricas con carbón en diversas partes del mundo, incluso en los Estados Unidos – sin ninguna preocupación con las consecuencias para el medio ambiente. El programa “verde” de Obama sigue el camino opuesto, a pesar de su compromiso con la autosuficiencia energética en diez años. Es un hecho que, en la matriz energética norteamericana, el carbón continuará siendo esencial. Sin embargo, los controles de contaminación tienden a hacer las usinas tan “limpias” cuanto las del aceite combustible, o incluso más.

Por último, tenemos el campo de la Genética humana: si la Ciencia disfrutó, desde el comienzo de la Edad Moderna, de un estatuto de libertad ilimitada para su desarrollo, sólo el principio de la cooperación entre naciones y comunidades científicas puede conciliar los avances en este campo con las limitaciones impuestas por la nueva moral universal y la Ética. Aquí, por supuesto, se entrelazan cuestiones tecnológicas, morales y religiosas. Se trata de la vida, y de la vida humana. Ninguna teoría científica, a no ser una extrapolación simplemente inaceptable de Charles Darwin, consigue dar una explicación de la aparición de la vida en la tierra, y es probable que nunca la dé. Para muchos, la vida es sagrada. Para una minoría, es un enigma. En cualquier hipótesis, repulsa a la moral media de los pueblos violar los principios basilares de la vida.

Ciertamente hay pensadores que creen que la vida es simple interacción de los elementos químicos producidos inicialmente por el *Big Bang* durante un tiempo extremadamente largo, pero el hecho es que la inmensa mayoría de la humanidad cree en una fuerza independiente, metafísica, fuera del tiempo y del espacio, que creó la vida y le dio al hombre los atributos peculiares que lo distinguen de los animales – inteligencia, abstracción, emociones y para los metafísicos, alma o *self*. Para éstos, religiosos o no, la vida es una expresión de lo sagrado. Interferir en los procesos de la vida elemental, en especial de la vida humana, sería, pues, un acto inaceptable.

Es posible que incluso para un materialista convicto, la manipulación de la Genética humana por procesos de prueba y error, para algún propósito de descubrimiento casual, sea inaceptable por razones éticas. Incluso sino tiene origen divino, el hombre tiene un estatus especial en la naturaleza, no sólo en el aspecto físico como en el psicológico. A diferencia de los animales, que probablemente no tengan una conciencia de animalidad, el hombre comparte con sus semejantes una conciencia de humanidad, que se traduce, en última instancia, en el respeto a los demás (por cierto, un principio de la democracia griega, *isotimia*). Ellos pueden ser tanto un hombre o mujer formada, un niño, o un óvulo fecundado.

Es en nombre de una ética humanitaria, no sólo de principios religiosos, que deben establecerse límites para la investigación genética. Principios religiosos también cuentan, porque la mayoría de la humanidad sigue alguna religión o principio metafísico, y simplemente no puede ser ignorada por la minoría. Por otro lado, la enorme contribución que la Genética está dando y que todavía puede dar a la Medicina aconseja la continuidad de las investigaciones científicas, para beneficio en particular de aquellos que sufren. Es el equilibrio entre estas posiciones que debe recuperarse. Y no hay otro camino, en las democracias de ciudadanía ampliada, si no el de la cooperación.

En términos prácticos, la cooperación para establecer normas y límites objetivos de la investigación genética tendrá que materializarse a través de acuerdos entre Estados-nación, con asesoramiento de las comunidades científicas, sin sumisión a cualquier otro paradigma sino a la ética humanitaria, teniendo en cuenta las religiones. La investigación es cada vez más un trabajo colectivo comandado, financiado o supervisado por los gobiernos. Esto da un control democrático efectivo. Por otro lado, la propia comunidad científica internacional tiene formas eficaces de autocontrol, inclusive por la restricción de la publicación de investigaciones consideradas inaceptables, y de reprensión pública de los transgresores.

Tales cuestiones fueran planteadas en el curso del Proyecto Genoma, que secuenció la totalidad de la línea genética humana. Inicialmente un programa gubernamental norteamericano con apoyo de laboratorios oficiales en otros países, fue desafiado por una empresa privada, que afirmó haber descubierto un método más rápido y eficiente de identificación de genes. Se trabó una controversia, y como subproducto de ella la reivindicación de la concesión de patente de los genes, incluso antes de descubrirse sus funciones. En este caso, la concesión de patente fue finalmente descartada por el gobierno norteamericano, llevando a un acuerdo internacional a tal efecto, y la amenaza de la competencia de secuenciación también terminó en acuerdo, al cual adhirió la Unión Europea. Como paso previo, fue una victoria para la cooperación.

Es importante señalar que los dilemas aquí presentados no son especulaciones inútiles. Cuando un investigador exhibicionista surcoreano anunció, algunos años atrás, que había clonado un ser humano, la mayor sorpresa no fue el anuncio en sí mismo – después de todo, una oveja había sido clonada antes, y tiene un organismo biológico tan complejo como el del hombre –, sino el hecho de haberse clonado a *un humano*. Era una farsa, pero pocos dudan de las posibilidades prácticas de esto en un periodo relativamente corto. Lo que podría impedirlo no es la tecnología, sino la ética. Y la ética, en una democracia de ciudadanía ampliada, debe ser alineada con el pensamiento medio de la mayoría de la población para ser eficaz, inspirando un control cooperativo de las investigaciones.

\* \* \*

En un nivel filosófico más profundo puede observarse que, detrás de los paradigmas en colapso, y apuntando en la dirección de su superación, sucumbe el paradigma fundamental que fue el pilar básico de las grandes revoluciones culturales, políticas y económicas de la Edad Moderna, a saber, el paradigma de la libertad individual ilimitada. El hombre moderno ha superado las limitaciones teológicas y metafísicas de la Edad Media dando rienda suelta a la especulación científica, antropológica y política como expresión de sus atributos individuales. Él sacudió de su consciencia todos los restos de superstición y de dogmas, confiando plenamente en la razón y en la libertad de pensamiento y en la iniciativa para establecer creencias laicas.

Esta postura filosófica tuvo consecuencias en la política (abolición de las monarquías de derecho divino y afirmación de los ideales republicanos), en la economía (competencia en los mercados libres), en la producción (explotación predatoria de la naturaleza) y en las ciencias (libertad ilimitada de la investigación). Todo esto se derrumbó, o se está desmoronando. Y el desmoronamiento común afirma en la misma dirección: todos estos paradigmas están afiliados al antiguo principio de la libertad individual sin límites, es decir, de la libertad que no tiene en cuenta la presencia, los intereses o el derecho del otro. Por supuesto que es muy molesto para un hombre o una mujer laicos del siglo XXI admitir límites de su libertad individual. Sin embargo, ellos realmente no tienen otra opción.

Hombres y mujeres contemporáneos se insertan en un contexto social y político que no les deja opción libre para un individualismo exacerbado: si no lo limitaran, en conformidad con los principios éticos ampliamente aceptados a partir de una opción voluntaria, la limitación les será impuesta por coerción colectiva desde fuera para dentro. Esto, por cierto, en términos políticos, es el principio de la democracia, donde las leyes decididas por una mayoría imponen deberes, incluso involuntarios, a todos. En la economía, donde el liberalismo militante siempre ha utilizado una cita fuera de contexto de Adam Smith según la cual la búsqueda del interés individual promueve el interés colectivo, estamos claramente en una situación inversa, en la que es la búsqueda del interés colectivo la única manera de promover el interés individual. En realidad, ¿qué sería del interés individual de millones de accionistas, aplicadores y corrientitas de los bancos occidentales si sus respectivos gobiernos, en aras de la sociedad como un todo, no los salvaran?

El principio de la libertad individual ilimitada colapsa también, con clareza aún mayor, en las acciones que repercuten en los cambios climáticos y, por lo visto en el linaje genético humano. Aquí casi todos estaríamos de acuerdo en que la libertad individual, de producción o de investigación, debe tener límites. En forma indirecta, también la libertad de los Estados que promovieron la guerra está hoy condicionada y limitada por las consecuencias inevitables para la especie de una guerra nuclear generalizada. Sin embargo, si la libertad individual ha sido tan importante en las ciencias y en la economía para el progreso humano, ¿qué la reemplazará como motor del desarrollo de la civilización?

El presidente del Banco Mundial, Robert Zoelik, antes un apóstol de la imperial ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas), expuso en un artículo en el *Financial Times*, en el caso de los esfuerzos para la superación de la crisis mundial, el concepto de que entramos en la Edad de la Responsabilidad. Esto implica un límite a la libertad individual, una vez que responsabilidad supone consideración de los efectos de la propia acción sobre el otro. Sin

embargo, responsabilidad puede representar también una acción unilateral, en la cual el efecto sobre el otro es, sí, considerado, pero evaluado de forma centrada en sus propios valores de agente (como solía hacer la diplomacia estadounidense). Por lo tanto, adopté el concepto de Edad de la Cooperación como basilar de los nuevos tiempos, en vista de la necesidad de superar de forma no unilateral la crisis que atravesamos.

Además, la responsabilidad puede tener un sentido estático, mientras que la cooperación implica un proceso continuo, propio de una dinámica histórica. Y aunque puede haber responsabilidad sin necesariamente cooperación, cooperación implica necesariamente responsabilidad mutua. Por lo tanto, si el nuevo orden depende, como parece, de decisiones cooperativas, el principio de la libertad individual ilimitada, en sus diferentes formas en la economía, en la política, en la geopolítica, en los problemas ambientales, la ciencia dará lugar a una ideología que corresponde a la libertad individual limitada por una nueva ética en construcción. Específicamente en la economía, esto significa capitalismo limitado, o regulado, involucrado con la cooperación entre los países y dentro de los países.

Pero esto no significa que la competencia en el mercado, como fundamental para el funcionamiento del capitalismo, va a ser abolida. Ella simplemente tomará una forma menos agresiva. No era necesaria la crisis para demostrar que muchas empresas y bancos son demasiado grandes para quebrar dentro de las estructuras de la economía contemporánea. El daño social sería intolerable. El precio para que no quiebren es la creciente regulación, incluyendo la estatización parcial o total, que supone un límite a su libertad operacional. En este sentido, es posible prever que, en oposición directa a al ideología neoliberal, el mundo post-crisis camina más en dirección a formas de planificación gubernamental, que para la búsqueda ilimitada de lucro y de conquista de parcelas crecientes en los mercados. ¡Sería la Némesis del socialismo!

### **La integración de América del Sur en el contexto de la cooperación internacional**

La cooperación no es una meta en sí. Es un instrumento de las naciones para enfrentar amenazas comunes y para crear oportunidades de desarrollo económico y social para sus pueblos. Sin embargo, en fase de disparidades y asimetrías socioeconómicas nacionales, sólo se alcanzará un estándar mundial para la efectiva cooperación por pasos sucesivos, según los niveles de afinidad de los países en campos específicos, que permiten cada vez más, una convergencia global de medios y fines, así como de justas compensaciones para los socios más débiles. Es en este sentido que concebimos el proyecto de integración económica en América del Sur: un camino de acción regional en la búsqueda de mayor prosperidad en el continente que converja, de manera sostenible, al aumento de los niveles de cooperación a escala mundial en consonancia con los nuevos tiempos.

Por la primera vez en siglos los sudamericanos nada pueden esperar, en la actualidad, de modelos políticos que vengan del primero mundo, en vista de la crisis financiera europea y estadounidense, cuyo agotamiento no está a la vista. Por el contrario, en el corto plazo, el ejemplo, principalmente europeo, es negativo. No se han cumplido los compromisos iniciales del G-20 de solución de la crisis financiera y fiscal a través de la vía de la cooperación. De hecho, hubo un retroceso para las políticas nacionales y regionales que han perdido la perspectiva del carácter global de la crisis que, por eso mismo, tendrían que pensar en una solución también global. Los estadounidenses partieron para una regulación débil del sistema financiero, los europeos han tomado sus propias iniciativas en este ámbito, y casi todos los países más desarrollados, de forma patética, volvieron para políticas de austeridad fiscal autofagias.

Esto no significa que la propuesta primordial de cooperación fracasó. Lo que fracasó fue la política que pretendió abstenerse de ella, como ha sido probado por la propia prolongación de la crisis y el riesgo de una recaída en la recesión. Después de décadas de bombardeo ideológico neoliberal, sería realmente sorprendente que, en la primera crisis, por más profunda que fuera, sus heraldos y beneficiarios lo renegaran. Habrá inevitablemente avances y retrocesos pues la Historia nunca sigue un curso lineal. Sin embargo, por todo lo que fue anteriormente expuesto, lo que podemos saber con certeza es que no hay ninguna salida posible a la crisis fuera del marco de la cooperación.

Para Europa, esto significa un sistema fiscal, un emisor de títulos (eurobonos), y un programa de expansión de gastos públicos comunes para dar sustentabilidad a las inversiones pública y privada, el empleo y el sistema de bienestar social. Finalmente, en lugar de las prácticas neoliberales que inevitablemente conducirían a la implosión del euro, tendrían que trasladarse a los Estados Unidos de Europa, que deben responder no sólo a la seguridad de los inversores, que tendrán que soportar pérdidas por programas de reestructuración de deudas públicas controladas, sino también a las demandas sociales de los pueblos de Europa. Como todo esto requerirá tiempo, América del Sur no puede esperar por el ejemplo desde fuera. Por el contrario, le compete establecer un ejemplo de profundización de la integración, tal vez inspirando a Europa a tomar un camino similar.

Hace décadas que se propone la integración sudamericana. La idea comenzó a tomar cuerpo en la institución de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) en 1960, sucedida por el Pacto Andino (años 1970) y transformada en ALADI (años 1980). Incluso en los años 1980, varios acuerdos encaminados a la integración entre Brasil y Argentina llevarían, tras la adhesión de Paraguay y Uruguay, al Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991. Cabe señalar que el Pacto Andino, reuniendo países de los Andes, trataba no sólo de in-

tegración comercial más también de especialización e integración productiva, en cuanto el Mercosur, limitado inicialmente a cuatro países en el sur del continente con la posterior adhesión de Venezuela (pendiente de la aprobación unánime de los socios del acuerdo), se ha centrado principalmente en los aspectos de la liberación comercial y del arancel externo común. Más recientemente, en el año 2000, se creó la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur), que abarca todos los países de América del Sur, centrada en cuestiones políticas y de seguridad. Más recientemente, la Unasur ha absorbido la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), una iniciativa de planificación de la infraestructura de logística de la región, y, este año, se estableció el Consejo de Ministros de Finanzas y Presidente de Bancos Centrales en el marco de la Unasur, con el fin de analizar la convergencia en las políticas macroeconómicas.

Es el momento oportuno, por lo tanto, de un paso más allá: la profundización de la integración económica con el objetivo de la constitución de un bloque de producción. Esto ya no es un sueño idealista. Es un imperativo de las circunstancias. La integración económica es la forma más efectiva para que la región enfrente en el corto, mediano y largo plazo los desafíos y amenazas planteados por la actual crisis financiera en los países industrializados avanzados y que amenaza la estabilidad económica del mundo. Al mismo tiempo, la integración posibilitará a los países sudamericanos explorar oportunidades de desarrollo económico y social que difícilmente podrían ser aprovechadas en una base individual porque esta no posibilitaría la exploración de complementariedades de sus economías y de sus sociedades teniendo en cuenta las restricciones que la crisis mundial imponen a los socios tradicionales fuera del bloque sudamericano.

La principal amenaza que empuja a América del Sur para la integración no es tanto la crisis propia de los países avanzados sino las opciones deliberadas de políticas económicas no cooperativas que, en la Unión Europea y más recientemente también en los Estados Unidos, apuntan en la dirección de un prolongado proceso de ajuste fiscal, inhibitorio de la reanudación del crecimiento sostenible a escala global. La cooperación con vistas al ayudar a los Estados Unidos y a los sistemas financieros europeos duró sólo el tiempo necesario para una aparente recuperación de la crisis de 2008/2009; pero dejó, sin embargo, como legado una crisis fiscal de grandes proporciones, que ha provocado la creciente reacción de las fuerzas conservadoras en ambos lados del Atlántico, que presionaron históricamente por la retirada de los estímulos fiscales en un momento que pronto se demostró precipitado.

Los ajustes fiscales impuestos a Grecia, Irlanda y Portugal, los países europeos marcados por el mercado como en la frontera de la crisis fiscal, son de naturaleza estrictamente contraccionista porque los paquetes financieros de rescate visan esencialmente a rodar las antiguas deudas públicas sin liberar dinero nuevo

para inversiones y gastos. Por el contrario, los gastos públicos son severamente reducidos con el objetivo de contraer el mercado interno, dejando como única salida para el crecimiento el aumento de la demanda vinculada a la supuesta realización de excedentes exportables en un momento en que la crisis mundial fuerza a todos los países a buscar exportar más e importar menos. Después de más de un año de la aplicación de esta panacea, su fracaso está grabado en la fuerte contracción del PIB que se produce en estos países, habiendo llegado, en Grecia, a la faja de menos 7% sobre una base anual.

El mismo estándar de ajuste impuesto como condicionalidad en la ayuda a Grecia, Irlanda y Portugal está siendo auto-impuesto por España, Bélgica e Italia – en estos casos, en un vano intento de escapar del rebajamiento de sus títulos públicos por las agencias de riesgo –, y, fuera de la zona del euro, por Inglaterra. Todos, sin excepción, se encuentran en recesión o estancados. Toda la zona del euro, por lo tanto, sólo tiene como salida para reanudar algún crecimiento en el futuro, mientras dure esta política coordinada por el conservadorismo, la expansión de las exportaciones, como se señaló anteriormente. Su albo, no pudiendo ser ella misma, son los mercados emergentes y de los países en desarrollo que han acumulado reservas. En resumen, con gran énfasis, los países de América del Sur.

Una estrategia de defensa por los países sudamericanos, que deben confrontarse también con la intención norteamericana de duplicar sus exportaciones en cinco años a partir de 2010, no puede ser simplemente levantar barreras proteccionistas individuales. Esto puede ser un expediente temporario, más sería ineficaz dinámicamente. La dinámica de defensa es la profundización de la integración económica, a fin de ampliar el mercado común a partir de la explotación de nichos complementarios, cruzamiento de cadenas productivas, especialización industrial, transformación local de la amplia base de recursos naturales existentes en el continente, siendo que la mayoría de ellos todavía hoy se exporta in natura.

Cabe señalar que no sólo los países que tienen una base industrial más avanzada, como Brasil y Argentina, tienen que perder con la amenaza de *dumping* comercial que proviene de Europa, Estados Unidos y también Japón – en este caso a partir de una advertencia oficial a las grandes corporaciones del país, hecha por el Ministro de Hacienda, para que reorientaran sus exportaciones a los países emergentes ante la estagnación de los más desarrollados. La amenaza es también en los medios y pequeños países del continente que tienen una aspiración legítima a industrializarse en un esquema de especialización, similar a lo ocurrido en las pequeñas naciones del norte de Europa. E insístase en que la defensa y la búsqueda de la industrialización no son sólo objetivos económicos: son la forma más segura de mejorar directa e indirectamente, en este caso por los servicios asociados, los mercados laborales de la región y los niveles de bienestar de las colectividades.



El Tratado de Roma, que instituye el Mercado Común Europea (MCE) en los años 1950, creó en Europa la norma más avanzada de la civilización de todo el mundo en todos los tiempos, basada en un pacto social virtuoso a partir de una tercera vía ideológica entre el comunismo y la ideología del liberalismo. Lamentablemente, la recurrencia liberal agudizada por la actual crisis está eliminando, dentro de la institucionalidad regresiva de la Unión Europea, el Estado de bienestar social europeo. Es el MCE original que debe servir de inspiración para la integración de América del Sur. En sus inicios tuvo gran peso la reacción a una amenaza geopolítica, el comunismo soviético; una oportunidad, la unión de las fuerzas productivas del bloque inicial de seis países bajo el liderazgo franco-alemán, y un gran aliado externo, los Estados Unidos (también aquí por razones geopolíticas).

Si fuera sólo para reaccionar a la mencionada amenaza de *dumping*, la integración sudamericana ya se justificaría plenamente. Sin embargo, la crisis ha generado una oportunidad única para el desarrollo económico sostenible para la región: convirtió en extremadamente baratas las inversiones en dinero en la medida en que las tasas de juros permanecieron próximas de cero por tiempo indefinido – o por lo menos mientras los países ricos no redirijan sus políticas económicas hacia la reanudación del desarrollo. Si, en el contexto de la integración, los países sudamericanos articularan emprendimientos productivos rentables y políticamente seguros, no les faltará financiamiento externo, incluso en el mercado libre. Sin embargo, hay una oportunidad adicional, pues se puede buscar para esto aliados estratégicos, al margen de la dictadura de las agencias de riesgo.

El principal de ellos es China. Ella podrá desempeñar para América del Sur integrada el papel que Estados Unidos desempeñó para el MCE. Con su volumen de reservas superiores a US\$ 3,3 billones, China tienen razones estratégicas para invertir en emprendimientos económicos, en primer lugar, de desarrollo local de recursos naturales para su propio mercado; en segundo lugar, en la medida de la expansión inexorable de su mercado interno también para productos industrializados, y podrá abrirse para un comercio externo más equilibrado con América del Sur, así como los Estados Unidos hicieron con Europa Occidental. El proceso puede ser más rápido que el europeo: no se dejará al libre mercado, pero dirigido por razones estratégicas de ambos lados, especialmente si América del Sur promueve un interlocutor común para la toma de decisiones.

Las sociedades europeas no dejarán que sus gobiernos, por razones ideológicas espurias, retrasen indefinidamente la reorientación de sus economías. Quien conoció el régimen de bienestar social no tolerará el liberalismo radical durante mucho tiempo. Políticamente, hay una onda ideológica regresiva en Europa y en los Estados Unidos pero, tarde o temprano, el juego dialéctico arrojará para la basura de la historia desvíos grotescos como el Tea Party norteamericano. Signos de

eso ya existen como, por ejemplo, las presiones para la creación de un eurobono en la zona del euro, cuyo potencial puede ser considerable, caso no resulte apenas en un instrumento estéril de seguridad para aplicadores financieros y permita el relanzamiento de las inversiones públicas en Europa Occidental. Por otro lado, el movimiento “Ocupe Wall Street”, que se expande en los Estados Unidos y en el mundo industrializado avanzado, indica el inicio de una reacción popular a la regresión social en el plano político.

En la medida en que los países ricos se recuperen a partir de sus mercados internos, el mundo estará preparado para una cooperación económica global. No antes de eso. Los países emergentes y en vías de desarrollo no tendrían legitimidad popular ni escala para reequilibrar las economías del primer mundo en términos liberales. Pero pueden y deben cooperar en el sentido de que sean articuladas políticas económicas convergentes de desarrollo económico y social, más allá de los regresivos ajustes fiscales. En el campo sudamericano, Brasil y Argentina, los dos países más avanzados de la región, deben asumir claramente el liderazgo del proceso de integración en bases progresistas, con la plena conciencia de que, siendo más ricos, deben ser más generosos.

Finalmente, sin una base interna de cooperación en las sociedades, será mucho más difícil seguir el camino de la integración. Una vez más, la inspiración viene del Tratado de Roma: en su capítulo III, dedicado a la cuestión social, los seis signatarios originales se comprometieron a hacer converger sus políticas sociales alrededor de las que estuvieran más avanzadas. Éste es el espíritu que se espera para presidir la búsqueda de la integración sudamericana en el sentido, también aquí, de la constitución de un gran pacto social que promueva y al mismo tiempo aproveche el desarrollo económico sustentable. El Mercosur señala en esa dirección con sus instituciones de desarrollo social, pero eso no pasará de buenas intenciones mientras no puedan basarse firmemente en un programa de integración productiva, que represente efectivamente, aumento de empleo y expansión de renta de los pueblos de América del Sur.

Los obstáculos inmediatos para el proceso de integración sudamericana son los tratados bilaterales de libre comercio firmados por algunos países como Chile, Perú y Colombia. Sin embargo, desde que estos tratados den margen para las iniciativas integradoras en el plano productivo, habrá ventajas para adhesión a un programa de integración efectiva por medio de la infraestructura logística, de la especialización y de la intersección de cadenas productivas. Es que todos los países sudamericanos, sin excepción, o tienen una manufactura o aspiran a tenerla como imperativo para mejorar las condiciones de su mercado laboral. Esta manufactura o esta legítima aspiración tienden a ser destruidas por la competencia de los países ricos en régimen generalizado de restricción fiscal y generación de excedentes

exportables. Acuerdos de libre comercio con los países tecnológicamente más desarrollados sólo agravan esta amenaza, como demostrado en el libro de Ha-Joon Chang, "Pateando la escalera".<sup>4</sup>

La integración propuesta como instrumento de desarrollo económico y social de América del Sur se encuentra en la zona de convergencia entre el Mercosur, un acuerdo básicamente comercial, y la Unasur, un acuerdo básicamente político. Este espacio, por el momento difuso, es el de la integración productiva o económica. Esto ya ha sido notado por los estrategas del Mercosur, que crearon dentro del bloque un Grupo de Integración Productiva (GIP). Sin embargo, ha habido pocos avances en este campo, y de cualquier forma el Mercosur es sólo una parte de América del Sur. A su turno, al absorber el IIRSA y crear el Consejo de Ministros de Finanzas, la Unasur marcó una voluntad efectiva de descender de su esfera política para el terreno concreto de las relaciones económicas. Finalmente, bajo la influencia de la crisis financiera mundial y de las políticas restrictivas que los países ricos están utilizando para enfrentarla, es posible vislumbrar en la integración, en lugar de un puente de sobrevivencia, un camino a la prosperidad.

---

4. "A pesar de estas restricciones, como ya señalé en el Capítulo I y voy a mostrar con más detalles en éste, prácticamente todos los PAD (Países Actualmente Desarrollados) utilizaron activamente políticas industrial, comercial y tecnológica (ICT) intervencionistas para promover la industria naciente durante el período de *catch-up*." Chang, Ha-Joon. "Pateando la escalera". Ed. Unesp, p. 35.



## LOS CONTEXTOS HISTÓRICOS Y POLÍTICOS PARA LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA

Juan Carlos Gómez Leyton\*

### 1 PRESENTACIÓN<sup>1</sup>

Las sociedades latinoamericanas y caribeñas, en general, y las suramericanas, en particular, han estado sometidas a un profundo proceso de cambios políticos, sociales, económicos, culturales e ideológicos, que han puesto en cuestión no sólo los fundamentos mismos del proyecto moderno levantado en occidente por el capitalismo, sino también, y fundamentalmente, los del proyecto capitalista neoliberal vigente en los últimas tres décadas (1980-2010). En efecto, durante las últimas décadas las ciencias sociales y especialmente la sociología crítica, así como también la teoría política, han estado debatiendo el carácter de esos cambios y han intentado captar y conceptualizar la reconfiguración del orden social y político regional. Algunos autores han puesto énfasis en la apertura del proyecto humano en medio de nuevas contingencias, complejidades e incertidumbres, a través del término operativo “posmodernidad”, “modernidad tardía”, “pos-industrialismo” “era global” o “modernidad reflexiva”. Otros han dado mayor importancia a las nuevas formas de identidad y sociabilidad, a la individualización y la cultura política, y a la constelación cosmopolita. Al mismo tiempo, en la región suramericana, en relación a los procesos de cambios de la última década, se está buscando social, política y culturalmente, otra modernidad, que se expresa, por ejemplo, en los planteos del “buen vivir” (Senplades, 2010) construidos en los países andinos (especialmente en Ecuador y Bolivia), los cuales redefinen las formas de hacer la política exterior a través de la “diplomacia de los pueblos” (Díaz, 2010). No obstante los puntos de controversia entre estas perspectivas, todos están de acuerdo en que en las décadas venideras nos enfrentaremos a profundas contradicciones y paradojas desconcertantes, y en que experimentaremos esperanzas envueltas en desesperación. Lo que ocurre es que las y los sujetos del siglo

---

\* Investigador del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT-Chile).

1. Agradezco a Adriana Cadena, colombiana, por su infinita paciencia para motivar, una y otra vez, la revisión de la primera versión de este artículo. A mi asistente de investigación Zulema Lara Escalante, mexicana, por ayudarme en la edición final del mismo. A los editores de Ipea, brasileños, por aceptar publicar un texto tan distante a la forma de producir conocimiento y reflexión sobre Nuestra América, como decía el cubano, José Martí. En fin, este trabajo es un producto de la integración cultural y académica. Las ideas vertidas en él, son de responsabilidad académica y política exclusiva de su autor, no comprometen a Ipea, ni al grupo de trabajo de la Redeintersul.

XXI estamos asistiendo a un cambio histórico semejante al experimentado por los hombres y mujeres en el siglo XVI, durante el Renacimiento; o a lo ocurrido con la revolución industrial en el siglo XVIII; o en los “años locos” de las primeras décadas del siglo XX. Esto ha llevado a determinados autores, a sostener que estos procesos de transformación histórica constituyen, nada menos, que el “fin de la historia”.<sup>2</sup> Para nosotros, en cambio, se trata del desarrollo de una nueva revolución capitalista, que revoluciona la historia.

En verdad, esta tesis del “fin de la historia” no resiste mayor análisis. En la historia, lo que concluye son las determinadas fases o etapas históricas. Ésta llegará a su fin sólo y cuando, desaparezcan de ella sus protagonistas y constructores, es decir, los hombres, las mujeres, los niños y las niñas y/o su base material, es decir, la naturaleza, en términos actuales, el planeta. El hecho de que los cambios experimentados en los últimos treinta años hayan transformado el transcurso histórico del desarrollo capitalista tanto a nivel mundial como regional, no constituye el fin de la historia, sino una nueva fase revolucionaria del mismo. Si la frase de Marx, “todo lo sólido se desvaneció en el aire” sintetiza las transformaciones experimentadas por las sociedades europeas entre los siglos XVI-XVIII; la actual fase histórica puede sintetizarse, parafraseando el título de la novela del escritor latinoamericano Ciro Alegría: el mundo de hoy ya no “es ancho ni ajeno”.

De acuerdo con Terry Eagleton (2011), Carlos Marx tenía razón (en su infinita capacidad analítica de la historia y del capitalismo) cuando señalaba que uno de los rasgos característicos de la burguesía capitalista es su capacidad para revolucionar permanentemente la historia. Recordemos que la burguesía, según Engels, “el gran capital”, se constituye en la clase dominante al interior de la sociedad capitalista (la sociedad moderna) como agente de una serie de transformaciones, que impulsa tanto en el modo de producción como en los medios de transporte y de comunicación. Según Marx y Engels:

En todas partes donde ha llegado al poder, la burguesía ha destruido todas las condiciones [anteriormente establecidas]...La explotación enmascarada con ilusiones religiosas y políticas la ha sustituido por la explotación abierta, descarada, directa y brutal. Ha despojado de su aureola a todas las actividades hasta entonces respetadas y consideradas con piadosa veneración....Ha arrancado a las relaciones familiares su velo de dulce sentimentalidad y las ha reducido a simples relaciones de dinero... El trastorno continuo de la producción, la conmoción interrumpida de todas las condiciones sociales, la inseguridad y la agitación, distinguen a la época burguesa de todas las épocas anteriores. Todas las relaciones sociales bien establecidas e inmutables en

2. Ésta fue la hipótesis planteada por el asesor del Estado estadounidense Francis Fukuyama en su libro *El Fin de la Historia y el último hombre*. Diversos autores criticaron amplia y profundamente la tesis central de Fukuyama que señalaba el triunfo del capitalismo y de la democracia liberal por sobre el socialismo u otras formas alternativas. Uno de los principales críticos fue el historiador catalán Josep Fontana, quien ha refutado dicho planteamiento en el libro *La Historia después del Fin de la Historia*.

su enmohecimiento...son disueltas; y todas las relaciones nuevamente establecidas caducan antes de haber podido tomar consistencia. Todo lo que era privilegiado y estable se esfuma, todo lo que era sagrado es profanado, y los hombres se ven forzados, en fin de cuentas, a considerar con ojos desengañados las condiciones de su existencia y sus relaciones recíprocas. (Cita libre del Manifiesto Comunista).

Por esta razón, la modernidad capitalista no ha dejado de revolucionar la historia. Se trata de la revolución permanente capitalista. En esta condición se encuentra, tal vez, la explicación de por qué el modo de producción capitalista se mantiene aún a pesar de sus crisis recurrentes y de los diversos ataques y resistencias que ha debido soportar a lo largo de su historia. Revolucionaria, en fin, emancipadora y progresista ha sido la burguesía capitalista, porque ha debido romper con las diversas cadenas que han buscado controlar, frenar o regular su movimiento. El capital no ha soportado nunca las fronteras ni las limitaciones a su quehacer; pero, al mismo tiempo, ha sido una poderosa limitación y una frontera para la configuración de un orden político, social o económico alternativo. En su fase constituyente, el capital tuvo que romper los estrechos marcos de los espacios feudales para potenciar el desarrollo del mercado interno, en la dirección de configurar la unidad nacional del capitalismo. Actualmente, asistimos a una nueva ruptura, pues el capitalismo ha buscado romper con los estrechos marcos nacionales, a través del proceso de globalización o mundialización. Para tales efectos, intenta despotenciar el capitalismo nacional, transformando o modificando la forma estatal, el Estado-nación así como el mercado regulado y centrado en el espacio nacional. Desde hace tres décadas asistimos, siguiendo, a Karl Polanyi, a una segunda "gran transformación": la instalación global del mercado.

Esta dimensión nos parece central no sólo para comprender la constitución, desenvolvimiento y contradicciones del nuevo patrón de acumulación capitalista, sino también, de una nueva formación social y política. El cúmulo de transformaciones económicas, financieras y tecnológicas como las diversas consecuencias que ha provocado en la vida de los seres humanos, sociedades y, especialmente, en la naturaleza, ha dado lugar a la sociedad del riesgo (Beck, 1998).

Por otro lado, la configuración de una nueva estructura de poder y de dominación capitalista a nivel mundial ha provocado la crisis de las relaciones de poder sobre las cuales se construyeron las distintas formas de Estado predominantes durante la segunda post-guerra: el Estado del bienestar, en sus distintas modalidades, ya sea en el capitalismo central como en el periférico. La crisis de esta forma estatal ha implicado, al mismo tiempo, la crisis de los regímenes políticos que le acompañaron, esto es, la democracia liberal representativa o la social democracia. La democracia liberal, que en opinión de Francis Fukuyama (1991) habría triunfado a nivel mundial de manera conjunta con el capitalismo librecambista, en las últimas décadas experimenta un proceso político de agotamiento. Nuevas formas

de pensar y hacer la democracia surgen tanto en el capitalismo central como en el periférico. La democracia posliberal se impone en América Latina del Sur, tanto en su perspectiva conservadora como progresista. Entre las democracias posliberales de carácter conservador podemos nombrar las democracias neoliberales chilena, uruguaya, brasileña, argentina, peruana como también las democracias autoritarias neoliberales colombiana y paraguaya; mientras que la democracia social participativa, o sea, aquéllas que se ubican en la perspectiva posliberal progresista, la encontramos en los procesos políticos de Venezuela, Bolivia y Ecuador.<sup>3</sup>

Estas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales, experimentadas por las sociedades capitalistas centrales y periféricas han sido interpretadas por algunos analistas como la crisis terminal de “la modernidad capitalista”. Carlos Antonio Aguirre Rojas, discípulo destacado de Immanuel Wallerstein, plantea al respecto que: “después de cinco siglos de existencia la modernidad capitalista parece por fin estar llegando al final de su ciclo de vida histórica general” (Aguirre Rojas, 2005, p. 22). Para Aguirre Rojas, la situación actual del capitalismo, más que una nueva fase revolucionaria, expresada en la globalización del patrón de acumulación neoliberal, como es nuestra opinión, es su fin. Este postulado constituye la versión marxista del “fin de la historia”.

Estos planteos más que confirmar la tesis del “fin de la historia”, dan cuenta de la crisis tanto del proyecto moderno capitalista como del socialista, construidos durante el siglo XX.<sup>4</sup> Esta afirmación sostiene que la crisis histórica, que experimenta el capitalismo nacional (en su versión keynesiana-fordista), tanto central como periférica desde la década del sesenta, la crisis de stangflación o de acumulación, profundizada por la crisis petrolera de 1973 y 1975, fue resuelta, por las fuerzas del capital, a través del proceso de globalización o mundialización centrado en el libre mercado. Mientras que la crisis económica de la modernidad socialista, centrada en la industrialización estatista sin mercado como fue desplegada e implementada en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y en los países socialistas del este europeo, no tuvo una salida revolucionaria semejante a la desarrollada por el capitalismo, derrumbándose de manera integral a comienzos de la década del noventa del siglo pasado.<sup>5</sup> La modernidad socialista se derrumbó estrepitosamente porque las sociedades socialistas, o mejor dicho sus dirigentes políticos, no fueron capaces, ni en su momento ni a lo largo de su corta historia, de auto-transformarse, en otras palabras, de auto-revolucionarse. Cambiar para

3. Sobre la democracia posliberal se puede consultar a Benjamín Arditi (2005); José Félix Tezanos (2002) entre otros.

4. Sobre la formas de modernidad durante el siglo XX, ver Eric Hobsbawn (1998), Giovanni Arrighi (1999) y Giovanni Arrighi y Beverly J. Silver (1999).

5. Sobre el derrumbe de la URSS y el socialismo real de los países de Europa del Este puede consultarse: Colectivo de Autores (1996).



perdurar, como en la novela de Lampedusa *El gatopardo*,<sup>6</sup> donde se impone el cambio como una estrategia de conservación; en el capitalismo, la burguesía o el capital cambia revolucionando todo. Es lo que denomino la “revolución permanente” del capital. De esta forma, ha logrado mantener inalterable el mecanismo interno de su funcionamiento: el afán de lucro, de ganancia y de acumulación, a través de la explotación tanto humana como material de la naturaleza.

La revolución permanente capitalista o el transformismo, han sido plenamente exitosos para el proceso de acumulación y expansión del capital. Sin embargo, esta forma de cambiar ha implicado modificar aspectos sustantivos del proyecto moderno. En efecto, son las externalidades del capitalismo los que han cambiado en los últimos seis lustros. Estamos asistiendo a la configuración de una nueva forma de capitalismo; un nuevo tipo de economía, un nuevo orden político global, una nueva forma de sociedad y de vida personal, las cuales difieren de las fases anteriores del capitalismo. Sin embargo, el núcleo interno del capitalismo es el mismo. Éste no ha cambiado, son las formas las que cambian. Por ello, nuevas formas sociales, nuevas fuerzas sociales y políticas, nuevos conflictos, nuevas desigualdades, emergen por doquier.

Para analizar el entorno en el cual se presenta la situación política de las sociedades latinoamericanas en la actualidad, considero que es necesario entrar por el proceso general para luego analizar la situación particular de la región suramericana. Son los procesos económicos y políticos generados tanto por la globalización capitalista como por la constitución de la sociedad del riesgo, los que imponen restricciones y obstáculos para los procesos de integración regional.

La integración política, social y económica regional se ha levantado como una forma de resistencia y de contención a la integración capitalista que se impone desde los productores de la globalización central. Las sociedades suramericanas, en particular, y de América Latina y el Caribe, en general, son receptoras de la globalización central. Por lo tanto, se trata de una relación asimétrica en todos los aspectos. La condición de “receptoras” hace que estas sociedades sean extremadamente débiles y, sobre todo, claramente limitadas políticamente para impulsar formas de integración económica o política de carácter independiente y autónomo en relación, por ejemplo, a la utilización soberana de los recursos naturales agrarios o mineros. En esta dirección, la propuesta del ALBA o de la Diplomacia de los Pueblos, realizada por la República Bolivariana de Venezuela y por el Gobierno del Presidente Evo Morales, respectivamente, son vistas y analizadas como una amenaza para la integración mercantil planteada, en su momento, por el gobierno estadounidense, a través del ALCA, y actualmente, por los Tratados de Libre Comercio (TLC); como también, para las formas de integración mercantiles como el MERCOSUR u otras de esta misma orientación.

---

6. Una edición de esta novela es de Editorial Portada, Santiago de Chile, 1985.

Teniendo en cuenta todos los aspectos señalados en esta introducción voy a analizar en este artículo la idea de que el mundo para América Latina y el Caribe, en general, y a nivel suramericano, en particular, se ha reducido, estrechado, en virtud de una pluralidad de contactos comerciales y financieros con el capitalismo globalizado, a través de la metáfora “el mundo ya no es ancho ni ajeno”, como una forma de referirme a los distintos desafíos políticos que impone el capitalismo neoliberal global, en cuanto éste es una amenaza que está devastando el planeta.

## 2 “EL MUNDO YA NO ES ANCHO Y NI AJENO”

El escritor Ciro Alegría, a fines de la década de los años cincuenta, tituló a su nueva novela con el sugerente nombre *El mundo es ancho y ajeno*.<sup>7</sup> Con él buscaba, tal vez, reflejar las enormes distancias que separaban a la región latinoamericana con el resto del mundo, especialmente con el mundo europeo, donde supuestamente se encontraba la civilización moderna con su progreso técnico, científico y cultural. Sin embargo, a pesar de los avances en los medios de comunicación, del telégrafo, del ferrocarril, de la navegación a vapor y de la aviación, no sólo América Latina sino el mundo durante el siglo XX, fue ancho y ajeno para la mayoría de sus habitantes.

En los últimos 30 años del siglo XX todo aquello cambió radicalmente. Hoy con un simple ordenador personal podemos, desde nuestra casa ubicada en cualquier lugar del planeta, comunicarnos en forma instantánea vía internet con cualquier otro lugar del mundo, traspasando las fronteras geográficas y políticas con inusitada rapidez. A tal punto, que noticias como el atentado de las torres World Trade Center en New York ocurrido el 11 de setiembre de 2001, o el inicio de la Guerra Preventiva, en marzo de 2003, dieron la vuelta al mundo no en ochenta días como en la novela de Julio Verne, sino en menos de un minuto. Agréguese a esto, que gran parte de la población mundial pudo ver dichos acontecimientos en “vivo y en directo” a través de millones de aparatos de televisión en los cinco continentes. El mundo ya no es lejano ni ajeno. Todo lo contrario, el mundo nos agobia con su presencia permanente, las 24 horas del día.

Somos testigos de la revolución de las comunicaciones y de la información, las cuales constituyen la columna vertebral del actual proceso de globalización. Las distancias se han acortado considerablemente; los espacios geográficos se han reducido; el espacio virtual nos comunica, nos acerca, nos pone en contacto con lo lejano, con lo distinto, con lo desconocido, nos aterriza.<sup>8</sup> Si algo ha llegado a su fin es, en realidad, la concepción virtual, de la geografía moderna.

7. Véase la novela *El mundo es ancho y ajeno*, Editorial Ayacucho, Caracas, 1978.

8. Como una referencia a los problemas de la globalización puede consultarse a Anthony Giddens (1995), David Held y otros (2001).

No sólo la concepción virtual de la geografía moderna se ha modificado por la revolución comunicativa, sino también se ha transformado la concepción moderna del tiempo, pues éste se ha acelerado, se ha vuelto vertiginoso. La secuencia temporal con la que hemos crecido, de pasado, presente y futuro, ha sido destruida; lo instantáneo ha borrado las fronteras entre ellos. El tiempo lineal, irreversible y predecible, el tiempo reloj, tan propio del capitalismo industrial, se está haciendo pedazos. La transformación es profunda: es la mezcla de los tiempos. Se constituye, según Castells (2002), un tiempo (universo) eterno, no autoexpansivo, sino autosostenido, no cíclico sino aleatorio, no recurrente sino incurrente, se trata del tiempo atemporal, utilizando la tecnología para escapar de los contextos de su existencia y apropiarse selectivamente de cualquier valor que cada contexto pueda ofrecer al presente eterno. Por eso es, que el filósofo francés Jean Baudrillard (1972) ha sostenido que “el futuro ya ha llegado” y que sólo vivimos en un eterno presente.

La des-construcción de las coordenadas temporales centrales de la concepción moderna de la historia, implica vivir en un presente eterno, sin posibilidades de construcción de futuro. El futuro, entendido como la construcción utópica, como proyecto a construir, no tiene sentido para las actuales generaciones, pues éste ya llegó con el triunfo mundial (global) del capitalismo y de la democracia neoliberal. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI este triunfo ha sido profundamente cuestionado, pues la historia se ha manifestado a través de nuevas revoluciones, revueltas y conflictos ciudadanos, en todo el orbe.

La actual transformación del tiempo, es decir, de la historia, bajo el paradigma de la tecnología de la información, es uno de los cimientos de la nueva sociedad en la que hemos entrado, conectado de forma inextricable con el surgimiento del espacio de los flujos.

De manera que, la globalización implica el desarrollo, por un lado, de un nuevo concepto de temporalidad, *el tiempo atemporal*. Y, por otro, *el espacio de los flujos*. Ello no quiere decir que el tiempo reloj o las distancias reales hayan desaparecido, sino que el tiempo atemporal y los espacios de los flujos, son las coordenadas dominantes en la globalización.

La globalización (mundialización) posee un movimiento que la caracteriza: la circulación del capital a escala global. En la conferencia referida a la dimensión económica de la globalización, por primera vez en la historia, ha surgido un mercado de capital unificado y global, *que funciona en tiempo real*. En otras palabras, el capital circula el globo terráqueo en distintas direcciones a gran velocidad, se traslada en horas, minutos, y, algunas veces, segundos.

Favorecidos por la desregulación, la ausencia de intermediarios y la apertura de los mercados financieros internos, potentes programas informáticos y analistas

financieros de la informática, sentados en los nodos globales de una red de telecomunicaciones selectiva, realizan enormes inversiones financieras. Según Castells, éstos son jugadores en un Casino Global, un casino electrónico del capital globalizado. Como cualquier casino tradicional, en él sólo participan aquéllos que cuentan con el respaldo financiero necesario. El número de jugadores no sobrepasa los cincuenta. Todos juegan contra el tiempo.

En efecto, el tiempo es crucial para que el conjunto del sistema obtenga beneficios. Es la velocidad de la transacción, a veces programada de forma automática en el ordenador, para tomar decisiones casi inmediatas, la que genera la ganancia o la pérdida. Pero es también la circularidad temporal del proceso, una secuencia incesante de compra y venta, la que caracteriza al sistema. Se trata del *mall* global.<sup>9</sup>

El tiempo del capital global, en el *mall* financiero mundial, es uno solo. Londres, Nueva York y Tokio son los lugares que fijan el tiempo de las transacciones financieras. Además, un número significativo y creciente de esas transacciones se basa en realizar valor por la captura del tiempo futuro en las transacciones presentes, como es el caso de los futuros, opciones y otros mercados derivados. Por lo tanto, el capital no sólo comprime el tiempo: lo absorbe y vive de él (esto es, genera renta), de sus segundos y años digeridos. La aniquilación y manipulación del tiempo por los mercados de capital globales, gestionados electrónicamente, son el origen de las nuevas formas de las crisis económicas devastadoras que se avecinan en el siglo XXI.

La compresión del tiempo y del espacio supone la compresión de la historia. Ya no es posible identificar distintos desarrollos históricos esparcidos por el orbe. La multiplicidad histórica se ve reducida a una sola, la historia del capital liberado globalizado. Es el triunfo del capitalismo a nivel mundial. Por primera vez, la historia es mundial, puesto que intenta abarcar a todos los pueblos, naciones y Estados de los cinco continentes. Por eso, la guerra contra Irak también es contra toda la humanidad o, digamos, tal como afirman Antonio Negri y Michael Hardt (2000), es una guerra del Imperio contra la multitud.

El mundo se unifica velozmente al compás de una portentosa fuerza económica que no reconoce fronteras; que produce cosas cada vez más pequeñas en lugares cada vez más diversos, que se mueve con independencia de la territorialidad física y difícilmente se asienta nacionalmente. Es la destrucción del Estado-Nación. Estamos frente al fin de las fronteras, como límites políticos y económicos del capitalismo nacional. Se requiere una nueva forma de pensar las fronteras políticas.

---

9. *Mall*: supermercado global.

La globalización es, primero y, sobre todo, un enunciado referido a los ritmos y características de la acumulación capitalista. Se trata de la interdependencia y de la imbricación cada vez más estrecha de las economías de numerosos países, especialmente del sector financiero, ya que la libertad de circulación de flujos financieros es total y hace que este sector domine, muy ampliamente, a la esfera económica.

En esa dirección, la globalización reconoce la primacía del mercado mundial sobre otros órdenes socio-territoriales de expresión del capital nacional. Por eso, ella no apunta a conquistar los países, sino los mercados y recursos naturales. De allí, que sea un proceso dinámico que necesita de creciente libertad e integración mundial de los mercados de capitales, tecnología, bienes, servicios y trabajo. Su gran aspiración es transformar y hacer funcionar al mundo como un mercado total.

El principal espacio de gestión económica de la acumulación de capital coincidió con las dimensiones políticas y sociales del Estado nacional. En este espacio es donde el capital nacional se desarrolló. Los procesos de industrialización nacionales fueron la tónica, por ejemplo, de los países suramericanos. Sin embargo, el patrón neoliberal de acumulación, a excepción de Brasil, ha acabado con esa coincidencia de espacios.

Una nueva contradicción caracteriza el capitalismo mundial: por un lado, los centros de gravedad de las fuerzas económicas, que gobiernan la acumulación, han atravesado las fronteras de los Estados nacionales; por otro, no existe a nivel mundial un marco o estructura política, social, ideológica y cultural que pueda dotar de coherencia a la gestión global del sistema. Por lo tanto, en lo que respecta a la dimensión política de la gestión globalizadora, ésta consiste en intentar suprimir el segundo término de la contradicción, el Estado, con el objeto de imponer la gestión de la sociedad por el “mercado” como única regla. Las ideologías y prácticas antiestatistas radicales forman parte de dicha lógica.

Si bien, a la globalización se la presenta como algo nuevo en la historia, en realidad, no lo es. En efecto, este proceso viene desarrollándose paulatinamente desde años atrás, algunos autores sitúan su inicio en la década del cincuenta, otros en la del ochenta. Más allá del punto de arranque del proceso de globalización, lo cierto es que ella responde a las condiciones económicas legadas por las “décadas de crecimiento” de la década del cincuenta y sesenta y, fundamentalmente, por la crisis de stangflación de mediados de la década del setenta del siglo XX. En consecuencia, la globalización es y debe ser considerada, como parte del proceso de reproductibilidad del modo de producción capitalista. En ese sentido, constituye una fase más del capitalismo.

A lo largo de su historia, el capitalismo ha pasado por diferentes fases expansivas y de crecimiento tanto interno como externo. Recordemos que una de las virtudes del capitalismo, advertida tempranamente por su principal analista y crítico, Carlos Marx, es la capacidad del capital de revolucionar la historia. De allí que sea correcto, señalar que estamos en presencia de una cuarta revolución capitalista.<sup>10</sup>

La fase revolucionaria más reciente es la actual globalización o mundialización de la economía capitalista de mercado, cuya expansión se manifiesta a partir de la década del ochenta del siglo pasado. Este proceso supone:

- a) nuevas formas de organización social y política que vayan más allá del Estado-Nación, un nuevo requisito del sistema globalizado de producción;
- b) relaciones políticas y económicas capaces de reconciliar el auge de la industrialización en las nuevas zonas periféricas competitivas de Asia y América Latina con el objetivo del crecimiento;
- c) una fase de extracción agrario-minero; y
- d) una relación que no sea excluyente con la periferia africana, que no está implicada en modo alguno en una industrialización.

Ahora bien, el predominio de la sociedad del riesgo neoliberal global no debe impedirnos pensar en escenarios alternativos para un “nuevo orden político mundial”, si bien es cierto que existen muchos y diferentes “órdenes mundiales” posibles. Con todo, el actual sistema económico mundial posee tres rasgos novedosos, a saber:

---

10. Las tres grandes fases revolucionarias por las que ha transitado el capitalismo han sido: 1) La forma Mercantilista (1500-1800), previa a la primera revolución industrial y moldeada por la hegemonía del capital mercantil en los centros atlánticos dominantes, así como por la creación de zonas periféricas (América) cuya función presuponia su total aceptación de la lógica de acumulación del capital. 2) El denominado modelo clásico, surgido de la revolución industrial, que definió a partir de entonces las formas básicas del capitalismo. Por su parte, las periferias (a América Latina se agregaron progresivamente toda Asia, excepto Japón, y África) siguieron siendo rurales, no industrializadas, y su participación en la división internacional del trabajo se produjo a través de la agricultura y la producción mineral. Este rasgo de polarización estuvo acompañado de otro no menos importante: la cristalización y establecimiento de sistemas netamente industriales como sistemas nacionales auto-centrados, acaecido en paralelo a la construcción de los Estados nacionales. Esta forma caracterizó el sistema mundial desde la revolución industrial, es decir, después de 1800 hasta la Segunda Guerra Mundial. Cabe señalar, que durante la vigencia de este modelo, se dio entre 1870 y 1914 un proceso de expansión capitalista tan intenso como devastador, que fue considerado por los teóricos como la fase superior del capitalismo, nos referimos, al *imperialismo*. 3) El período de posguerra (1945-1980) supone la progresiva erosión de las dos características que acabamos de mencionar. Durante él se produjo la industrialización de las periferias, un proceso obviamente desigual e inacabado que resultó el factor dominante en algunos países de América Latina y, también de Asia. En estos años se produjo el espectacular crecimiento de las economías capitalistas industriales centrales (1945-1975), se trata de los 30 años gloriosos del crecimiento económico. Como todo ciclo sistémico de acumulación terminó en una crisis, que a diferencia de las anteriores crisis capitalistas de sobreproducción, la de la década del setenta es de estancamiento del crecimiento con inflación, un nuevo tipo de crisis económica. Simultáneamente, ocurrió el progresivo desmantelamiento de los sistemas de producción nacional autocentrados y su recomposición como elementos constitutivos de un sistema integrado de producción mundial. Esta doble erosión supuso una nueva manifestación de la profundización de la globalización.

- a) La erosión del Estado-nación centrado en sí mismo y la consiguiente desaparición del vínculo entre la esfera de la reproducción y la de la acumulación, que acompaña al debilitamiento del control público y social, que hasta el momento había sido determinado precisamente por las fronteras de ese Estado-nación auto centrado;
- b) La erosión de la gran fractura entre un centro industrializado y las regiones periféricas no industrializadas, es paralela a la emergencia de nuevas dimensiones de polarización.
- c) La posición de un país en la jerarquía global viene definida por su capacidad para competir en el mercado mundial. Aceptar esa evidencia no supone en modo alguno compartir la opinión del economista neoliberal, que considera que dicha posición se debe al resultado de adoptar medidas racionales, racionalidad medida a partir de las denominadas “leyes objetivas del mercado”. Por el contrario, estimo que dicha competitividad es un producto complejo en el que confluyen múltiples factores económicos, políticos y sociales.

En esta lucha desigual, los centros capitalistas usan sus “cinco monopolios”, que constituyen los elementos centrales de la desigualdad de la globalización. Éstos son:

\*Monopolio tecnológico: requiere gastos enormes, que sólo una forma política organizada por sobre lo nacional, puede afrontar.<sup>11</sup> Sin el apoyo estatal, en particular a través de la inversión y gasto militar (algo que el discurso neoliberal no menciona), la mayor parte de esos monopolios no podría perdurar.

\*Control de los mercados financieros mundiales: Dichos monopolios poseen una eficacia sin precedentes, merced a la liberalización de las normas y reglas que gobiernan su establecimiento. Hasta hace poco, la mayor parte de los ahorros de una nación sólo podía circular dentro del ámbito, en gran medida nacional, de sus instituciones financieras. En la actualidad, estos ahorros se gestionan de manera centralizada por instituciones cuyas operaciones tienen un alcance mundial. Hablamos de capital financiero, es decir, del componente más mundializado del capital. La globalización financiera, lejos de ser un proceso “natural”, resulta ser extremadamente frágil. A corto plazo, sólo conduce a una inestabilidad permanente y no a la estabilidad necesaria para la actuación eficiente de los procesos de ajuste.

\*Acceso monopolista a los recursos naturales del planeta: Los peligros de la explotación indiscriminada de esos recursos adquieren ahora naturaleza planetaria. El capitalismo, basado en una racionalidad a corto plazo, no puede superar los peligros que conlleva ese comportamiento imprudente e indiscriminado, por lo que acaba reforzando los monopolios de los países ya desarrollados. La publicitaria preocupación medioambiental de estos países se limita a no permitir que otros sean tan irresponsables como ellos.

---

11. Se hace referencia a comunidades estatales unidas, o lo que Negri y Hardt llaman imperio.

\*Monopolio de los medios de comunicación: Dicho monopolio no sólo lleva a la uniformidad cultural, sino que abre la puerta a nuevos medios de manipulación política. La expansión del mercado moderno de los medios de comunicación constituye uno de los principales componentes de la erosión de las prácticas democráticas en el propio Occidente.

\*Monopolio de las armas de destrucción masiva: Desafiado y mantenido a raya a merced de la bipolaridad de posguerra, el monopolio es una vez más, como sucedió en 1945, posesión exclusiva de Estados Unidos. Aunque corre el peligro de que la proliferación nuclear se des controle, ésta constituye, en ausencia de un control democrático internacional, la única forma de luchar contra ese inaceptable monopolio estadounidense.

Estos cinco monopolios, en su conjunto, definen el marco en el que opera la ley del valor globalizada. La ley del valor es la expresión abreviada de todas estas condiciones y no la de una racionalidad económica “pura” y objetiva. El resultado final es una nueva jerarquía, más desigual que las anteriores, en la distribución de los ingresos a escala mundial, que subordina las economías de las periferias y las reduce a la categoría de subcontratadas, sobre explotadas, extorsionadas y redimensionando su condición extractivista. Éste es el nuevo fundamento de la polarización, que será presagio de múltiples conflictos en el futuro. Vale preguntarse, entonces, cómo será el proceso de integración regional a este mundo menos ancho y ajeno.

### 3 LAS “CONEXIONES O INTEGRACIONES” DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON EL MUNDO<sup>12</sup>

#### 3.1 Primera conexión

Siendo rigurosos, la historia de las formas de integración interna entre los pueblos de América, fundamentalmente, se inicia mucho antes de la llegada de los europeos en 1492. En dos zonas del hemisferio (Mesoamérica y la subregión andina) se desarrollaron civilizaciones urbanas avanzadas, con estructuras sociales y políticas complejas. En ambas áreas, el tránsito de la etapa preurbana a la civilización se efectuó durante largos procesos temporales. Para el siglo XIII de nuestra era, las organizaciones estatales y militares que regían tanto en Mesoamérica como en la Zona Andina suramericana, impulsaron diversas formas de integración compulsivas de amplias zonas territoriales. Unidas, fundamentalmente, a través de los procesos de comercialización, como los de explotación minera y agraria. Modalidades políticas se imponían en ambas zonas geográficas. En la primera, existió durante largo tiempo un pluralismo de centros de poder político que rivalizaban entre ellos, y sólo en el último siglo antes de la conquista española, surgió un verdadero imperio basado en la hegemonía de la ciudad-Estado azteca de Tenochtitlán sobre los demás centros políticos.

12. Para la elaboración de este apartado hemos seguido a Demetrio Boersner (2006) y Oscar Ugarteche (1997).



En cambio, en los Andes, el imperio incaico fue más orgánico y armonioso, y se extendió desde zonas geográficas de Colombia hasta actuales territorios chilenos, desde el siglo XIII hasta comienzos del siglo XVI. Mientras en Mesoamérica (zona de relativa escasez de recursos alimentarios) existió una dura explotación de unos grupos humanos por otros, al mismo tiempo se incentivó la comercialización (intercambio) de productos desde distintas regiones, dando origen al mercado prehispánico azteca y a las relaciones mercantiles de larga distancia. El imperio incaico, fundamentado en la abundancia y en magníficos sistemas de riego, se caracterizó por la solidaridad, la distribución de los bienes, la justicia social y la ausencia de mercado.

La presencia española y portuguesa en América quebró ambas formas políticas y des-estructuró las formas económicas y las relaciones comerciales practicadas entre los diversos pueblos que conformaban e integraban dichos órdenes sociales y políticos. Si bien, la invasión hispánica-lusitana formó parte de un vasto proceso histórico europeo, esencialmente, el de la transición del feudalismo al capitalismo. Las dos naciones ibéricas no vivieron ese proceso revolucionario en todas sus dimensiones. Impusieron en los nuevos territorios estructuras más bien medievales que modernas y, por ello en sus colonias americanas se instaló un sistema social pre-capitalista y jerárquico de carácter señorial.

Durante los siglos coloniales así como a inicios del siglo XIX, los imperios ibéricos debieron defenderse de la presencia de las nuevas potencias protocapitalistas que habían emergido en la *economía-mundo europea* e iniciaban su proceso de expansión mercantil: Francia, Holanda e Inglaterra. Ellas, muy pronto, concibieron la ambición de intervenir directamente en las sociedades latinoamericanas y desplazar a España y Portugal de sus posiciones imperiales privilegiadas.

Los siglos XVI, XVII y XVIII se caracterizaron por el desarrollo de tres procesos significativos para América, tanto en su condición interna como en sus relaciones con el mundo exterior. En primer término, se construyó una sociedad vertical, de marcada desigualdad social y económica con un fuerte componente de discriminación y de exclusión racial, cuya permanencia hasta el presente significa que las sociedades latinoamericanas, a pesar de la ruptura emancipadora (que de ninguna manera significó una revolución moderna semejante a las vividas en ambas costas del Atlántico norte), han postergado y obstaculizado su acceso a la plena modernidad, sin sufrir profundos y conflictivos cambios sociales y culturales. En segundo término, se fue formando a partir del siglo XVI un patrón de dominación colonial y de intervención foránea, que aún no ha sido superado, más bien se ha agudizado en las últimas décadas del siglo XX, como consecuencia de

la actual globalización. En tercer lugar, desde la época colonial, América Latina se integró al mundo como una región periférica de la “economía-mundo europea”.<sup>13</sup>

La primera conexión de América con el mundo fue fundamental en la configuración de su identidad cultural, marcada desde sus inicios por un vasto y profundo proceso de mestizaje biológico y cultural. La mezcla de razas: blanca, cobriza y negra, dio origen a un crisol de razas y, al mismo tiempo, a un sincretismo cultural-religioso intenso y determinante en la configuración del *ethos* cultural latinoamericano.

### 3.2 Segunda conexión

A comienzos del siglo XIX, en el marco de las revoluciones liberales, los principales grupos dominantes, terratenientes y comerciantes, lideraron el primer proceso de des-colonización de la región. Nuevos Estados se configuraron en la región latinoamericana y nuevos poderes políticos se constituyeron en la economía-mundo europea. Uno y otro proceso dieron inicio a la segunda conexión de América Latina con el mundo. Las élites de poder (oligarquías) de las nacientes repúblicas, aprovecharon la nueva expansión económica de la economía-mundo europea para renovar el pacto colonialista.

La economía mundo europea, desde 1750, había entrado en una nueva fase de expansión rompiendo los límites que se habían creado en el siglo XVI, y comenzaba a incorporar vastas zonas a la división efectiva del trabajo. El ritmo de esta expansión se aceleró y a finales del siglo XIX y principios del XX el mundo entero, incluso aquellas regiones que nunca habían formado parte del área externa de la economía mundo capitalista, fueron arrasadas a su interior. Las pautas de este proceso de incorporación al proceso ya existente de acumulación de capital quedaron establecidas en cuatro nuevas zonas: el subcontinente indio, el imperio otomano, el imperio ruso y África Occidental. La incorporación a la economía mundo capitalista, por lo general, nunca se produjo por iniciativa de los que eran incorporados; se derivó más bien de la necesidad interna de la economía mundo de expandir sus fronteras.

Sin embargo, el proceso de integración a la economía mundo industrial del siglo XIX, se combinó con las necesidades políticas sociales y políticas propias de

---

13. Según Immanuel Wallerstein (2003) definiendo los límites de la “*economía-mundo europea*”, señala que existen las economías periféricas y las economías externas. La periferia de una economía mundo es aquel sector geográfico de ella, en la cual la producción es primariamente de bienes de baja categoría (esto es, de bienes cuya mano de obra es peor remunerada), pero que es parte integrante del sistema global de la división mundial del trabajo, dado que las mercancías implicadas son esenciales para su desenvolvimiento. Mientras que las economías externas de una economía mundo están compuestas por aquellos otros sistemas económicos con los cuales una economía mundo dada mantiene algún tipo de relaciones comerciales, basadas primariamente en el intercambio de objetos preciosos, a lo que a veces se ha llamado “comercios ricos”. De acuerdo con esta definición la América Española y la Portuguesa estaban dentro de la economía-mundo europea.

las nuevas repúblicas latinoamericanas de consolidar sus nacientes estructuras de poder, lo que impulsó decisivamente, a las élites de poder y en el poder, a renovar el pacto colonial.

Este nuevo pacto neocolonial transformó a Latinoamérica en productora de materias primas para los centros de la nueva economía industrial, a la vez que los artículos de consumo alimenticio en las áreas metropolitanas, la hicieron consumidora de la producción industrial de estas áreas.

Las nuevas funciones de América Latina en la economía mundial fueron facilitadas por la adopción de políticas librecambistas. El librecambio fue la fe común de dirigentes políticos y sectores dominantes locales durante el siglo XIX. El proyecto oligárquico, como lo han demostrado Marcelo Carmagnani (1984) y Waldo Ansaldi (2012) entre otros, fue esencialmente, extractivo primario-exportador, librecambista. Este proyecto es muy semejante al nuevo extractivismo primario exportador actual. Sin embargo, estas élites fueron incapaces de imponer en defensa de intereses nacionales concretos y, especialmente, de los intereses de los pueblos que constituyen las nuevas naciones.

En todo caso, ese librecambismo oligárquico fue un factor de aceleración del proceso de modernización que comenzaba a manifestarse en América Latina. Las transformaciones sociales impulsadas por la modernización oligárquica trajeron nuevas divisiones sociales; la emergencia de nuevos actores sociales y económicos y nuevas conflictividades políticas, sociales y culturales. El proceso de modernización, hacia fines del siglo XIX, fue más rápido, pero estuvo acompañado de crisis de intensidad creciente. En verdad, desde las primeras etapas de su afirmación, el nuevo orden global [orden neocolonial, lo denomina Tulio Halperin Donghi (1986)] parece revelar los límites de sus logros.

Al mismo tiempo que se consolidaba, el nuevo pacto colonial comenzaba a modificarse a favor de las metrópolis. La distribución de tareas entre ellas y las clases dominantes locales (que había comenzado por asignar a estas últimas, en casi todos los casos, la producción primaria y a las primeras, la comercialización), aun allí donde se mantiene, adquirió un sentido nuevo gracias a la organización cada vez menos libre de los mercados, facilitada por los transformaciones técnicas, pero vinculada sobre todo con la de las estructuras financieras.

Con todo, hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, el debilitamiento de las élites dominantes, especialmente terratenientes y mercaderes que habían conducido el proceso de modernización oligárquica ante los agentes comerciales y financieros metropolitanos, se agudizó por el surgimiento (con intensidad variable según los casos) por un lado, de los sectores medios urbanos cada vez más exigentes y, por otro, por las exigencias de los sectores de trabajadores incorporados a formas de actividad económica modernizadas. Esto dio lugar a un intenso

proceso de democratización política de algunas sociedades latinoamericanas, el cual se desarrolló dentro del marco del orden neocolonial y se impulsó por tendencias que no se oponían de modo militante a la persistencia de este orden. Por eso mismo, las exigencias y experiencias democráticas serían profundamente afectadas (al igual que las oligarquías) por la crisis de 1930, que reveló, bruscamente, tanto el agotamiento del pacto neocolonial como del orden global fundado en la primacía del imperialismo británico al interior de la economía mundo-europea.

### 3.3 Tercera y cuarta conexión: la norteamericanización de Suramérica

Desde 1880 se abrió en América Latina y en el orden económico internacional, la etapa del imperialismo, basado en el monopolismo, la hegemonía del sector financiero sobre los demás sectores, y por la rivalidad acentuada por la captación de mercados de capital y fuentes de materias primas, para apoyar la segunda fase de la revolución industrial. En ésta, nuevos centros de poder, tales como Alemania, Estados Unidos, Japón e Italia, se colocaron al lado de los imperios capitalistas de la economía-mundo europea tradicionales (Inglaterra y Francia) y compitieron con ellos por el control sobre los mercados y los recursos de América Latina y del resto del mundo. Sobre todo la influencia económica y política de los Estados Unidos comenzó a desplazar y a sustituir la de Inglaterra a partir de 1880.

El vertiginoso crecimiento del capitalismo norteamericano (rudo, de lucha a muerte entre empresarios) produjo la exaltación de impulsos agresivos. Los norteamericanos se sintieron dirigentes de un pueblo elegido, portadores y ejecutores del “Destino Manifiesto” que impulsaba a Estados Unidos hacia la jefatura de las naciones y al imperialismo.<sup>14</sup> La conquista del Oeste no terminó en el litoral del Pacífico, California y Oregón. Continuó más allá, a través del océano, hacia Japón y China. Del suroeste la marcha siguió hacia México, Centroamérica y toda América Latina. Los monopolistas triunfantes miraron más allá de las fronteras de su propio país, y sus ideas expansionistas influyeron en la política de Washington y en el pensamiento de las masas, educadas en el espíritu del Destino Manifiesto y de la Doctrina Monroe, interpretada como un llamado, para que los Estados Unidos asumieran la protección y el control de las naciones más débiles.

Durante las dos últimas décadas del siglo XIX los norteamericanos iniciaron la “conquista de América Latina” y el desplazamiento de los intereses británicos y franceses de la región. Se puede sostener que entre 1880 y 1932 Estados Unidos logró instalar su influencia económica y política en la zona inmediatamente cercana a sus fronteras, y crear un espacio de control político y militar de plena intervención o de intervención directa en Centroamérica y el Caribe.

14. Véase a Héctor Vega (2010); David Harvey (2007).

La instalación del imperialismo norteamericano reforzó el proceso de americanización de la cultura latinoamericana iniciado a comienzos del siglo XX.<sup>15</sup> Por tal se entiende “la gradual adopción a lo largo del tiempo de los modelos de producción, consumo y hábitat prevalecientes en los Estados Unidos de América, por parte de los demás países” (Barjot, 2003:15) Indudablemente, se trata de un proceso complejo y de gran amplitud, que pone en juego gran variedad de dimensiones: científicas y tecnológicas, económicas y financieras, sociales, políticas y culturales.

Según Dominique Barjot, el punto de partida de este proceso se puede ubicar entre los años 1870 y 1880, cuando Estados Unidos se constituyó en el modelo de referencia para las distintas sociedades integrantes de la economía mundo europea. La Segunda Guerra Mundial sirvió para demostrar la superioridad del modelo americano, colocando a este país en liderazgo mundial, hasta el día de hoy, a pesar de su aparente decadencia actual. Los distintos aspectos comprendidos en este proceso se pueden agrupar en tres grandes campos temáticos.

- 1) Los flujos de intercambio y su impacto en la americanización: flujos humanos (migraciones internacionales), de bienes (comercio) y de capital (inversiones), pero igualmente, los vinculados con la revolución informática (a través de los nuevos medios y tecnologías de la información).
- 2) La difusión del modelo americano: el ascenso de la gran corporación multidivisional, así como el modelo de consumo masivo (con el crecimiento de la publicidad, el *marketing* y las técnicas de comercialización en gran escala), y la emulación de los niveles de productividad norteamericanos.
- 3) La prevalencia o competencia de otros modelos: europeización (ya sea bajo el signo de Alemania, de Francia o de Italia), japonización (el toyotismo) y aun también, antes de 1989, la sovietización (Barjot, 2003, p.16-17).

A lo largo del tiempo, la americanización engendró un cierto número de oposiciones y resistencias desde los primeros tiempos hasta la actualidad. Sin embargo, el proyecto de americanización es, sin lugar a dudas, más amplio y complejo. En el plano de la cultura implicó la acelerada incorporación de las masas urbanas latinoamericanas a la *american way of life*. El estilo de vida norteamericano se transformó en un referente para el comportamiento moderno, tanto de las élites latinoamericanas como de los sectores medios urbanos, que desde las décadas de 1920 y 1930, en adelante, asumieron que para ser “modernos” debían seguir las pautas de consumo y de comportamiento social-cultural desarrollados por los estadounidenses.

---

15. Sobre el proceso de “americanización” de las sociedades latinoamericanas a lo largo del siglo pasado se puede consultar la excelente compilación de Barbero, María I. y Andrés M. Regalsky (2003).

Para el sociólogo chileno Eugenio Tironi (2005), el verdadero cambio de Chile ya se produjo y tiene relación con un giro dramático hacia lo que podríamos llamar el “paradigma norteamericano”, pues Estados Unidos ha sido la gran fuente de inspiración del modelo de modernización liberal aplicado no sólo en Chile sino en toda América Latina, en las últimas décadas.

Al adoptar el modelo de modernización estadounidense, la sociedad chilena quebró la tendencia latinoamericana de conectarse con Europa, pero no sólo eso sino también, algo mucho más profundo y significativo para la sociedad latinoamericana en general: fragmentó la identidad cultural latinoamericana. Por esta razón, para Tironi (aunque él no es el único en plantearlo), América Latina debe re-inventar su identidad cultural.

Como es conocido, el ajuste estructural neoliberal<sup>16</sup> en América Latina ha consistido en la desestructuración de la modernización industrial, expresado en: la apertura o liberalización de los mercados externos; el fin de la planificación e intervención económica por parte del Estado; el desplazamiento de la política por el mercado; el fin del Estado social y su reemplazo por el Estado subsidiario o por el Estado regulador; el fin de las políticas sociales de cobertura nacional y su reemplazo por políticas sociales focalizadas en grupos vulnerables o en riesgo social; la transformación de los obreros en ciudadanos; el paso de la seguridad y protección social, económica y laboral a la desprotección social y económica, a la inseguridad y flexibilización laboral, entre otros.

La neoliberalización de las sociedades latinoamericanas, producto de estas dos últimas conexiones, implicó su integración total y completa, sin mayores obstáculos, a la sociedad neoliberal del riesgo.

#### 4 DE LA GLOBALIZACIÓN DEL RIESGO NEOLIBERAL AL “BUEN VIVIR”

Según Víctor M. Toledo (2003:31-36), “Vivir es peligroso”, citando a Riobaldo, el personaje central de la novela de Guimarães Rosa, *Grande Sertão: Veredas*, una de las obras maestras de la literatura brasileña. Y nunca una frase dicha desde uno de los tantos rincones olvidados de las áreas rurales del mundo subdesarrollado (el seco nordeste brasileño), ha adquirido tanto significado para tanta gente en tan poco tiempo. El 11 de septiembre de 2001 pasará a la historia como la fecha en que el proceso de universalización de la “sociedad del riesgo”, el término creado por Ulrich Beck (1998), en su despiadado análisis de la civilización industrial contemporánea, cerró su ciclo. Hoy, junto a las mercancías y las informaciones ya

16. La modernización neoliberal nacional, por otro lado, ha coincidido con otros procesos históricos que la informan, la sustentan, la dinamizan y la influyen de distintas maneras, proporcionándole una consistente complejidad histórica. En efecto, el influjo y encanto del pensamiento posmoderno; el impacto de la cuatro “ies”, que constituyen la globalización: inversiones de capital en red, información en internet, industria fragmentada e individuo global consumidor (Ohmae, 1990).

globalizadas, es decir, distribuidas por todos los rincones del mundo, se ha esparcido un nuevo producto: el riesgo. “Todo lo que se gana de poder por medio del llamado progreso técnico y económico – afirma Beck – se ve eclipsado cada vez más por la producción de riesgos”. Y estas inseguridades y peligros no aparecen espontáneamente. Proviene de las dos principales irracionalidades que hoy padece el mundo contemporáneo: la dilapidación de la naturaleza (crisis ecológica) y la explotación y marginación de miles de millones de seres humanos (crisis social) (Toledo: 2003:31).

La globalización neoliberal del riesgo nos viene a recordar que el mundo, que el espacio social mundializado, ya es sólo uno, de la misma manera que la sociedad y la naturaleza no son ya sino las dos caras o los dos componentes de un mismo proceso.

Esta globalización de la inseguridad, la cual ha seguido un camino ascendente en las últimas décadas, cobra sentido en dos vertientes: en su dimensión ecológica, a través de los nuevos fenómenos de escala global, tales como la destrucción de la capa de ozono, el incremento de las temperaturas y sus potenciales consecuencias (como la subida del nivel del mar por el derretimiento de los cascos polares), el incremento en el número y la intensidad de los huracanes, y la proliferación incontrolada de la contaminación del agua, las costas, el aire y los alimentos.

En su vertiente social, el mundo se fue haciendo cada vez más peligroso en tanto la injusticia, la marginación y la desigualdad se multiplicaban a la par del incremento demográfico de las mayorías. Frente a las evidencias de la globalización, especialmente, de los efectos de la doble crisis (ecológica y social), ya cada vez menos podrán ignorar, soslayar o negar que todos nos hemos vuelto “ciudadanos globales”. Es decir, que lo que afecta a un sector o a una esfera de la sociedad globalizada repercute en el resto y viceversa. La estrecha interdependencia que la ecología política reveló entre los fenómenos sociales y los de la naturaleza, también ha comenzado a confirmarse, por una u otra vía, entre los diversos sectores del conglomerado humano. La lección capital del mundo globalizado es que más allá de lo que cada uno piense, crea o sienta, existe una identidad y un destino común.

Tal como afirma Toledo, avanzamos entonces hacia una responsabilidad globalmente compartida y por lo mismo hacia la necesidad de encontrar con urgencia una ética de la solidaridad y de la supervivencia. Y más nos vale, porque si vivir el hoy es peligroso, la perspectiva futura no resulta nada halagüeña: cada vez menos ciudadanos lograrán evadir esta terrible circunstancia.

Tal vez, la propuesta del buen vivir, sugerida por bolivianos y ecuatorianos sea un respuesta posible.

## 5 LA CRISIS FINANCIERA DEL CAPITALISMO GLOBAL NEOLIBERAL ¿QUÉ ESTADO?

Cuando se habla de crisis del capital es necesario precisar, señala José Sánchez Parga (2009, p.115), si el capitalismo está en crisis, o si la crisis es producida por el capital. La diferencia es teórica y políticamente fundamental. En el primer caso, habría que preguntarse qué o quién pone en crisis al capital; en el segundo, se trata, según Marx, de crisis necesarias, producidas por el capital en su progresivo desarrollo, que el mismo capital resuelve, y de las cuales sale fortalecido. De hecho, la profunda transformación neoliberal del Estado de las tres últimas décadas se inició a raíz de una crisis de acumulación capitalista, a la que hemos hecho referencia en páginas anteriores. El capital encontró una doble solución: el aumento de las tasas de interés y la libre circulación de capitales, que produjeron una total desregulación de los mercados financieros, dando inicio a un nuevo ciclo financiero del capital.<sup>17</sup>

Esta solución, asestó el golpe de gracia a lo que había sido el Estado fordista e inauguró la soberanía del mercado sobre la del Estado. Al cabo de tres décadas, el modelo capitalista neoliberal entró en crisis. Nuevamente, preguntamos, parafraseando a Sánchez Parga, ¿cómo saber si es el capital el que está en crisis o si se trata de una crisis producida por el mismo capital, una crisis *del* capital? La respuesta puede buscarse a partir de un criterio tan obvio como decisivo: preguntarse si es el capital el que resuelve su crisis y, en términos más precisos, si es en razón de los intereses de reproducción del modelo capitalista, de sus lógicas y sus fuerzas, que la crisis se resuelve.

Poco importa quiénes toman las medidas para resolver la crisis e implementan nuevos procedimientos para garantizar un mejor desarrollo del capital, más «transparente» y menos «salvaje». Resultaría ingenuo pensar que los Estados y los políticos están resolviendo políticamente la actual crisis financiera del capital. En realidad, pretenden resolverla económicamente, con procedimientos policiales, de gendarmería administrativa y legal, de control y supervisión, de una cierta regulación, pero sin tocar los grandes tabús: la libertad de los mercados, el crecimiento económico (no el productivo sino el financiero) y el secreto bancario.

17. Sobre este tema se han escrito diversos e interesantes artículos y capítulos de libros, originados en diferentes encuentros organizados para la discusión sobre la crisis. Como referencia, véase Jaime Estay, Claudio Lara y Consuelo Silva, (editores) (2012), *El neoliberalismo y sus crisis. Causas, escenarios y posibles desenvolvimientos*, Heinrich Boll Stiftung-Editorial UARCIS. En este libro se presentan interesantes debates respecto a la crisis y sus orígenes o causas, se da el debate respecto a los temas del modelo productivo y desarrollo; se analizan los escenarios sociopolíticos latinoamericanos y la profundidad que adquirió el neoliberalismo en cada uno de ellos y se realizan balances respecto al impacto de la crisis en las economías latinoamericanas, entre otros temas. Puede consultarse también, *La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina*, coordinado por Julio Gambina (2010), en donde se agrupan interesantes trabajos de académicos como Theotonio Dos Santos, Claudio Katz, Orlando Caputo, Claudio Lara, Antonio Elías, entre otros. El este texto se analizan temas como la crisis y sus alternativas, sus diferentes dimensiones, y especialmente, en una tercera parte, la crisis en perspectiva latinoamericana.



¿La frenética movilización del Estado en todo el mundo ante el desencadenamiento de la crisis, la precipitada, imponente y mediática actuación de los jefes de gobierno para concertar decisiones, implementar programas, adoptar medidas de casi todo tipo, podrían sugerir un retorno del Estado? Nada más ilusorio. Detrás de tantas declaraciones, se está frente a una fragilización del Estado. Sería ilusorio pensar:

- a) que los desenfrenos y las transgresiones de los mercados fueron accidentales y ocasionales; y
- b) que las medidas adoptadas por los Estados pueden regular y controlar a los mercados sin afectar el modelo de desarrollo capitalista. La razón es obvia: el modo de producción capitalista no permite conservar su capital sin su crecimiento ilimitado, y éste no puede continuar aumentando si no es por su acumulación progresiva; y tal empoderamiento del capital tiene en sí mismo efectos políticos.

La contradicción entre la soberanía de los Estados y la soberanía de los mercados, no está en juego en la actual crisis. Puesto que la segunda, se impuso a la primera hace ya tres décadas. Tengamos presente que «libre mercado» significa que el mercado se encuentra libre de todo vínculo, control y regulación; «librado» a su propia lógica y dinámica, al desenfreno ilimitado de los beneficios y las ganancias.

Otra de las pretensiones del capital es refundar el sistema financiero para hacer transparentes los mercados. Sin embargo, la «intransparencia» del capital y del mercado es tan necesaria para su funcionamiento como la simulación de ganancias, y la disimulación de las pérdidas son necesarias para las empresas y los bancos. Buena parte del contingente financiero es producto de la evasión fiscal, de dineros sucios y de redes mafiosas, de la corrupción política de dictadores y gobernantes.

En las crisis es cuando mejor se manifiestan el poder del capital y la debilidad actual del Estado. Nunca antes fue necesario que las fuerzas del capital y los actores económicos intervinieran para resolver su propia crisis; son los poderes políticos los que actúan, pero de acuerdo con la lógica y los intereses del mismo capital. Esto muestra no sólo el nivel de consolidación del capital sino, sobre todo, el grado de precarización del Estado. Nunca antes había logrado el desarrollo capitalista privatizar las ganancias en tan pocos y socializar las pérdidas en tantos millones de personas. La actual crisis contribuye a confundir a gobernantes y Estados, obligando a los más neoliberales a tomar medidas *pseudo* redistributivas y *pseudo* proteccionistas, y a las izquierdas a aferrarse al consumo (en definitiva, al mercado) y al mismo crecimiento económico.

En este contexto de reforzamiento y relegitimación del capital, la idea más repetida (no por los actores económicos ni por los agentes del mercado, sino por los políticos y gobernantes) cobra sentido: la confianza. Devolver y restituir la confianza a los bancos, al sistema financiero, a los mercados (es decir, al modelo capitalista concentrador y acumulador de riqueza) sería la clave. En ningún momento los dirigentes políticos ligados al capital han hablado de devolver la confianza al Estado, a las instituciones democráticas y sus gobiernos, sino de la necesidad de volver a confiar en las bolsas, los bancos, el consumo, los mercados y los créditos. La confianza es una cualidad subjetiva y emocional, producto de la convivencia, «una hipótesis sobre la conducta futura del otro», pero no constituye un vínculo social. Por eso, ¿cómo se justifica y se logra la confianza en una sociedad sin vínculos sociales ni cohesión interna, regida por la competitividad, los riesgos e inseguridades y la opacidad de las transacciones mercantiles? (Sánchez Parga, 2009:118)

Desde el inicio de la crisis, los gobiernos adoptaron tres grandes series de medidas económicas: reforzar el sistema financiero, reforzar el sistema productivo-empresarial, e impulsar la capacidad de compra y consumo de los ciudadanos. Ninguna de ellas comporta el empoderamiento político. Y las políticas redistributivas, ya sea las emprendidas por los gobiernos contra neoliberales antes de la crisis, de ninguna manera significan una vuelta al Estado keynesiano-desarrollista. Nunca la redistribución del Estado es real y efectiva, si el modo de producción de riqueza no es por sí mismo distributivo. Mientras el modo de producción del capital, dominado por su lógica financiera contra la economía productiva, siga basado en la concentración y acumulación de riqueza, la posibilidad de distribución estará excluida. En este contexto, las políticas y los programas redistributivos del Estado alimentan ese modelo capitalista y, probablemente, hacen que los pobres puedan consumir más y se integren mejor al mercado, pero sin dejar de empobrecerse. En suma, las reformas adoptadas aseguran tanto la reproducción del capitalismo como el debilitamiento de los Estados y el nuevo empoderamiento de un mercado, que se revela tan indestructible, como devastador del medio ambiente y de la misma sociedad.

Ante este panorama, los teóricos de la frontera, principalmente Grimson (2002), Russ Castronovo (2003), Michaelsen y Johnson (2003) y Pablo Vila (2000), argumentan que la globalización transformó la sociedad y que, necesariamente, las Ciencias Sociales deben impulsar un giro epistemológico en sus análisis teóricos y reelaborar los conceptos de sujeto social, historia, cultura, territorio, Estado, fronteras, límites y márgenes. (Podestá, 2007:126-127).

Entre sus principales supuestos teóricos plantean que la globalización incentiva procesos de integración transfronteriza y que, como consecuencia, se acabó la “pureza cultural” y el mundo actual se caracteriza por el entrecruzamiento de

problemas, enfoques, prácticas y posibilidades cognitivas y comunicacionales. Al respecto, Russ Castronovo (2003) sostiene que el siglo XXI supondrá un reordenamiento en los análisis, en el que, por ejemplo, el concepto de frontera habrá de entenderse como una línea o límite que separa fenómenos diferentes, pero que entre sus límites transitan identidades culturales, situaciones étnicas, literarias, sexuales, lingüísticas, políticas y económicas.

Al respecto, Pablo Vila (2000:102) sostiene que...“*La metáfora de la frontera es usada para dar cuenta de cualquier tipo de situación en que la idea de límite esté presente, esto es, cualquier espacio físico o psíquico sobre el cual se puedan puntualizar problemas de límites: fronteras entre países, grupos étnicos, géneros, disciplinas académicas, etc.*”. En tal sentido, las fronteras tendrían múltiples planos de análisis: territoriales, raciales, de género, literarios, políticos, militares, de identidades, agrícolas, de ciudadanía. Además, este enfoque sostiene la tesis de que las fronteras no sólo se deben asociar con espacios materiales y territoriales, militares y policiales, políticos y administrativos, dispositivos de seguridad, murallas y alambradas, ni se reducen a las aduanas, flujos migratorios o contactos entre gobiernos o Estados.

Las fronteras también tienen relación con hechos simbólicos, identidades, nacionalismos, esencialismos culturales, multiculturalismos, micro y macro relatos históricos, símbolos, textos, música, literatura, objetos que viajan, vínculos, dinámicas y experiencias compartidas. Las fronteras son evidentes zonas de contacto social, cruce y diálogo cultural, aunque también son espacios de conflicto, estigmatización de desigualdades y reproductoras de rencillas históricas, sujetas a las influencias de sus propios Estados y de los Estados.

Pablo Vila señala que las fronteras (de cualquier tipo) son constitutivas de la vida en sociedad, puesto que no puede vivirse fuera del espacio y/o de los criterios de clasificación social y cultural. Además, se cuestiona la potencialidad articuladora de la globalización, ya que abolir las fronteras aduaneras no significa, en modo alguno, el fin de las fronteras simbólicas de la nacionalidad o de las culturas. En la misma línea argumental, hoy no vivimos en un mundo de culturas singulares y en el que la condición cultural será siempre fronteriza, ya que traspasar un territorio siempre será un doble fenómeno: por una parte, un acto administrativo, político, migracional e incluso participativo (en conflictos de cualquier orden), pero, por otra, un fenómeno de movilización cultural. De tal manera, el concepto frontera no puede tener un sentido unívoco.

Respecto a la situación de América Latina, cuatro hechos son relevantes a la hora del análisis. Primero, la multiplicidad de fronteras existentes, y los tipos de conflictos que allí se desarrollan, deben entenderse en el marco de un Estado que se ha ido retirando de sus funciones de seguridad y protección social, y reaparece desempeñando roles asociados al control, administración y regulación de zonas

fronterizas. Segundo, la neoliberalización o internacionalización de la economía ha reconfigurado las políticas exteriores de los Estados nacionales, y los ha presionado para participar en bloques o acuerdos comerciales multilaterales y, además, a recurrir permanentemente a organismos internacionales en la resolución de controversias. Los discursos oficiales y no oficiales en América Latina anuncian la disolución de las fronteras, principalmente por los proyectos como el Mercosur (Mercado Común del Sur) y/o los acuerdos de libre comercio. Pero en el plano de la sociedad y la cultura hay un reforzamiento de los controles fronterizos y aduaneros, situación contradictoria con los discursos públicos. De la misma manera, los conflictos en áreas fronterizas obstaculizan la acción de los Estados vecinos hacia la consolidación de sentimientos de nacionalidad abiertos y flexibles, complementarios y amistosos; la situación cultural en zonas fronterizas presenta serias dificultades para generar síntesis culturales (Podestá, 2007, p. 128).

El análisis de las fronteras, al menos en la dimensión política, constata que de ambos lados los actores sociales reclaman contra sus respectivos centralismos y estrechan vínculos con sus correspondientes comunidades vecinas, ya que requieren de ellas para sobrevivir. La paradoja es que este tipo de comunidades ordena sus idearios de manera muy especial, y hay que diferenciar a los actores sociales entre “cruzadores de fronteras”, es decir, sujetos híbridos culturalmente, *versus* “reforzadores de frontera”, caracterizados por el nacionalismo y las conductas xenofóbicas. Este enfoque sostiene que una adecuada forma de entender los fenómenos fronterizos, sean políticos o culturales, es mirando hacia ambos lados de la frontera, los cuales constituyen un solo sistema social donde no hay, necesariamente, identidades compartidas, sino que se trata de zonas plagadas de tensiones, conflictos y problemas. Esta situación no debe ser vista como un hecho anómalo y debe ser estudiada en forma interdisciplinaria.

Otro tema es el análisis de las identidades culturales en la globalización. El supuesto principal de los teóricos de la frontera es que la abolición de las fronteras sería un hecho irreversible. Sin embargo, la vida de las sociedades neoliberales se caracteriza por la contradicción entre los niveles de integración social y homogeneización socio-económica de la población y la fragmentación de la vida cotidiana. Las transformaciones originadas por el impacto de la globalización parecen estar acentuando las diferencias con mayor fuerza que antes, principalmente por la búsqueda de los sujetos en torno a definiciones del nosotros, nos-otros y los otros. Es decir, definirse por sus propias cualidades, pero también por oposición y diferencia de los sujetos que son distintos. Así, las sociedades en general, y particularmente las comunidades que viven en situaciones fronterizas, tienen estrategias de sobrevivencia donde prima la noción de “conjunto instrumental de identidad” (Podestá, 2009:128), la que les permite adoptar múltiples identificaciones para resolver contradicciones propias de contextos fronterizos.

Por último, Michaelsen y Johnson (2003, p. 54) sostienen que el desafío más importante es construir un nuevo discurso que permita entender la dinámica de la globalización en escenarios específicos y/o en culturas particulares. Para tal efecto, hay que superar las fronteras nacionales y evitar los “discursos históricos que son verdaderos sistemas cerrados” y refuerzan la noción de frontera como límite material, cargándolos de sentido nacionalista, que lo único que hacen es reforzar la frontera como instrumento de exclusión, de separación, transformándolas en obstáculos para la integración de pueblos que habitan una región determinada como por ejemplo, la suramericana. El nacionalismo fronterizo es un límite político y administrativo para la integración.

Por ello se deben desarrollar estrategias para que la región se integre a partir de las especificidades de la economía y cultura de cada uno de sus países. El drama contemporáneo es que la inserción de Latinoamérica en la globalización se hace sobre la base de perder lo propio, tanto material como cultural.

Esto último tiene relación, también, con los procesos de modernización frustrados de los países de Latinoamérica. A este respecto, el tema se centra en la antigua, pero no menos actual tesis que sostiene que históricamente América Latina ha realizado múltiples intentos por modernizar sus economías y culturas, procesos que finalmente se han interrumpido, siendo ejemplos de ello, los distintos intentos de industrialización y/o apertura al comercio exterior, particularmente hoy, en el marco de la construcción de nuevos Estados plurinacionales de carácter social y protección ciudadana y, sobre todo, de participación. El tema parece concentrarse en la posibilidad de armonizar proyectos de otra modernización de los países, con la virtualidad de la globalización capitalista en desarrollo y en crisis. En esto último se encierran los principales desafíos políticos, que implican pensar nuevas formas de integración para la región.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ROJAS, A.; ANTONIO, C. **Para comprender el mundo actual:** una gramática de larga duración. Buenos Aires: Prohistoria Ediciones, 2005.
- ALEGRÍA, C. **El mundo es ancho y ajeno.** Caracas: Editorial Ayacucho, 1978.
- ANSALDI, W.; GIORDANO, V. **América Latina:** la construcción del orden. t. I-II. Buenos Aires: Editorial Ariel, 2012.
- ARDITI, B. **¿Democracia post-liberal?** El espacio político de las asociaciones. España: Anthropos-UNAM, 2005.
- ARRIGHI, G. **El Largo siglo XX.** Madrid: AKAL Ediciones, 1999.
- ARRIGHI, G.; BERVERLY, J. S. **Caos y orden en el sistema-mundo moderno.** Madrid: AKAL Ediciones, 1999.

BARBERO, M. I. ; REGALSKY, A. M. (Eds.). **Americanización – Estados Unidos y América Latina en el siglo XX**: transferencias económicas, tecnológicas y culturales. Buenos Aires: EDUNTREF, 2003.

BARJOT, D. Americanización : transferencias culturales en la esfera económica en el siglo XX. *In*: BARBERO, M. I.; REGALSKY, A. M. (Eds.). **Americanización – Estados Unidos y América Latina en el siglo XX**: transferencias económicas, tecnológicas y culturales. Buenos Aires: EDUNTREF, 2003. p.15-38.

BAUDRILLARD, J. **Pour une critique de l'économie politique du signe**. Paris: Gallimard, 1972.

BECK, U. **La sociedad del riesgo**: hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998.

BOERSNER, D. **Relaciones Internacionales de América latina**. Caracas: Breve Historia, 1996.

CARMAGNANI, M. **Estado y Sociedad en América Latina, 1830-1950**. Barcelona: Editorial Crítica, 1984.

CASTELLS, M. **La era de la información**: la sociedad red. México: Siglo XXI editores, 2002. v. 1.

COLECTIVO de Autores el derrumbe del modelo eurosoviético: visión desde Cuba. ed. 3. Cuba: Editorial Félix Varela, 1996.

DÍAZ MARTÍNEZ, K. Las vías de integración regional: ¿UNASUR y o diplomacia de los pueblos? Participación popular en las relaciones internacionales. **América Latina 10**: Revista del Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina, Santiago de Chile, 2º Semestre, p. 227-262, 2010.

EAGLETON, T. **Por qué Marx tenía razón**. Barcelona: Península, 2011.

ESTAY, J.; LARA, C.; SILVA, C. (Eds.). **El neoliberalismo y sus crisis**: causas, escenarios y posibles desenvolvimientos. Santiago de Chile: Heinrich Boll Stiftung-Editorial ARCIS, 2012.

FUKUYAMA, F. **El Fin de la historia y el último hombre**. Barcelona: Ediciones B, 1991.

GAMBINA, J. **La crisis capitalista y sus alternativas**: una mirada desde América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

GIDDENS, A. **Un mundo desbocado**: los efectos de la globalización en nuestras vidas. Barcelona: Editorial Tusquets, 1995.

GRIMSON, A. **Fronteras, naciones e identidades**: la periferia como centro. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-La Crujía, 2002.

- GUIMARÃES, R. J. **Gran Sertón**: Veredas. España: Alianza Editorial, 1999.
- HALPERIN D. T. **Historia contemporánea de América Latina**. España: Alianza Editorial, 1986.
- HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: AKAL Ediciones, 2007.
- HELD, D. *et al.* **Transformaciones globales**: política, economía y cultura. México: OXFORD; University Press, 2002.
- HOBBSBAWN, E. **Historia del siglo XX**. Argentina: Editorial Crítica, 1998.
- MARX, C.; ENGELS, F. **Manifiesto del Partido Comunista**. Moscú: Editorial Progreso, 1970.
- MARX, C. **El capital**: crítica a la economía política. México: FCE, 1999.
- MICHAELSEN, S.; JOHNSON, D. **Teoría de la frontera**: los límites de la política cultural. Barcelona: GEDISA, 2003.
- NEGRI, A.; HARDT, M. **Imperio**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.
- OHMAE, K. **El fin de Estado-Nación**. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1995.
- PODESTÁ, J. Globalización, mercado, modernismo: los debates latinoamericanos. **European review of Latin American and Caribbean studies 83**, Amsterdam, 2007.
- RUSS C. Narrativas comprometidas a lo largo de la frontera: la línea Masson-Dixon. La resistencia y la hegemonía. p. 203-227. *In*: MICHAELSEN, S.; JOHNSON, D. **Teoría de la Frontera; Los límites de la política cultural**. Barcelona: GEDISA, 2003.
- SÁNCHEZ, P. J. El Estado del estado en la actual sociedad de mercado. **Revista nueva sociedad**, Caracas, n. 221, mayo-jun, p. 100-119, 2009.
- SENPLADES – SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. **Los nuevos retos de América Latina**: socialismo y Sumak Kawsay. Ecuador: Quito, 2010.
- TEZANOS, J. F. **La democracia incompleta**: el futuro de la democracia postliberal. España: Biblioteca Nueva, 2002.
- TIRONI, E. **El sueño chileno**: comunidad, familia y Nación. Santiago: Aguilar, 2005.
- TOLEDO, V. M. **Ecología, espiritualidad y conocimiento**: de la sociedad del riesgo a la sociedad sustentable. México: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente/ Universidad Iberoamericana, 2003.

UGARTECHE, O. **América Latina en la economía global**. Caracas: Fundación Friedrich Ebert-Fes (Perú)/Nueva Sociedad, 1997.

VEGA, H. **La fortaleza americana**: militarización y política en la región andina. [s.l.]: ARCIS-CLACSO, 2010.

VILA, P. La teoría de frontera versión norteamericana, una crítica desde la etnografía. *In*: GRIMSON, A. **Fronteras, naciones e identidades**: la periferia como centro. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-La Crujía, 2000. p. 99-120.

WALLERSTEIN, I. **El moderno sistema mundial**: la segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850. México: Siglo XXI, 2003.



## **NOTAS BIOGRÁFICAS**

### **Adriana Rocío Cadena Cancino, Colombia.**

Doctora en Procesos Políticos y Sociales de América Latina. Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con sede en México. Especialista en Gerencia Financiera. Actualmente, Directora Ejecutiva de la Fundación América Mundial y Directora Ejecutiva de la Red de Estudios Estratégicos para la Integración de América del Sur (Intersur). Profesora investigadora en la Universidad Autónoma de Colombia, Central y Antonio Nariño. Recientemente, publicó el libro: “El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos: Un Tratado de Asimetrías”.

### **David Lemor Bezdín, Perú.**

Ingeniero Industrial graduado por la Universidad Estatal de Carolina del Norte (NCSU), Estados Unidos. Es Director de la Sociedad Nacional de Industriales de Perú y Director de Asuntos Corporativos de PERÚ LNG. Consultor principal de “Prospectiva 2020”. Entre los años 2005 y 2006 fue Ministro de la Producción de Perú y Vicepresidente Ejecutivo del Consejo Nacional de Competitividad.

### **Erick Linhares, Brasil.**

Juez de derecho en Roraima, es doctor en Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia. Es profesor de la Maestría en Desarrollo Regional del Centro de Investigaciones de la Amazonía y del Caribe - NECAR de la Universidad Federal de Roraima. Sus investigaciones se han centrado en el derecho internacional y la integración regional.

### **Fernando Porta, Argentina.**

Licenciado en Economía Política por la Universidad de Buenos Aires, con estudios de especialización de postgrado en la Universidad de Sussex, Inglaterra. Especialista en Economía Internacional e Industrial. Profesor titular de las Universidades Nacionales de Quilmes y Buenos Aires. Electo por el cuerpo docente para Asesor Superior de Universidad Nacional de Quilmes –UNQ–, cumple el mandato de 2008 a 2012. Es Consultor de la CEPAL, BID, PNUD y UNCTAD.

### **Gerardo Caetano**

Historiador y Científico Político. Coordinador del Observatorio Político en el Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad

de la República –UdelaR–. Coordinador del Programa de Investigaciones Interdisciplinarias sobre “Gobierno e Integración Regional” en el Centro Latinoamericano de Economía Humana. Especialista en temas de Integración Regional y autor de varias publicaciones en las áreas de su especialidad.

**Héctor Constant Rosales, Venezuela.**

Internacionalista graduado por la Universidad Central de Venezuela. Maestría en Ciencia Política en la Universidad Simón Bolívar. Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Sorbona, Francia. Diplomático de carrera, jefe y fundador del Equipo de Investigación del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, institución en la que fue Subdirector hasta el año 2010. Actualmente, se desempeña como negociador venezolano del Mercosur.

**Jésica de Angelis, Argentina.**

Maestra en Relaciones Económicas Internacionales en la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Comercio Internacional con orientación en Economía Internacional (2004-2009) en la Universidad Nacional de Quilmes. Becaria Doctoral Tipo I del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Tesis en elaboración.

**José Carlos de Assis, Brasil.**

Economista, doctor en Ingeniería de Producción por la Coppe/UFRJ. Profesor titular de Economía Internacional en la Universidad Estadual de Paraíba. Fue asesor del Ministro de Previdencia Social, del Secretario de Planificación y del Secretario de Justicia. Recientemente, publicó “La Crisis de la Globalización (2008)”, sobre la actual crisis financiera y, en colaboración con el físico-matemático Francisco Antônio Doria, “El Universo Neoliberal en Desencanto”, sobre el colapso de la filosofía y de las prácticas neoliberales.

**Juan Carlos Gómez Leyton**

Historiador con especialización en política e historia reciente de Chile y América Latina. Doctor en Ciencia Política por la FLACSO, México. Postdoctorado en el Programa de Postgrado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM–, donde desarrolló una investigación sobre “La Construcción de la Democracia Social Participativa en Bolivia y Ecuador. Un estudio comparado”. Actualmente, es investigador del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT-Chile).

**Lucas Arce, Paraguay.**

Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales en la FLACSO Argentina – Universidad San Andrés – Universidad Barcelona, España. Especialista en Métodos Cuantitativos Aplicados a la Economía, Universidad ORT, Uruguay. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Profesor en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de la República de Montevideo. Actualmente, trabaja en el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (Think Tank) como Coordinador de Investigación e Investigador en Relaciones Internacionales (a partir de 2008).

**Mario Antonio Yaffar De La Barra, Bolivia.**

Graduado en Economía por la Universidad Católica Boliviana. Maestría en Finanzas de Empresa, Estrategia Empresarial y Competitividad Global. Director de la Cámara de Comercio Brasileña e Italiana, es también Director de la Cámara Nacional de Comercio de Perú. Ocupa el cargo de la Vicepresidencia de la Cámara Nacional de Industrias y es Presidente de la Cámara Departamental de Industrias. Actualmente se desempeña como Profesor de Contabilidad Gerencial en la Universidad de los Andes.

**Nivalde José de Castro, Brasil.**

Profesor Doctor del Instituto de Economía de la Universidad Federal del Río de Janeiro. Coordinador del Grupo de Estudios del Sector Eléctrico. Investigador especializado en estudios y análisis de los diversos aspectos económicos del sector eléctrico como el financiamiento, tasas, regulación, la matriz, la economía verde, la sostenibilidad y la planificación.

**Pedro Páez Pérez, Ecuador.**

Doctor en Economía graduado por la Universidad de Texas. Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– y economista por la Pontificia Universidad Católica de Ecuador –PUCE–. Presidente de la Comisión Técnica Presidencial Ecuatoriana para el proyecto de la Nueva Arquitectura Financiera Regional. Fue nombrado, en octubre de 2007, Ministro Coordinador de Política Económica de la República de Ecuador. Anteriormente, fue Viceministro de Economía entre diciembre de 2005 y abril de 2006.

**Rodrigo Alves Teixeira, Brasil.**

Máster (2003) y Doctor (2007) en Economía por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de São Paulo (IPE-USP). Graduado en licenciatura en Ciencias Económicas en la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la USP (1999). Fue profesor en la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de São Paulo, desde el 2004 al 2009, y es actualmente profesor licenciado del Departamento de Economía y del Programa de Estudios de Post-Graduados en Economía Política, en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP). Es servidor de carrera del Banco Central de Brasil, actualmente cedido para el IPEA, donde ejerce el cargo de Director Adjunto del Directorio de Estudios y Relaciones Económicas y Políticas Internacionales.

**Walter Antonio Desiderá Neto, Brasil.**

Máster en Política Internacional y Comparada por la Universidad de Brasilia, posee como temas de investigación la integración sudamericana y la cooperación Sur-Sur en la política exterior brasileña. Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (2007), tiene especialización en Negocios Internacionales por la FAE – Centro Universitario (2010). Es investigador del cuadro del Directorio de Estudios y Relaciones Económicas y Políticas Internacionales del IPEA desde 2010.

**Yucatán Reis, Guyana.**

Graduado por la Universidad de Cornell, Escuela de Administración Hotelera, en Ithaca, Nueva York. Ejerce consultoría financiera y desarrolla varios proyectos de infraestructura. Es miembro de la Cornell Hotel Society, de la Comisión del Sector Privado en Guyana y de la Cámara de Comercio de Georgetown.



# Ipea – Instituto de Investigación Económica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordinación

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisión

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

### Publicación

Aline Rodrigues Lima

Andrey Tomimatsu

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniella Silva Nogueira (pasante)

### Portada

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

### Librería

SBS – Cuadra 1 – Bloque J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: + 55 (61) 3315 5336

Correo electrónico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Compuesto en Adobe Garamond Pro 11/13,2 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos y cuadros)  
Impreso en Offset 90g/m2  
Cartón Supremo 250g/m2 (tapa)  
Brasília-DF

---





## Misión de Ipea

Producir, articular y diseminar conocimiento para perfeccionar las políticas públicas y contribuir para la planificación del desarrollo brasileño.

