

voices

en el Fénix

MERCOSUR

LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA HOY CORRE PELIGRO DE SUBSUMIRSE A LOS PODERES FÁCTICOS TRANSNACIONALES Y FINANCIEROS. ¿CÓMO VOLVER A LA SENDA QUE ASEGURE LA INDEPENDENCIA, EL DESARROLLO Y LA EMANCIPACIÓN DE NUESTROS PUEBLOS?

TIERRA EN TRANCE

sumario

n°69

junio 2018

editorial

LA RAZÓN ENFRENTA LA
LEY DEL MÁS FUERTE

Abraham Leonardo Gak

CARLOS RAIMUNDI A como dé lugar. La democracia latinoamericana en tiempos de la valorización financiera 6 **MARCELO GULLO** Dilemas de América latina y el Caribe en un mundo en transición 18 **ALEXANDRE CESAR CUNHA LEITE** Valorización del capital y adquisición de tierras en América latina 24 **J. S. GABRIELLI DE AZEVEDO** América latina: permanente disputa entre Estado y mercado por las rentas petroleras 30 **MARTÍN PÉREZ Y SANTIAGO BARASSI** Geopolítica del Atlántico Sur 40 **JUAN FRANCISCO NUMA SOTO** Las constituciones latinoamericanas y la política 48 **ANDREI KOERNER Y FLAVIA SCHILLING** El derecho ¿regenerará a la República? 56 **CHRISTIAN DODARO** Desde el resto del mundo, desde los restos del mundo... 64 **FERNANDO BUEN ABAD DOMÍNGUEZ** Geopolítica de todo lo que no hicimos 72 **MARITA GONZÁLEZ** La reconfiguración del sindicalismo internacional en tiempos globales 80 **TANIA RODRÍGUEZ** Feminismos populares en América latina 88 **VIVIANA BARRETO** La contraofensiva del "libre comercio" y la integración regional como bandera 94 **MARIANA VÁZQUEZ** Integración regional, desarrollo y democracia en América del Sur 102 **MARIBEL APONTE GARCÍA** El ALBA-TCP. Entre los regionalismos y la geopolítica 112 **CARLOS BIANCO** Historia de una entrega 120 **DR. DAMIÁN PAIKIN** La reaparición de los commodities y el desajuste de las políticas liberales en Sudamérica 126 **SEBASTIÁN TORRES** Política industrial e integración regional 134

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

César Humberto Albornoz

Secretario de Investigación

Adrián Ramos

Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Omar Quiroga

Vicedecano

José Luis Franza

Secretario de Bienestar Estudiantil

Marcelo Conti

Secretario General

Gustavo Montanini

Secretario de Graduados

Rubén Arena

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Humberto Luis Pérez Van Morlegan

Secretario Académico

Pablo Rota

Secretario de Posgrado y Relaciones Institucionales

Catalino Nuñez

Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

Secretaria de Hacienda y Administración

Carolina Alessandro

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo

Luis Alberto Cowes

Rubén Arena

María Jose Canals

Claustro de Alumnos

TITULARES

Mauro Roberto Sartori

Carla Joana Kranevitter

Antonio Benito Ambrune

Ena Ailin Andrada

SUPLENTES

Roberto Darío Pons

Daniel Roberto González

Juan Manuel Oro

Adrián Zappia

SUPLENTES

Julian Gabriel Leone

Jonatan Rafael Barros,

Antonella Cesare

Ignacio David

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Ricardo Aronskind

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Mariana Vázquez

SECRETARIO DE REDACCIÓN

María Sol Porta

PRODUCCIÓN

Paola Severino

Erica Sermukslis

Tomás Villar

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti

Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com

LA RAZÓN ENFRENTA LA LEY DEL MÁS FUERTE

La crisis generalizada originada a partir de 2008 ha obligado a los países centrales afectados por sus consecuencias a sostener al sector financiero y bancario, y a desarrollar una política de intervención a nivel mundial, dando primacía a los sectores transnacionales.

Esta situación tiene su base ideológica en principios neoliberales y, en consecuencia, representa riesgos graves para nuestra región, instalando no solo el criterio del mercado como eficiente asignador de recursos, la reducción de la intervención del Estado a su mínima expresión y políticas proteccionistas, sino también el condicionamiento a las entidades regionales comunes como lo son el Mercosur y la Unasur.

Este panorama que enfrenta la Argentina es similar al que están atravesando el resto de los países de América del Sur, de modo que, para hacer frente a las inminentes consecuencias que sin duda padeceremos, es imprescindible avanzar y consolidar acuerdos geopolíticos a nivel nacional y regional.

Desde el grupo Fénix, en el documento **“Política exterior y negociaciones con la Unión Europea”**, publicado en el mes de junio de 2018 en el diario Página 12 (<https://www.pagina12.com.ar/123887-a-contramano-de-la-tendencia-mundial>), nos hemos expresado públicamente sobre los peligros que significan los principios sobre los cuales se están llevando a cabo las negociaciones para un tratado de libre comercio en el que prima la dependencia de nuestros países.

En este complejo presente, el desafío esencial es mantener incólumes los derechos de soberanía e independencia nacionales ya que toda la región se verá sometida a los intereses de las grandes potencias, regidas éstas, a su vez, por las multinacionales que trabajan para consolidar su hegemonía sobre todo en los países en desarrollo.

Tal como ha ocurrido en épocas pasadas, el objetivo de las grandes potencias está dirigido a la aceptación de una participación de nuestros países en la división internacional de trabajo como proveedores de commodities y resignando todo intento de un desarrollo industrial propio que contribuiría a nuestra independencia política y económica.

Un ejemplo de renuncia a derechos reconocidos es el referido a lo que aparecía originariamente como una disputa de dominio territorial, como es el caso de las Islas Malvinas, territorio argentino muy cercano a la Antártida. Hoy el gobierno nacional prácticamente ha resignado la lucha por su recuperación y solo quedamos en condición de ser observadores de la instalación del dominio militar de Inglaterra, en violación de la zona protegida por el Sistema Antártico, puesto en vigencia en 1961 y, en particular, por el Protocolo de Madrid de 1991, que establece un estricto respeto ambiental, en una zona de paz y colaboración científica.

En consecuencia, junto a nuestros países hermanos, nos vemos obligados a la búsqueda de políticas de unidad estables como única posibilidad de lo que de por sí es históricamente difícil: lograr un avance digno en las condiciones de vida de sus habitantes.

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)





LA ACTUAL COYUNTURA DE AMÉRICA LATINA ES INDISOCIABLE DE LA DISPUTA A NIVEL MUNDIAL ENTRE LOS GRANDES CONGLOMERADOS TRANSNACIONALES Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS. EN VIRTUD DE SUS ENORMES RECURSOS ENERGÉTICOS, NUESTRA REGIÓN CONSTITUYE UN OBJETIVO ESTRATÉGICO PARA UN DESPLIEGUE IMPERIAL QUE ASUME NUEVAS FORMAS.

A COMO DÉ LUGAR. LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA EN TIEMPOS DE LA VALORIZACIÓN FINANCIERA



por CARLOS RAIMUNDI. Abogado, con maestrías sobre integración en FLACSO y Universidad de Bologna. Docente de la Universidad Nacional de La Plata en las facultades de Derecho, Trabajo Social y Periodismo y Comunicación Social. Docente de la Universidad Nacional de Lanús y de la Universidad Nacional de Quilmes. Docente invitado en FLACSO. Entre 2000 y 2001 presidió la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Fue diputado nacional y parlamentario del Mercosur entre 2007 y 2009 y entre 2011 y 2015. Autor de seis libros



1.

Presentación

Utilizaré una sensación personal para ayudar a comprender mi mirada sobre la etapa política que atraviesa América latina. Se trata del recuerdo de la perplejidad, tanto íntima como colectiva, que sentíamos durante los momentos previos y las primeras semanas que sucedieron al golpe de Estado de 1976. Hago dos aclaraciones. La primera es que no se me escapan las diferencias de contexto, solo apelo a un modo de estructurar nuestra interpretación. La segunda, exhorto a no juzgar mi planteo a partir de la experiencia vivida a posteriori de los hechos, sino a intentar retrotraernos a nuestras percepciones propias de aquel momento.

Al no conocer todavía el alcance de lo que sucedía, vivíamos con un alto grado de desconcierto, de impotencia. Cada día nos enterábamos de que un compañero más dejaba de concurrir a los lugares que frecuentaba, pero no conocíamos cabalmente los motivos ni los límites que esa situación estaba llamada a traspasar. Sucedian cosas inéditas, de mayor intensidad que en golpes anteriores, que no tenían, por aquellos momentos, una explicación integral. Quizá se deba a eso, además de su valor literario, la trascendencia de la Carta Abierta de Rodolfo Walsh al cumplirse un año del golpe, la cual relacionó la masacre con la aplicación de un plan sistemático de entrega de soberanía. Hasta ese momento, nos resultaba muy difícil encontrar una racionalidad a lo que sucedía, desde la sola percepción del paroxismo de lo cotidiano. Hizo falta la reiteración de aquellos hechos trágicos para englobarlos en una integralidad. Había que subir un peldaño en la perspectiva de análisis. El capitalismo productivo de posguerra estaba virando hacia su fase financiera y debía preparar su estocada final contra el archienemigo soviético. Al mismo tiempo, el aumento del precio del petróleo precipitó el ritmo de la revolución tecnológica, de modo de reestructurar los procesos productivos para adaptarlos a la nueva situación. América latina, como patio trasero del imperio, ese vecindario que había que mostrar ordenado en la disputa por la hegemonía mundial,

tenía un doble rol que cumplir. Por un lado, se la debía marginar de toda influencia del bloque socialista; por el otro, contribuir a financiar el cambio de fase del capital transnacional. El imperio debía desterrar de nuestra región toda amenaza de parte de los grupos insurreccionales que dominaban el clima político, y colocar al frente de los gobiernos y de su política económica a los representantes de aquel capital financiero transnacionalizado. Las dictaduras de América latina estaban llamadas a cumplir un rol estratégico muy preciso en aquel proceso de reconfiguración del capitalismo, signado por el pasaje de su fase productiva a su fase financiera. Un rol que con democracias no hubiera podido cumplir. *Y debía hacerlo a como diese lugar.*

Esa era la racionalidad que respondía a un proceso estructural, y que al principio no lográbamos interpretar desde la perplejidad de las percepciones de superficie.

Nada de lo que sucedía en aquel momento en América latina, así como nada de lo que sucede hoy, está desligado de una disputa a nivel mundial. Antes y hoy se vivió y se vive lo que podemos llamar *disputas de la etapa*.

En una etapa como la actual, en que el modelo de gobernanza mundial se disputa entre los grandes conglomerados transnacionales y las democracias estatales, los primeros no pueden correr el riesgo de que los tan preciados recursos estratégicos de nuestra región sean administrados por gobiernos encarnados por líderes populares, de comportamiento imprevisible según sus intereses. *Y una vez más, a como dé lugar.*

¿Cómo explicarnos, si no, los llamados golpes blandos, la rutina de las *fake-news*, las causas judiciales fraguadas, la difamación y proscripción de ex presidentes? Imposible entenderlo a menos que nos elevemos, nuevamente, un peldaño en el plano de análisis, para darnos cuenta de que los grandes poderes mundiales no pueden tolerar que los líderes y los intereses populares vuelvan a ejercer el gobierno de nuestros países. Eso desequilibraría la disputa geopolítica existente a nivel mundial, entre la democracia estatal y el gobierno de las empresas.



Estamos muy lejos de la sentencia del Dante a las puertas del infierno: "Acabad con toda esperanza". Por el contrario, América latina cuenta con posibilidades extraordinarias de desarrollo autónomo. No sólo por sus incalculables riquezas naturales, sino también por su homogeneidad lingüística y religiosa y por constituir, todavía hoy, un ambiente de paz. El ciclo histórico está abierto.

2.

El regreso del imperio

El presidente de Estados Unidos Donald Trump fue electo en un momento de crisis del sistema de representación mundial, en contra de todo el sistema político norteamericano, del sistema financiero, del sistema de los partidos políticos, del de inteligencia, del universitario, del de medios. Sin embargo, fue electo. Si hay algo que une a todos esos sistemas con el antisistema que representa Trump, es la dominación sobre Medio Oriente, el control del conglomerado petrolero, armamentista y la dominación del patio trasero. En eso encontramos unidad entre el sistema y el antisistema, porque ambos responden a un sistema superior dominado por la lógica imperialista. A esta altura, la dominación ya no puede ser definida desde la perspectiva del Estado-nación; lo trasciende. Antes hablábamos de imperialismo estadounidense y obviamente hay un núcleo en ese país porque sigue gobernando los organismos multilaterales y las empresas transnacionales tienen en muchos casos su capital original allí. Es también desde Estados Unidos desde donde se financian las campañas para que las instituciones políticas jueguen un papel en favor de ese gran capital globalizado. Pero ya no resulta suficiente identificar la acción del imperio con la sola figura del Estado-nación llamado Estados Unidos, es más complejo que eso. Hay, incluso, dentro de ese país y de otros territorios que tradicionalmente formaron parte del llamado "centro" del poder, sectores que han quedado desensamblados de ese esquema, porque han comenzado a vivir en la pobreza, en la desigualdad.

Estas enormes corporaciones se corresponden con una porción mínima de la población mundial, pero representan un nivel tan alto de concentración de recursos y de consumo que demandan casi un tercio de la energía mundial. Este imperio es sostenido por ese consumo de energía, y a su vez debe sostenerlo, no puede permitir que se derrumbe. Entonces, *a como dé lugar*, en esta etapa tienen que alinear a los territorios en el mundo que proveen esa energía, y Medio Oriente, África y América latina son las fuentes.



He aquí algunos –no todos– de los rasgos que definen a un imperio. En primer lugar, debe *defender su posición de poder hegemónico*, que debe sostener y a la vez ser sostenida por los altos ingresos de la metrópoli.

Otro de sus rasgos es la necesidad de *sostener la dominación mediante el despliegue militar*. Ambos, consumo y despliegue militar, necesitan garantizar el abastecimiento de los recursos estratégicos afincados en sus colonias.

Otra característica propia del imperio es *poseer laboratorios de pensamiento a largo plazo capaces de anticiparse* a los movimientos de aquellos territorios que se resistan a ser dominados. Y un último rasgo necesario para este análisis –sin agotar la totalidad– es que, *al sentirse y actuar como responsables de amplias zonas del planeta, sus objetivos son de tal importancia que deben cumplirse a como dé lugar*. A la hora de lograrlos, cae toda la prédica de valores éticos con que hayan intentado justificar moralmente su predominio.

Estos conglomerados pretenden convertir a los Estados-nación en meros instrumentos limitados a registrar los flujos de mercancía, de monedas y poblaciones, mientras son las empresas transnacionales quienes distribuyen la fuerza laboral en los distintos mercados, asignan los recursos y organizan jerárquicamente los diversos sectores de la producción mundial. El complejo aparato que selecciona las inversiones y dirige las maniobras financieras y monetarias determina la nueva geografía del mercado mundial o, dicho de otro modo, la nueva estructuración del mundo. Este estadio histórico no lo dirige el gobierno ni el propio Estado de los Estados Unidos, en tanto cosmovisión política de cómo organizar a la sociedad, sino las grandes corporaciones, en términos de maximización de ganancia y reproducción del capital. Lo que sí es necesario señalar es que los capitales de estas principales corporaciones tienen su origen en los Estados Unidos. Y, al financiar muchas de sus instituciones, adquieren una enorme influencia en sus decisiones políticas, tanto internas como internacionales. Aun con las dificultades que implica el hecho de que la unipolaridad que ostentó durante los años '90 está resentida debido a la aparición de nuevos actores y fenómenos políticos, los Estados Unidos continúan ocupando una posición privilegiada como gendarme mundial.

Entre otros de sus instrumentos más preciados se cuentan los tres grandes tratados internacionales (TTIP, TPP, TISA) –parcialmente detenidos a partir de la gestión Trump– que trascienden descomunadamente la materia del libre comercio para dominar áreas tan sensibles y estratégicas como los servicios financieros, las patentes y el régimen de propiedad intelectual, los servicios de educación y salud, entre otros, la informática y las nuevas tecnologías, a través de su desregulación absoluta. Asimismo, garantizando los recursos destinados a financiar mecanismos de penetración en la sociedad civil, de modo de generar canales espontáneos de aceptación que minimicen el tradicional recurso de la coacción física.



3.

América latina en la disputa global

Los acontecimientos del presente en Argentina, Brasil, Venezuela, Ecuador, etc., responden, en consecuencia, a la disputa de poder de la etapa. Ninguno de ellos constituye un compartimiento estanco, un hecho aislado del contexto.

América latina constituye un potencial eje de integración energética entre los hidrocarburos de Venezuela, la biodiversidad de la Amazonia y la riqueza acuífera de la cuenca del litoral, Paraná, Del Plata, en Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil. Sumado a que Brasil tiene la mayor reserva *offshore* reconocida hasta este momento. Si hay petróleo en el Atlántico brasileño y hay petróleo en el Atlántico Sur (que, entre otros hechos, justifica la permanencia británica en la zona), por continuidad geológica también lo hay bajo la plataforma submarina argentina. La Argentina posee la cuarta reserva mundial de petróleo no convencional y la segunda reserva mundial de gas no convencional. El 90% de las reservas de litio están en Atacama, sumado a que es la zona de mayor irradiación solar de la tierra, lo cual le permitiría, tecnología mediante, producir energía solar con los costos más baratos del planeta. Asimismo, la Patagonia alberga las mejores condiciones para la energía eólica, más las reservas de coltán y oro de Venezuela, el tungsteno de Bolivia y Perú y la segunda reserva de grafeno en Brasil. Todo esto es lo que representa ese eje de integración energética latinoamericano.

Durante la reciente etapa de gobiernos populares, la región se había mantenido como parte del sistema internacional de Naciones Unidas, es decir, cumplía con las normas "políticamente correctas" en materia de derechos de género, laboral, combate al narcotráfico, el terrorismo y las grandes amenazas y se mantuvo integrada al sistema. Pero, al mismo tiempo, sostuvo su autonomía respecto del sistema financiero y también inclinó su preferencia sobre el eje geopolítico integrado por China, Rusia y otros países emergentes. Esto operó como un cierto reaseguro para nuestra condición de Zona de Paz, lo que considero un valor fundamental.

América latina atesora una biodiversidad equivalente a la situada en África, y reservas energéticas comparables a las de Medio Oriente. Posee, además, una ventaja estructural respecto de esas regiones del mundo. Sin conflictos fundamentales en términos interétnicos, raciales, culturales o religiosos como sí tienen aquellas, y con un peso mayor de su estatalidad con relación a los países africanos, América latina presenta un mayor poder de administración de sus recursos por parte de gobiernos populares, en favor de sus pueblos. Debe concentrarse en ello, y de hecho lo ha procurado, al no tener que centrar su atención en resolver otro tipo de conflictos graves, como sucede en otras áreas del mundo.

4.

Preservar a América latina como Zona de Paz

El imperio necesita sostener la conflictividad permanente en distintas áreas geopolíticamente estratégicas, mientras la realidad demuestra que aplicar las mismas medidas que aplica solo en clave militar, lejos de dar resultados diferentes, acentúa y expande las consecuencias del terrorismo.

El Departamento de Estado de los EE.UU. acaba de reconocer oficialmente que, en el año 2016, detonó en siete países de Medio Oriente 26.171 bombas, cifra que, multiplicada por la cantidad de víctimas de cada detonación, da un resultado superior al de 2015 y mucho mayor que el de 2014. Hay claramente un incremento de la clave militar sobre la mayor zona controversial del mundo, pero esto no contribuyó a bajar los niveles de conflicto, sino todo lo contrario. El nivel de empobrecimiento, las crisis, las guerras, el odio, el resentimiento, los refugiados y el reclutamiento en las organizaciones terroristas fue aumentando de manera directamente proporcional al incremento de la clave militar. Esto quiere decir que si América latina se realinea y pierde aquella condición de autonomía que era el presupuesto para la paz, queda expuesta exactamente a los mismos riesgos que los centros de poder mundial, cada vez más vulnerables a los atentados de un terrorismo rudimentario, novedoso, pero muy eficaz.

El "mundo" al que Macri se jacta de haber retornado es el de una irracional concentración financiera, cuyo precio es la construcción de muros, los bombardeos a poblaciones civiles, las cuadrillas interminables de refugiados que huyen expulsados por la guerra, la miseria y el desamparo. Consecuencias que despiertan mucho odio y revanchismo, a los que América latina no ha contribuido a generar.

Sin embargo, a partir del actual realineamiento, habitamos un territorio pasible de recibir las señales de ese mismo odio que las víctimas profesan contra el imperio y sus aliados. Es un motivo más que suficiente para reorganizar cuanto antes a las fuerzas populares de toda la región y retomar la senda de paz y autonomía, como marco indispensable de nuestro desarrollo.

5.

Los nuevos métodos de penetración

Al gran conglomerado a nivel mundial de intereses petroleros, armamentistas, mediáticos, se ha sumado ahora la cadena de los laboratorios y de los alimentos, y un grado de coordinación cada vez mayor de los sistemas judiciales contra-mayoritarios, que garantizan los sistemas liberales de representación en todos los países dependientes. Porque han entrado en las sociedades por los mecanismos de infiltración capilar a través de todo el aparato cultural montado no solo por las cadenas mediáticas sino por un mecanismo más imperceptible, que son determinadas organizaciones de la sociedad civil, ONGs, etc. A diferencia de hace veinte o treinta años, en la actualidad hay movimientos sociales que se han mantenido en el campo popular, pero existen también organizaciones de la sociedad civil que responden a la lógica del poder y del imperio y que van impregnando, capilarmente, subterráneamente a nuestras sociedades, con altísimo nivel de financiamiento del propio Departamento de Estado de los Estados Unidos. El primer orden en su presupuesto es mantener a su personal diplomático en el exterior, y el segundo es el financiamiento de este tipo de ONGs, para que apoyen proyectos antipopulares, a través de banderas como el ecologismo, como la construcción de viviendas, etcétera. Se trata de una política a nivel mundial, que se desarrolla a partir de la Agenda de Seguridad Nacional de los EE.UU., una de cuyas prioridades es financiar el deterioro de los proyectos nacionales autónomos. Así, a través de los Institutos tanto demócratas como republicanos, el Consejo de las Américas, etc., financian fundaciones internacionales y nacionales (como las de José María Aznar, Álvaro Uribe y Mauricio Macri), simposios, seminarios, proyectos editoriales, cursos de formación de políticos, jueces y periodistas, con ese objetivo.

La penetración capilar de los mencionados institutos, a través de su altísimo financiamiento y preparación profesional, ha cooptado a muchas de las organizaciones sociales para la causa de la desestabilización de los regímenes nacionales, tanto en Medio Oriente como en América latina. Han sabido trabajar con inteligencia y perseverancia sobre el campo de interpretación simbólica de nuestras sociedades, sobre el modo de organizar su representación ética y lógica del mundo, sobre sus creencias, sobre la construcción del sentido común. Y esa perforación del sentido viene prevaleciendo sobre el malestar económico que,

efectivamente, atraviesan vastas capas sociales.

Han conseguido que amplios sectores demonicen a las y los líderes populares, pese a haber disfrutado de los beneficios de las políticas por ellos aplicadas. Han logrado instalar la idea de la corrupción de los líderes en un primer plano y que, de ese modo, se naturalice la vuelta al "orden" del Estado policíaco-autoritario, aunque sea al precio de acabar con la mayor parte de los derechos conquistados. Es por todo esto que debemos actualizar nuestro pensamiento y nuestros instrumentos, para dar una respuesta regional, una respuesta monolítica de la región, con la suficiente profundidad como para entender que no se trata de fenómenos aislados, locales o nacionales, sino de una estrategia muy profunda y profesionalmente pensada a nivel de los tanques de pensamiento del capital financiero globalizado.

Los grandes poderes financieros no podrían ejercer tamaña tarea sin ese proceso paralelo de construcción de subjetividad. Esto es, un entramado de necesidades, deseos y relaciones que configura todo un modo de interpretación de la realidad, de manera que una porción significativa de la opinión pública mundial legitime el modelo de dominación. El desarrollo de las cadenas hegemónicas de medios de comunicación de masas tiene una relación orgánica con este orden mundial.

La comunicación no solo expresa sino que organiza el movimiento de la globalización. Al comunicar, crea subjetividades. Las industrias de la comunicación integran lo imaginario y lo simbólico dentro de la trama biopolítica, con lo cual ya no solo están al servicio del poder, sino que son uno de sus factores constitutivos más importantes. La maquinaria de subjetividad colonial interviene sobre los elementos de la relación comunicativa, disolviendo la identidad y la historia de una manera totalmente posmoderna. Intenta crear un sujeto fragmentado. Al asociar capitalismo con libertad o democracia, bajo un supuesto pluralismo, adoctrina en el pensamiento único. Al presentarse como un servicio que basa su prestigio en la credibilidad del mensaje, los medios aprovechan para jerarquizar lo novedoso frente a lo importante, lo espectacular frente a lo sustantivo. Así, intentan incapacitar a la sociedad para ser consciente de las consecuencias del modelo de dominación y buscan instalar que su esfuerzo y toda construcción política serán inútiles para cambiar las cosas.

6.

El nuevo modelo autoritario y el replanteo institucional

En la región se ha montado un sistema pseudo institucional, a partir de un núcleo de poder fáctico formado por grupos financieros, cadenas de medios y un brazo judicial, en el que la representación política pasa a ser una cuestión de segundo orden, ejercida por piezas intercambiables, siempre y cuando se cumpla con el cometido de subordinarse a ese núcleo de poder central.

Si bien hoy no existe una prohibición expresa de la política como en aquellas dictaduras, se trata de una proscripción indirecta por la vía de la apropiación y colonización de los aparatos mediático y judicial, lo que pone en discusión la propia legitimidad del sistema de instituciones liberales que heredamos, incluido el sistema de representación demo-liberal. Es preciso repensar y resignificar el sistema institucional de la Patria Grande, desde una nueva perspectiva de época.

La arquitectura demo-liberal, durante los casi tres siglos de vigencia del capitalismo, garantizó la propiedad privada y los negocios de quienes ostentaban el poder, bajo la excusa de que con ese régimen las masas obreras también alcanzarían cierto grado de prosperidad. Ese proceso atravesó diversos momentos, algunos de ellos de tal autoritarismo y violación de derechos, que recuperar las libertades civiles que el sistema establecía (siempre en pos de permitir la libre circulación y acumulación del capital de las burguesías devenidas en oligarquías) pasó a ser un objetivo también para los trabajadores, aun cuando fueran explotados económicamente.

Sin embargo, esa arquitectura llena de mediaciones cada vez más complejas terminó por distorsionar la voluntad expresada por el pueblo a través de su voto. Los pueblos votan pero no deciden. El sistema derivó mucho más en la concentración de poder económico que en la distribución de poder político, y eso mella el fin último declarado, que es conseguir cuotas cada vez mayores de felicidad y autonomía. Se sigue votando, pero se es cada vez menos feliz. Es decir, el sistema de representación demo-liberal se agota históricamente, en paralelo con el agotamiento moral del irracional modelo de concentración financiera del cual es su pilar institucional. Si se quiere superar a este último, habrá que poner en cuestión

también a aquel, a través de nuevas formas de ejercer el poder popular.

Pero no se trata de volver a viejos esquemas autoritarios ni de renunciar al concepto de distribución del poder a expensas de un poder concentrado. Se trata más bien de redemocratizar el poder, hoy absolutamente concentrado gracias a la debilidad del sistema institucional heredado del liberalismo y conocido como la república en términos clásicos. Se trata de retomar la idea más profunda de la democracia, más antigua y más genuina aún que la república, porque proviene de la expresión pública en el ágora.

Para la democracia moderna, el voto de la mayoría es el punto de origen de la legitimación de los gobiernos. Pero el alma del sistema se apoya en un conjunto de valores que implican la conquista de derechos para esas mayorías, el logro de un mayor bienestar, el acercamiento a pautas de una vida más placentera, la construcción de una sociedad más igualitaria, más soberana, el incremento en sus niveles de desarrollo.

Cuando un gobierno solo cumple con el requisito del voto, pero viola todos los demás componentes democráticos, se convierte en un gobierno con un único elemento de legitimidad, desligándose de todos los demás, como los derechos, la soberanía o la igualdad. Es necesario mantener la distinción entre la legitimidad de origen de un gobierno –esto es, la formalidad de los comicios– y su legitimidad de ejercicio. Si durante el ejercicio se tergiversa lo expresado en campaña, se aniquilan derechos, se refuerza la represión al disconforme, se somete al dispositivo judicial, se encarcela sin condena ni causa, se solventan campañas difamatorias y persecutorias que digitan los mecanismos informativos, las maneras de titular, los climas sociales, ¿adónde queda la legitimidad democrática?

Legítimo en su origen, se des-democratiza a lo largo de su desarrollo. Esta deslegitimación social genera disconformidad y las consiguientes protestas, lo que activa y enardece al aparato represivo y se amenaza el pleno y libre ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Se trata de una suerte de círculo vicioso que deteriora la calidad institucional: los poderes instituidos durante la fase procedimental de la democracia incurren en el incumplimiento del mandato recibido.

7.

Volver a la esencia de la democracia

Es así que, cuando se obturan los canales institucionales tanto en el campo económico como el laboral y el de los derechos civiles, los sectores más perjudicados llegan a un punto de inflexión en cuanto a su hartazgo y no les queda otra posibilidad que salir a la calle, movilizarse y reocupar el espacio público, que es, finalmente, el lugar que alumbró a la democracia. Lejos de amenazar a las instituciones democráticas, la movilización popular, la ocupación de las calles y las plazas públicas resitúan a la democracia en el territorio que le diera origen, en su institución más genuina: el foro, la asamblea. Se trata de la democracia activa, protagónica, frente a la democracia fósil, insincera, simulada. Lejos de desestabilizar, el pueblo la reencauza, la redemocratiza. Lo que está en cuestión es la palabra misma democracia, no porque yo reniegue de ella, sino porque creo que estamos en una etapa en que las fuerzas populares tenemos que resignificarla. La democracia, entendida como la voz del pueblo, no se puede sostener desde estas instituciones.

Debemos repensar los sistemas electorales. Los institutos electorales demo-liberales deben convivir con instituciones de poder popular más directas, que representen otros mecanismos de expresión y organización de los pueblos.

No es en vano que los dos modelos que más resisten en América latina los embates del capital financiero globalizado –el de Venezuela y el de Bolivia– son los que actuaron con más profundidad sobre el sistema institucional, con la creación de instituciones de poder popular, con el reconocimiento de formas de propiedad colectiva, cooperativa, solidaria, colaborativa, que complementan la pura propiedad privada liberal, con la jerarquización de sistemas jurídicos innovadores y con cambios en el modo de elegir a los jueces y tribunales, que enriquecen el sistema del liberalismo clásico. Es decir, han construido un entramado entre política y pueblo, entre líderes populares y pueblo, que dificulta el embate de los poderes fácticos. Cada situación nacional tiene sus características. Pero, en todos los casos, los poderes fácticos se encargan de adulterar la voluntad de los pueblos, de reducir sus derechos, de maximizar sus siderales ganancias, de manejar nuestros recursos estratégicos *a como dé lugar*, eso sí, escondidos siempre entre los pliegues que el sistema liberal –la llamada “institucionalidad” vigente– les permite. Siempre bajo un ropaje supuestamente “democrático”, calificando peyorativamente de populistas a los líderes populares, y asociándolos con el atraso, la incivilización y el antirrepublicanismo. Aunque la civilización es limitar la fuerza con el derecho y no quitar derechos por la fuerza. Aunque la república sea administrar la “cosa pública”, y no privatizar y monopolizar todo.

Es por todo esto que estoy convencido de que tenemos que hacer un cuestionamiento muy profundo a la etapa institucional que está viviendo América latina, y ofrecer ese debate a otras regiones del mundo.

8.

El papel de la Economía Social y Solidaria, sus valores

Como hemos señalado en tantos otros aspectos, el poder ha instalado un sistema de creencias con la intención de ubicar a la Economía Social, Popular y Solidaria en un tercero o cuarto plano, y no como una alternativa tangible y efectiva. Y a esto no son ajenas, como también lo hemos indicado, las grandes cadenas mediáticas de aquí y del exterior, que desde hace mucho tiempo han dejado de ser transmisoras de la realidad para ejercer el rol de construir el sentido, la interpretación de las cosas y de los hechos, en nombre de ese poder real.

La economía social no cuestiona solo un sistema económico, sino un modelo de sociedad y un tipo de organización política. Conceptos como buen vivir, empoderamiento o poder popular y propiedad social, seguridad y soberanía alimentaria, e instituciones como presupuesto participativo, desarrollo local, fábricas y empresas recuperadas, comercio responsable, precio justo, microcrédito, agricultura familiar, cooperativismo y asociativismo, autogestión, no pueden convivir con una democracia que se limite a ejercer el derecho al voto. Se trata, en cambio, de una democracia de ciudadanía plena, en la que cada persona es poseedora de una cuota de poder de decisión sobre cuáles son las prioridades de la sociedad en que vive.

La Economía Social, Popular y Solidaria, como sujeto productivo y eje ordenador de un nuevo modelo económico, es uno de esos temas que deben, necesariamente, refrescar la agenda internacional, plagada de guerras, muertes e injusticia. Para ello, la región cuenta con un entorno de condiciones que, sin ser óptimas, se presentan mucho más favorables que en otros momentos



históricos, como fue demostrado por las recientes experiencias de inclusión social, estabilidad macroeconómica y legitimidad política. Cuenta, a su vez, con cierta sintonía de criterios y con una relación considerablemente armoniosa entre sus líderes populares, lo que les permitiría coordinar algunas políticas. Y cuenta con una armazón de potenciales instituciones, como la moneda regional y el Banco del Sur, que deben llevar a la práctica sus objetivos, ser llenadas de contenido. Y de recursos. La Economía Social, Popular y Solidaria es, además, un camino más que propicio para la superación de los límites estructurales con los que se encuentran los actuales procesos democráticos de la región. A lo largo de este primer tramo del siglo XXI, y cada uno con sus lógicas particularidades, nuestros gobiernos populares se hicieron cargo de la estructura del Estado luego de un largo período de des-acumulación de fuerza en los sectores populares, debilitamiento estatal y desarticulación de las políticas comunes a nivel regional. A partir de su asunción, iniciaron un proceso de reconstitución de los tejidos político y social mediante la presencia preponderante del Estado, el comienzo de la reparación de la pobreza más extrema, y con el empleo como ordenador de la sociedad. Pero no en todos los casos se avanzó de manera profunda y pareja en la imprescindible faena de desmontar las tradicionales estructuras de poder económico concentrado y altamente dependiente de las decisiones de las matrices radicadas en el exterior. Además, el haber tomado el camino de la democracia electoral nos impone límites procesales y temporales que estrechan aún más el margen de movilidad de nuestros gobiernos para impulsar medidas revolucionarias respecto de las estructuras vigentes.

Todo esto pone a nuestros gobiernos y a nuestros pueblos de cara a los límites estructurales del proceso histórico-político. Límites que, para ser sorteados, exigen una mayor acumulación política y social que permita profundizar las principales batallas pendientes, como lo son la diversificación de la matriz monopolítica y oligopólica de inversiones, productiva y de comercialización, el acceso a la tierra y a la vivienda de millones de excluidos y la diversificación del mensaje hegemónico de las grandes cadenas de medios. Asumir, en definitiva, el desafío de ampliar la base social de estos procesos, incrementar la fuerza popular organizada, al mismo tiempo que el poder internacional se encarga de recalentar los niveles de tensión política y social en toda la región.

Y es aquí, en este punto, donde se torna insuficiente la sola aplicación de políticas post-neoliberales, como las llama Emir Sader, si al mismo tiempo no se remueven los obstáculos impuestos por las propias estructuras de ese poder neoliberal. Y donde resulta un imperativo apelar a una idea fuerza de aplicación improrrogable: la ingeniería de todas aquellas interfaces que conduzcan la transición entre el sistema de poder vigente y el futuro.

En su pasaje de destinatario pasivo del asistencialismo estatal a protagonista del proceso social y productivo, el sujeto de la Economía Social, Popular y Solidaria está llamado a desempeñar un papel fundamental contra el individualismo extremo, contra el egoísmo, en el diseño de una Argentina, una América latina y un mundo mejores. En el diseño de una economía ecosistémica, no al margen de la naturaleza sino *dentro* de la naturaleza. Que en vez de hablar solo de eficiencia hable de sostenibilidad. Que en vez de solo productividad garantice la regeneratividad.

América latina constituye un potencial eje de integración energética entre los hidrocarburos de Venezuela, la biodiversidad de la Amazonia y la riqueza acuífera de la cuenca del litoral, Paraná, Del Plata, en Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil.



9.

La memoria reciente, el ciclo está abierto

La realidad se impondrá a la virtualidad, ya que los actuales modelos de ajuste como los de Argentina y Brasil no tienen otro destino que las crisis y, a pesar del retroceso, hay una memoria muy reciente y un nivel de organización que es más fuerte que el de otras etapas. El ciclo está abierto y estoy convencido de que se va a recuperar una etapa, y un nuevo ciclo de gobiernos populares en la región. Gobiernos populares que van a tener, necesariamente, que traspasar los límites estructurales que impuso el modelo y que causaron estos retrocesos, a través de una intervención mucho más profunda y directa –y esto no está dicho desde el vanguardismo ideológico ni desde un maximalismo trotskista, sino por mero análisis político de la correlación de fuerzas y de la realidad política en esta etapa– sobre la estructura monopólica, sobre el monopolio mediático y sobre los aparatos judiciales. Todo lo cual lleva a repensar no solo el modelo de acumulación económica sino el modelo de representación política.

Para un nuevo ciclo de gobiernos populares, tenemos que pensar en que, si está agotado un sistema de acumulación de capital financiero frenético, desmesurado, irracional, también lo está el sistema liberal de representación política que lo sostuvo. Y pensar a partir de ello nuevas instituciones de poder popular que convivan con la tradición política y que vayan generando institucionalmente esos mecanismos de empoderamiento de los cuales han hablado los líderes latinoamericanos y nuestra presidenta y líder del movimiento popular en la Argentina.

Si bien soy de los que creen en la vigencia de estas categorías ideológicas (lo que daría para otro trabajo), ya no se trata de una mera disputa entre gobiernos de izquierda, gobiernos populares, y gobiernos conservadores y de derecha. La disputa es *por* la política, porque lo que está hoy en disputa en el mundo es: o el gobierno de los grandes conglomerados o el gobierno de los Pueblos a través de los Estados. Lo que aquellos buscan es, lisa y llanamente, enajenar la política y ponerla bajo el sometimiento de los mercados. Nosotros vamos por el rescate de la política, el rescate de la figura del Estado, el rescate de los Pueblos. Esa es la disputa de gobernanza a nivel mundial, donde América latina desequilibra, y desde ese rol esencial de América latina es que hay que comprender la racionalidad que tienen los absurdos y las extralimitaciones que están sucediendo en nuestra región. Por el mismo dispositivo según el cual sobran millones de habitantes en el mundo, sobran también en cada uno de nuestros

países. Y el único camino que los incluye es el de la política. Ya no se trata, pues, de una derecha conservadora que ejerce la administración de lo público en función de sus intereses, sino de la lisa y llana enajenación de la política a expensas de los mercados. *Lo público administrado por los mercados. La city en el lugar de la polis, la ratio de la especulación financiera en el lugar de la política, el gobierno de los CEOs.*

La ratio de la política es la organización de la sociedad; la del capital es maximizar su ganancia. La ecuación es sencilla: o se fija una tasa de ganancia en función de la organización social, o se organiza la sociedad al servicio de una tasa de ganancia.

Si durante la primera experiencia de los gobiernos populares en la región, la lesión solo parcial infligida a los sectores dominantes –sin haber llegado a modificar de raíz la matriz dependiente de sus sistemas de producción, distribución y comercialización– provocó la presente reacción, un segundo ciclo de gobiernos populares no puede menos que intervenir más radicalmente sobre dicha matriz dependiente y sus apoyaturas mediática y judicial, desde una renovada legitimidad pública.

Si bien es evidente el retroceso de la región en términos de ciclos populares, la etapa histórica está abierta. Nuestros pueblos se reflejan en una memoria muy reciente de conquistas concretas. No se trata de una utopía ni de una realidad demasiado lejana en el tiempo. Las conquistas y realizaciones recientes fueron concretas y tangibles, y no solo implicaron ascenso social y ampliación de derechos, sino que también extendieron la conciencia colectiva sobre la presencia de los poderes fácticos y su antagonismo con los gobiernos populares.

Estamos muy lejos de la sentencia del Dante a las puertas del infierno: “Acabad con toda esperanza”. Por el contrario, América latina cuenta con posibilidades extraordinarias de desarrollo autónomo. No solo por sus incalculables riquezas naturales, sino también por su homogeneidad lingüística y religiosa y por constituir, todavía hoy, un ambiente de paz. *El ciclo histórico está abierto.*

10.

Mirando el futuro

El futuro no puede ser debatido desde los patrones de un pensamiento lineal y jerarquizado como el que rigió la visión científica tradicional del siglo XX, sino desde la mirada inclusiva, colaborativa, asociativa y relacional propia de sociedades horizontales y participativas. Sociedades que construyan una visión empática y no meramente propietaria del conocimiento. Sociedades menos centralistas y verticales, abiertas a aceptar nuevos modelos de propiedad social por fuera del modelo de propiedad privada estrictamente liberal; nuevas formas de apropiación social de la renta de los recursos naturales que hoy está concentrada en grandes conglomerados transnacionales. Sociedades que, en definitiva, dejen atrás la pura especialización de la ciencia positiva proveniente de la lógica cartesiana, para pasar a un pensamiento complejo, elaborado también desde las emociones, el arte y la filosofía. Sociedades capaces de construir un nuevo paradigma educativo fundado en la regeneratividad de la producción por sobre el mero eficientismo, y sustentado en valores como la solidaridad y la igualdad.

Hoy, nuestra querida Patria y la Nación Latinoamericana nos convocan, nuevamente, a un destino de unidad.

El “mundo” al que Macri se jacta de haber retornado es el de una irracional concentración financiera, cuyo precio es la construcción de muros, los bombardeos a poblaciones civiles, las cuadrillas interminables de refugiados que huyen expulsados por la guerra, la miseria y el desamparo. Consecuencias que despiertan mucho odio y revanchismo, a los que América latina no ha contribuido a generar.

CON LA CONSOLIDACIÓN DE CHINA COMO POTENCIA CAPITALISTA, UN FUTURO QUE SE DESTACARÁ POR LA NECESIDAD DE SUMINISTROS ENERGÉTICOS Y EL ALUVIÓN DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS DE ASIA, ENTRE OTROS ASPECTOS, NUESTRO CONTINENTE NECESITA DEFINIR DE QUÉ MODO SE POSICIONARÁ, CON MIRAS A MANTENER EL DESARROLLO DE SUS ECONOMÍAS Y EL BIENESTAR DE SUS POBLACIONES.

DILEMAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN UN MUNDO EN TRANSICIÓN: UNA REFLEXIÓN EN LA BÚSQUEDA DE LA DIRECCIÓN DE LOS ACONTECIMIENTOS





por **MARCELO GULLO**. *Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador, Magister en Relaciones Internacionales, por el Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales de la Universidad de Ginebra. Autor de numerosos libros, entre ellos, el último, titulado “Relaciones Internacionales. Una teoría crítica desde la periferia sudamericana”*

Lo esencial es descubrir la dirección de los acontecimientos

No cabe duda alguna de que gran parte del destino de los países de Nuestra América y de la suerte de los trabajadores de la Patria Grande, desde el Río Grande a la Tierra del Fuego, radica en la identificación de los dilemas a resolver que plantea un escenario internacional en transición. En última instancia la clara identificación de los dilemas a resolver depende de la realización de un correcto análisis del escenario internacional, pero conviene recordar –como afirmaba Mao Tse Tung– que, en el diagnóstico estratégico, lo esencial es “descubrir la dirección de los acontecimientos”. Es en ese sentido que importa describir (diagnosticar) correctamente la situación actual para arribar luego a una propuesta de acción lo más acertada posible. Siete son, a nuestro entender, las claves de interpretación que debemos comprender correctamente. Siete son las grandes claves que marcan la dirección de los acontecimientos.

En el 2020, más de 55% del comercio mundial se originaría en tres grandes triángulos de intercambio con epicentro en China continental: resto de Asia, Medio Oriente/África y América latina, en especial Brasil. China es hoy el principal socio comercial de 144 países en el mundo.

1) Hacia una cohegemonía china-norteamericana

China se ha convertido en el primer productor mundial de bienes manufacturados, tras dejar atrás a EE.UU. y Alemania. Treinta años de crecimiento a la tasa más alta –9,9% promedio anual– y durante el período más prolongado de la historia desde la Primera Revolución Industrial (1780-1840) han colocado a China en el primer plano de la política mundial. Sin embargo, la relación de China con los Estados Unidos será muy probablemente de colaboración y no de enfrentamiento. Todo hace pensar que el sistema, después de un período de turbulencia, no se encaminará hacia una nueva guerra fría. China es el principal acreedor externo de EE.UU., y el segundo interno, después de la Reserva Federal. Es por esta razón que no hay país en el mundo, en el mediano plazo, más interesado en el éxito económico de EE.UU. que la República Popular China. El sistema internacional se encaminará a la constitución –si las fuerzas nacionales en los Estados Unidos no logran afirmarse en la conducción de su propio Estado– de una cohegemonía chino-norteamericana cooperativa entre los dos polos y altamente agresiva, militar y económicamente, hacia la periferia. Esa cohegemonía –querida tanto por el capital financiero internacional como por la elite tradicional del poder en los Estados Unidos, elite recientemente desplazada– significaría la aceptación definitiva del proceso de desindustrialización norteamericano como una realidad irreversible, y la aceptación de que el 30% de la población norteamericana estará condenada para siempre a la pobreza estructural. Mientras esa cohegemonía no se produzca, es decir, no termine de concretarse, y se produzca un período de turbulencia en el sistema, los países latinoamericanos gozarán de un margen de maniobra relevante, que les permitiría realizar en conjunto un proceso de insubordinación fundante. Esa ventana de oportunidad no excederá de los 25 años.

2) Crisis regional del capitalismo y no crisis general del sistema capitalista

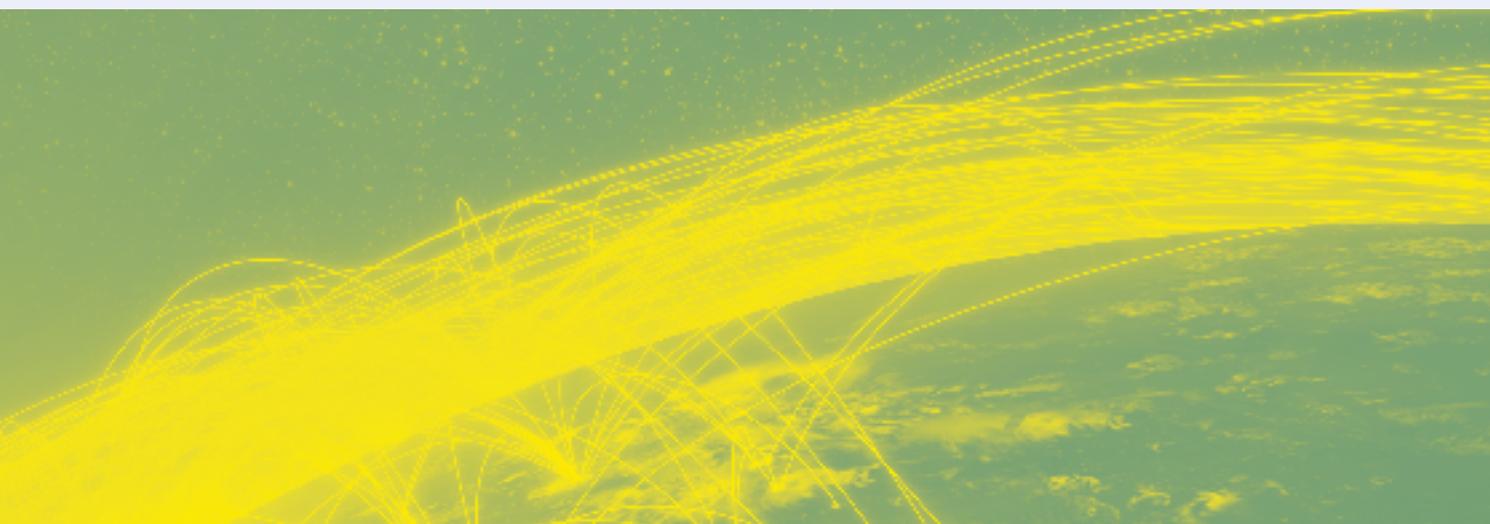
La denominada vulgarmente crisis general del capitalismo es, en realidad, una crisis regional. Europa y Japón retroceden, y se orientan hacia un destino de irrelevancia estratégica porque el centro dinámico del capitalismo se ha desplazado al Asia recientemente industrializada. No hay crisis del capitalismo en Asia. Los países asiáticos recientemente industrializados son el centro de gravedad del comercio internacional; y más de 40% del comercio regional es intra-asiático, con eje en China, *convertida en el núcleo de una gigantesca red transnacional de producción (80%, industria manufacturera)*, en la que se ensamblan los bienes intermedios exportados por los países industriales del continente asiático. En el 2020, más de 55% del comercio mundial *se originaría en tres grandes triángulos de intercambio con epicentro en China continental*: resto de Asia, Medio Oriente/África y América latina, en especial Brasil. China es hoy el principal socio comercial de 144 países en el mundo.

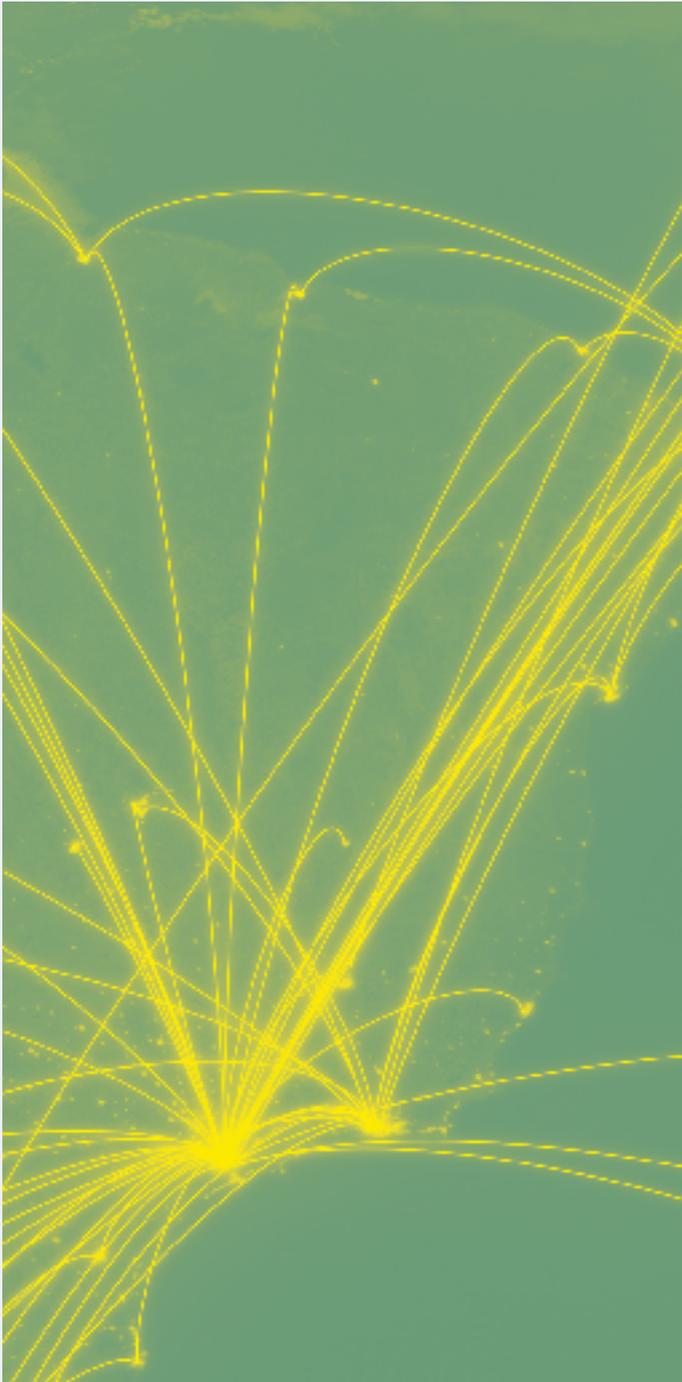
3) China se ha convertido en una potencia capitalista, en un Estado subordinante

Al incorporarse la República Popular China en el año 2001 a la OMC (Organización Mundial del Comercio) se integró plenamente a la estructura hegemónica del poder mundial y, asumiendo como propias las instituciones del capitalismo globalizado, se convirtió en un país central, es decir en un Estado subordinante o hegemónico que predica, como otrora lo hicieran Inglaterra y los Estados Unidos, el libre comercio como ideología de subordinación. En los próximos 10 años China basará su crecimiento sobre la base de la demanda doméstica, entonces se convertirá en el eje del consumo global. En el 2020, China absorberá 25% del consumo mundial y en el 2030 absorberá el 40% del consumo mundial.

4) Hacia una crisis ecológica sin precedentes

El consumo chino se incrementaría 6 veces hasta 2027 (US\$ 10 billones por año) y la clase media ascendería a 575 millones de personas en 2020, el doble que la población estadounidense. La consecuencia directa de este hecho, sumada a la resistencia norteamericana de tomar medidas preventivas en su territorio para evitar la contaminación, provocará un fenomenal aumento de *la emisión de dióxido de carbono (CO2)*. En el 2013, la emisión de CO2 alcanzó un récord histórico: 400 partes sobre 1 millón por día. Serían 800 partes en 2090, con un aumento de 2°/3° centígrados en la temperatura del planeta y una elevación del nivel del mar de 1 metro. La modernidad capitalista es un programa de dominación, primero de la naturaleza y luego del hombre, y trata a los dos como objetos. Los problemas del cambio climático no tienen respuestas dentro de la lógica del capitalismo. La solución del problema del cambio climático *reclama el surgimiento de una nueva civilización*, fundada en valores y actitudes distintos de los de la modernidad. La posmodernidad no es más que la apoteosis de la modernidad, que ha consagrado el crepúsculo del deber y el imperio de lo efímero.





5) Hacia un imperialismo de suministros y la necesidad de la integración militar de la Patria Grande como respuesta

La acelerada industrialización de los países asiáticos, principalmente de China y la India, y la incorporación paulatina de sus inmensas poblaciones como consumidores, hace que surja una cuestión de extrema gravedad: la falta de disponibilidad, en proporción correspondiente, o hasta en términos absolutos, de diversos minerales escasos indispensables para el proceso industrial, tales como el petróleo, aceite natural, uranio, molibdeno, tungsteno, cobalto, cobre, plomo, zinc, y el litio, que estarán poco disponibles a partir de 2075. En este estado de cosas, o se logra una amplia y profunda reorganización de la civilización industrial –que no se está haciendo, y tampoco se está pensando seriamente en hacer– o el mundo se enfrentará en el último tercio de este siglo a una gigantesca crisis industrial. Es probable que, en presencia de esa crisis, los países más poderosos sean llevados a un feroz imperialismo de suministros, y se apoderen de las fuentes de recursos escasos en detrimento de los más débiles. Por ello, cuando se agudice –durante la “*crisis de pasaje*”– la falta de energía, agua y materias primas, los países más poderosos dirigirán sus miradas hacia nuestra región. Podemos tener la esperanza –si no se desata un “*imperialismo de suministros*”– de ser los ricos del futuro. Pero si nuestra esperanza está en nuestras reservas, la historia prueba que, cuando los grandes y fuertes han necesitado de ellas, las han ido a tomar por las buenas o por las malas. De ese hipotético escenario internacional, nace para nosotros nuestra principal preocupación. Por ello, se impone, como un “*objetivo vital*” la creación, a mediano plazo, de las Fuerzas Armadas sudamericanas y luego latinoamericanas, tales que lleguen a poseer una capacidad disuasivo-estratégica de manera que haga que el costo de una aventura militar contra la región sea mayor que los beneficios que se extraigan de ella.

La denominada vulgarmente crisis general del capitalismo es, en realidad, una crisis regional. Europa y Japón retroceden, y se orientan hacia un destino de irrelevancia estratégica, porque el centro dinámico del capitalismo se ha desplazado al Asia recientemente industrializada.

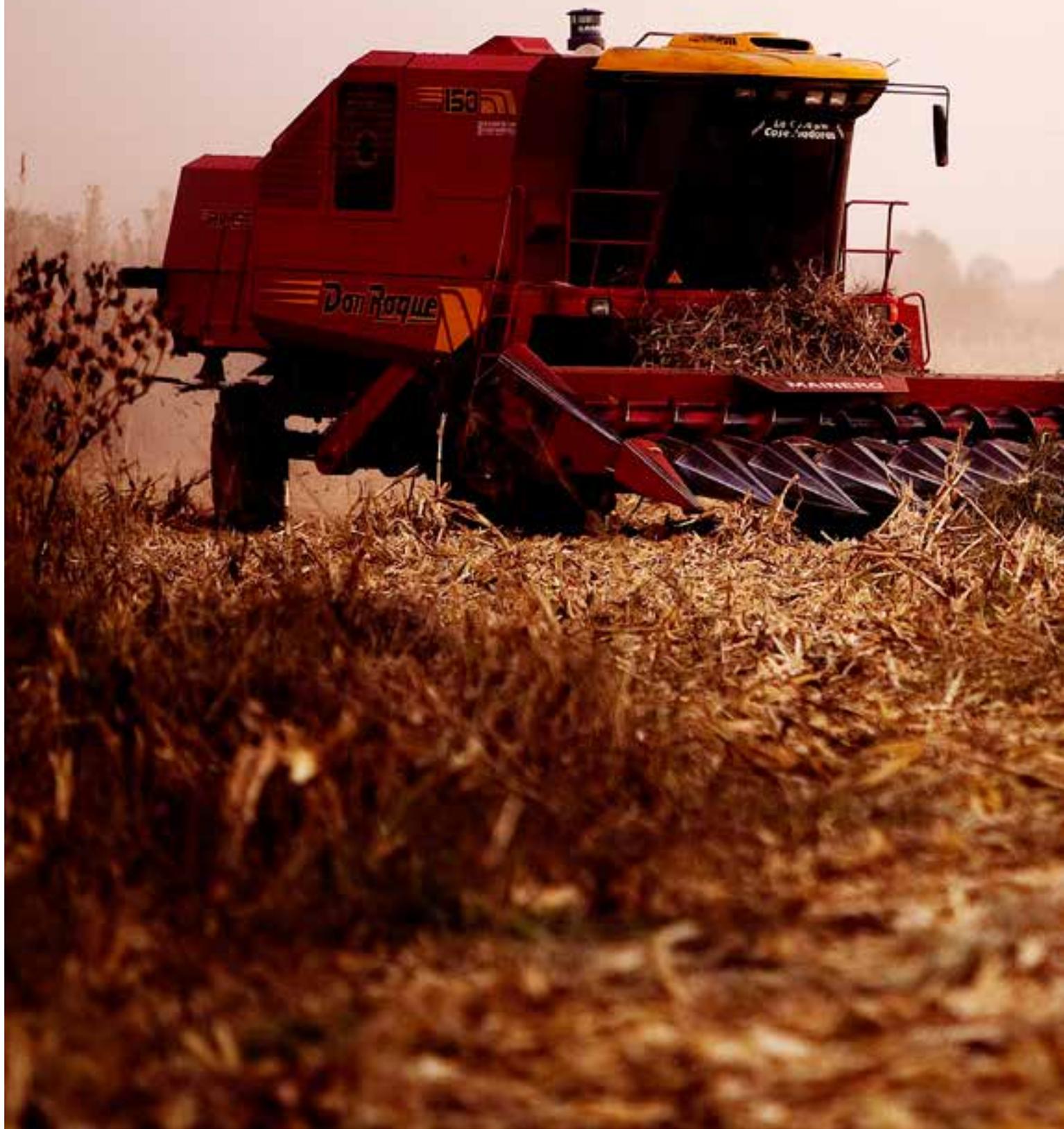
6) Hacia la especialización excluyente y la necesidad de integración económica de Nuestra América como respuesta

Transformada Asia en general y China en particular en la “gran fábrica del mundo”, se convertirá también –como ya ocurre, en cierto modo, en la actualidad– en una “gigantesca aspiradora de materias primas”, provocando, en consecuencia, una elevación sustancial de los precios internacionales de las mismas. Este hecho, que ya favorece a las economías primarias sudamericanas, tenderá a hacerse mucho más notorio. Tenderá a producirse, entonces, una nueva “era de oro” para la exportación de productos primarios. Una era en la cual, quizás, ya hayamos ingresado, malgrado la baja reciente del precio del petróleo que tiene su origen en una maniobra en última instancia política estratégica originada en los Estados Unidos. El aspecto negativo de ese fenómeno en principio positivo es que “justificará”, en América latina, la posición de aquellas oligarquías locales que consideran “innecesario” y hasta “forzado” el esquema de un desarrollo industrial autónomo. La sobreabundancia de bienes manufacturados en el mercado global, de la cual la escala de producción a la que puede llegar China será, en gran medida, responsable, tenderá a hacer que el costo de cualquier producto industrial fabricado lejos de nuestra región sea infinitamente inferior al costo de cualquier producto industrial fabricado en América latina. A la oferta desmesurada habrá que sumar el “efecto destructor” de los posibles excedentes de producción industrial globales. Dada la enorme escala de producción a la que puede llegar la economía china –y también la india– entre los años 2020 y 2030, es altamente probable que estas economías generen enormes excedentes de producción tales que, volcados indiscriminadamente al mercado internacional, se venderían a precios despreciables, aun por debajo de sus costos, pues más les valdrá a estas economías “malvender” sus productos antes que “detener” sus crecimientos. La disputa comercial con otras naciones ya industrializadas por mercados específicos sería capaz de hacer de América latina uno de los principales “patos de la boda” de esta disputa global por los mercados de consumo. Esta situación sería claramente capaz de aniquilar las producciones locales y, *de no ser clara y contundentemente prevista y “neutralizada” por una política “inteligentemente protectora”, consensuada, común y unívoca, condenaría a toda América latina a una “especialización excluyente”* y relegaría a las naciones de la región a la condición de meras proveedoras de materias primas y productos agropecuarios no manufacturados.

7) Hacia el aniquilamiento del parque industrial latinoamericano y la necesidad de un programa económico-diplomático-militar común de Nuestra América como respuesta

Si el escenario para Sudamérica fuera el del marco de una economía totalmente abierta, los excedentes de producción industrial de las partes más diversas del orbe –producidos natural o artificialmente– serían volcados al mercado sudamericano –entre otros– y terminarían destruyendo el parque industrial argentino-brasileño y, por esa vía, lanzando al desempleo a enormes contingentes de población. Para los países que conforman la América latina, la irrupción de los excedentes de producción industrial globales inhibiría cualquier intento de desarrollo industrial, pero para países como Argentina y Brasil, una irrupción sin contención de estos excedentes de producción, al provocar el aniquilamiento del parque industrial sobreviviente –a las políticas neoliberales actualmente en curso– no sólo sería incompatible con la sustentación de las actuales poblaciones de ambos países sino que sería también incompatible con la preservación de sus regímenes democráticos. La devastación del parque industrial argentino-brasileño significaría, entonces, la aniquilación de la democracia y la hecatombe social. Muy por el contrario, si los países de Nuestra América logran articular, en el mediano plazo, la implementación de un programa económico-diplomático-militar común, estarían en condiciones de negociar con el resto de las potencias, sedientas de materias primas, la posibilidad de que estas acepten que América latina lleve adelante una política proindustrial activa que deberá ser extremadamente selectiva para que pueda ser admitida por las “estructuras hegemónicas de poder internacional”. A través de un “proteccionismo selectivo”, los países de Nuestra América abrirían, moderadamente, sus economías a la producción industrial del resto del planeta. No se tratará de llevar la idea de autarquía a nivel latinoamericano, sino de determinar los sectores productivos a salvaguardar para mantener una estructura industrial acorde con la sustentación de la población de sus países, evitando, de esa forma, la posibilidad de un desempleo masivo que llevaría inexorablemente, como ya apuntásemos más arriba –sobre todo en el caso argentino-brasileño– a una crisis social incompatible con la preservación de sus regímenes democráticos y sus respectivas unidades territoriales y nacionales. En cambio, si el escenario es el de una Comunidad Latinoamericana de Naciones, que logre establecer un programa diplomático común y una misma política frente a la inversión extranjera, podría evitarse que la inversión externa se oriente a la realización de actividades extractivas predatorias incompatibles con el desarrollo sustentable que necesitan las sociedades latinoamericanas.

por **ALEXANDRE CESAR CUNHA LEITE**. Economista, Maestro en Economía Política por la Pontificia Universidad Católica de San Pablo y Doctor en Ciencias Sociales por la misma casa de estudios. Profesor del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Paraíba y del Programa de Posgrado en Gestión Pública y Cooperación Internacional de la Universidad Federal de Paraíba



VALORIZACIÓN DEL CAPITAL Y ADQUISICIÓN DE TIERRAS EN AMÉRICA LATINA

CON LA INTERVENCIÓN DE LAS ELITES LOCALES, INTERNACIONALES Y GRANDES CORPORACIONES, SUMADO A LA NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO POR PARTE DE LOS ESTADOS, EL CAPITAL ESPECULATIVO SE ORIENTA HACIA EL ACAPARAMIENTO DE TERRITORIO COMO INVERSIÓN. ESTO LESIONA LA AUTONOMÍA DECISORIA DE LOS PAÍSES PERIFÉRICOS, CONDICIONANDO SUS POLÍTICAS DE USO DE SUS RECURSOS NATURALES.

El fenómeno de las adquisiciones transnacionales de tierras no es nuevo ni es propio de determinados espacios geográficos. No ocurre solamente en América latina y no podemos utilizar la lógica de separar los países desarrollados de los países en desarrollo para jerarquizar a los principales actores de este proceso. Es un fenómeno que tiene múltiples actores, desde empresas transnacionales y locales, pasando por Estados, llegando hasta las elites internacionales y locales. Aunque no es un fenómeno nuevo en el escenario económico mundial, puede decirse que es un evento que viene ganando en intensidad en las últimas dos décadas. Para que el lector pueda vislumbrar la dimensión del fenómeno, el año 2017 (datos de la Land Matrix, www.landmatrix.org) registró un total de 1.138 contratos de compra y venta, cesión y concesión de tierras en el globo. De este total, 214 se concentran en América latina, teniendo Brasil la mayor concentración de contratos. También con el objetivo de orientar a aquellos más interesados en tener una visión global del fenómeno, es pertinente señalar que el continente africano lidera las negociaciones que involucran tierras (488 contratos, datos de 2017), seguido por la región de Asia Pacífico (350 contratos, datos de 2017). Ocurre que eventos económicos y financieros a escala global han influido en este movimiento de intensificación de las adquisiciones de tierras más allá de las fronteras de los Estados. El alza de los precios de las *commodities* alimenticias llevó a los países importadores de alimentos a buscar tierras en el exterior, como forma de garantizar su seguridad alimentaria y reducir su vulnerabilidad ante escaladas de los precios de las *commodities* agrícolas en el mercado internacional. Simultáneamente, la falta de confianza en el mercado financiero y las bajas tasas de retorno de los activos financieros llevaron a los inversores a transferir sus inversiones a activos más rentables como la tierra. Inversores extranjeros vislumbraron en la expansión de la frontera agrícola posibilidades rentables y más seguras en

función de la dinámica del mercado global, entre ellas la producción de biocombustibles, la producción de insumos de la base de la pirámide productiva de alimentos, el control de insumos básicos como el agua (inclusive para la producción de energía) y una oportunidad de inversiones con retornos más atractivos frente a la incertidumbre del mercado financiero. El *boom* de las *commodities*, las crisis financieras y las crisis de provisión de alimentos vinculadas con una mayor preocupación por la seguridad alimentaria por parte de gobiernos en todo el mundo, constituyen un fuerte estímulo para el movimiento global de adquisiciones de tierras. Elites locales y elites internacionales se asocian con gobiernos locales y grandes corporaciones y alimentan el movimiento especulativo del capital extranjero direccionándolo hacia la tierra. Imaginemos que hay fondos de pensión, por ejemplo, en los que los inversores de punta del proceso desconocen cómo y dónde su capital es invertido en busca de la valorización prometida (fondos de pensión y jubilaciones son un ejemplo). O sea, el volumen del capital circulando en esta modalidad de inversión puede ser mayor de lo que las bases de datos de información consiguen registrar. Hay otros estímulos, como la preservación ambiental y actividades ligadas al turismo, pero en menor escala.

Este fenómeno también es conocido como *land grabbing*, haciendo una alusión de carácter más político al movimiento de adquisición de tierras. Los *land grabs* constituyen dinámicas domésticas de acumulación del capital, así como reflejan la continuidad de los procesos de dominación extranjera y de reproducción de esta dominación, más allá del capital; también del espacio físico. Vale mencionar que en una proporción significativa de los casos de contratos de cesión de tierra, ventas o acuerdos de cooperación es el propio Estado el que vende, cede o aliena las tierras. Cuando hay obstáculos, el mismo Estado fragiliza la regulación o crea condiciones jurídicas favorables para que la iniciativa privada haga su movimiento sin grandes

El boom de las commodities, las crisis financieras y las crisis de provisión de alimentos vinculadas con una mayor preocupación por la seguridad alimentaria por parte de gobiernos en todo el mundo, constituyen un fuerte estímulo para el movimiento global de adquisiciones de tierras.

restricciones. Alegando la insuficiencia de capital para inversión en infraestructura o frente a la necesidad de elevar sus exportaciones, se abre camino a nuevas formas de financiamiento. La entrada del capital en la adquisición de tierras y el derecho de uso del suelo, agua y otros recursos naturales es una de ellas. Sin embargo, la porción del fenómeno que aquí recibe mayor interés es la adquisición de tierras como una “nueva” forma de garantizar el retorno del capital invertido. Directamente relacionado con el retorno del capital, es importante señalar que las crisis financieras que ocurrieron en el final del siglo XX e inicios del siglo XXI despertaron la atención de los inversores globales en relación con la ausencia de lastre en las inversiones realizadas en portfolio. Eso no nos permite afirmar que estos inversores hayan dejado el mercado financiero, sino que muestra que hay una mayor preocupación por diversificar el destino de las inversiones. Las ganancias generadas en el mercado financiero todavía son bastante atractivas, sobre todo en países cuya tasa de riesgo es elevada. En una porción mayoritaria de los países de América latina puede observarse esta realidad. Como resultado de este escenario, estos países terminan por pagar una tasa diferencial que compense el riesgo relacionado al capital invertido en estas economías nacionales. Vale resaltar que la inversión en tierras (o recursos derivados), que es una estrategia de mantenimiento de ganancias más segura dado que tiene retornos basados en ganancias productivas, concretas, coloca en riesgo la autonomía decisoria en países históricamente fragilizados ya sea por su condición económica o política estructural o coyuntural. Las políticas de uso de los recursos naturales pasan a ser condicionadas por los intereses y la necesidad del concesionario y/o propietario de la tierra.

Dos ejemplos pueden ilustrar la situación. El primero de ellos es la expansión de la frontera agrícola brasileña en dirección al territorio boliviano, para el cultivo de soja. Brasil no tiene en su base alimentaria la costumbre de usar la soja, a pesar de sus beneficios nutricionales. ¿Qué explicaría que Brasil sea actualmente un fuerte productor y exportador de soja en el mercado global? La soja figura entre los principales productos de exportación de origen brasileño. Tiene como dirección prioritaria China, pero también provee al mercado europeo y a los Estados Unidos. Entre los productores y propietarios de tierra para el cultivo de soja está la mayor exportadora de soja del globo. Es una empresa que posee capital privado brasileño, pero también agrega capital extranjero, entre ellos, chino. Sin embargo, el capital chino invertido es mixto, esto es, público y privado, y atiende intereses extranjeros de abastecimiento de insumos para alimentar ganado y aves que serán consumidas por un mercado gigante y en crecimiento. El segundo ejemplo es la escalada de adquisiciones en Argentina. En el período de 2002-2013, 215.561 hectáreas pasaron al capital extranjero. Y ello a pesar de que

en el período Kirchner, período que representa una expansión de los movimientos de adquisición de tierras, había una Ley de Tierras que mínimamente regulaba la presencia de extranjeros y la forma de uso del suelo. Además de ello, mantenía en poder del Estado argentino tierras consideradas de preservación y de áreas de cultivo de productos alimenticios. Sin embargo, lo que se observó fue la entrada de grandes corporaciones extranjeras en asociación con empresas argentinas, buscando dos tipos de ganancias: la compra y venta (ganancias en la negociación de la tierra) y la concentración de la propiedad de tierras productivas para la actividad agropecuaria, que apuntan a atender a un nicho de mercado doméstico y a la exportación. Obsérvese que las ganancias de estas actividades están concentradas. Los retornos se originan en la especulación inmobiliaria y no son convertidos para mejoría de la renta y el bienestar de la población argentina. El direccionamiento de actividades productivas hacia la exportación no deja de ocasionar resultados positivos si consideramos lo macroeconómico. Sin embargo, estos son poco efectivos en convertirse en renta nacional. O sea, hay ineficiencia en el proceso de distribución de las ganancias y la economía nacional poco revierte en bienestar. Lo que estos ejemplos muestran es que el interés nacional tiende a quedar subordinado al interés de la ganancia del capital extranjero, y, sobre todo, bastante concentrado en las grandes corporaciones.

La intensificación de las adquisiciones transnacionales de tierra ha ocurrido en un ambiente de fragilidad en la regulación del

uso de los recursos naturales (suelo, agua y recursos derivados de la tierra). La región de América latina, cuya historia está marcada por la producción agrícola destinada a mercados externos y por adoptar un modelo económico que la torna dependiente y vulnerable a las demandas (y humor) internacionales, está, en los años recientes, experimentando ciclos de gobiernos de carácter (neo) liberal. Este es un escenario propicio para la adopción de políticas de desregulación de los mercados (incluso cuando estos sean considerados estratégicos para la soberanía y el interés nacional). Cuando no son las políticas de fragilización en términos de regulación, son acuerdos de cooperación y de comercio los que facilitan la entrada del capital extranjero (público y/o privado) en sectores que deberían ser resguardados por las administraciones estatales nacionales.

La producción agrícola en estos países, comúnmente destinada a la exportación y, con carácter secundario, a abastecer el mercado doméstico, ha presentado su fase más perversa: lo que se produce no se destina a la alimentación de la población local (muchas veces ni siquiera se adecua a la cultura alimenticia local, como es el caso de la soja en Brasil), sino que se destina a la formación de una cadena de insumos productivos direccionados a fases posteriores de la producción de alimentos, a mercados consumidores con mayor demanda y a la utilización de los recursos, notablemente oriundos de la tierra.

El fenómeno de las adquisiciones extranjeras de tierras está constituido por un conjunto complejo y difuso de intereses. Su



dimensión e intensidad sacan provecho de las facilidades de la movilidad del capital a escala global. Hay países que establecen políticas públicas de seguridad alimentaria y estas incluyen la propiedad de la tierra y el mantenimiento de un abastecimiento suficiente de alimento e insumos primarios. Son las políticas de seguridad alimentaria, energética y productiva, para citar algunas. Las inversiones a gran escala que involucran adquisiciones o arrendamiento de la tierra cultivable han causado daños a las poblaciones urbanas y rurales. La población urbana observa, sin capacidad de reacción, la constitución de un mercado segregado en el cual el costo de la alimentación crece (como resultado de la jerarquización de los mercados y de los productos). Al tiempo que la población rural, tanto en América latina como en el sur global, se ve exprimida por las grandes corporaciones globales y por una cadena productiva que los excluye del proceso productivo y, consecuentemente, de la posibilidad de derivar sus ganancias. Otra consecuencia es el escenario de inseguridad alimentaria a la que están sometidas las poblaciones locales. Súmese a estos impactos la concentración de la propiedad del suelo, la dependencia macroeconómica del capital extranjero y su deseo de valorización (en el lugar que ofrezca mejores ganancias, claro). Se da además la expulsión de la población de regiones rurales cultural y tradicionalmente dedicadas a la subsistencia. Las oportunidades están cada vez más condicionadas por intereses que se forman fuera de las economías nacionales, y estas devienen incapaces de financiar su propio desarrollo.

La intensificación de las adquisiciones transnacionales de tierra ha ocurrido en un ambiente de fragilidad en la regulación del uso de los recursos naturales (suelo, agua y recursos derivados de la tierra).



por **JOSÉ SERGIO GABRIELLI DE AZEVEDO**. *Profesor titular retirado de la Universidad Federal de Bahía. Ex presidente de Petrobras 2005-2012*



EL PETRÓLEO Y EL GAS SON RECURSOS CENTRALES EN LAS DISPUTAS POLÍTICAS QUE OCURREN EN MÉXICO, COLOMBIA, BRASIL, BOLIVIA, VENEZUELA, ARGENTINA Y ECUADOR. LAS INICIATIVAS DE LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR, VINCULADAS A INTERESES TRANSNACIONALES, SE ENFRENTAN A PROYECTOS POLÍTICOS QUE INCLUYEN UNA MAYOR PARTICIPACIÓN Y CONTROL ESTATAL.

AMÉRICA LATINA: PERMANENTE DISPUTA ENTRE ESTADO Y MERCADO POR LAS RENTAS PETROLERAS



1.

Introducción

En las elecciones de México, tras los bastidores de la crisis de Venezuela, en la articulación que derrumbó a la presidenta Dilma en Brasil, en la elección del próximo presidente de Colombia, en la redefinición de las fuerzas políticas de Ecuador y en las orientaciones de los gobiernos de Bolivia y Argentina, la disputa por la apropiación de los rendimientos originados en la explotación de hidrocarburos desempeñó un papel clave en los acontecimientos. El petróleo y el gas natural continúan como el centro de la geopolítica mundial y local.

Los Estados Unidos también definen como uno de los objetivos centrales de su política exterior la seguridad energética. El acceso a recursos petrolíferos desempeña un papel clave. Los estadounidenses salen de una posición de importadores de petróleo y gas para tornarse exportadores, con una intensa utilización de técnicas de *fracking* de rocas que aprovechan reservorios ya conocidos, con rápida tasa de crecimiento, pero también acelerada declinación, lo que anuncia problemas para los estadounidenses a mediados de la segunda mitad de los años '20 del siglo XXI, cuando nuevas fuentes deberán sustituir a las fuentes domésticas declinantes. El gobierno de Trump se vuelca hacia la reafirmación del mercado estadounidense, reforzando los vínculos de EE.UU. con los sectores conservadores de las Américas, abre la explotación de petróleo no *offshore* del Atlántico, construye gasoductos con Canadá y México e interviene en el mundo, inclusive con incursiones militares, orientado por la meta de garantizar el acceso a nuevos barriles de petróleo.

En América latina, el petróleo ha sido objeto de disputa entre las grandes empresas internacionales y los Estados nacionales a lo largo de la historia. El sector oscila entre momentos de favorecimiento al capital extranjero y momentos en los que el Estado aumenta su participación y control sobre los recursos naturales. Los primeros años del siglo XXI mostraron una reversión del ciclo promercado, característico de finales del siglo pasado, con el fortalecimiento de las instituciones y de la regulación estatal y la contracción de las inversiones privadas.

Ahora, con la aproximación de los años 2020, el petróleo y el gas continúan siendo centrales en las disputas políticas que ocurren en México, Colombia, Brasil, Venezuela, Argentina y Ecuador. Andrés Manuel López Obrador (AMLO), candidato al frente de las encuestas en las elecciones mexicanas de 2018, promete revertir decisiones del actual gobierno que implicaron la flexibilización del monopolio estatal del petróleo, que estrecharon los lazos entre México y empresas estadounidenses del sector, con

gran superávit comercial con los mexicanos, tanto en petróleo como en gas natural y en derivados. Qué hacer con Pemex es una de las cuestiones centrales de la disputa electoral.

En Venezuela, el gobierno estadounidense desencadena una feroz ofensiva para aislar y destruir al gobierno de Maduro, que ganó las recientes turbulentas elecciones. Chevron y Exxon reciben todo el apoyo de aquel gobierno en la tentativa de embargo de bienes de PDVSA, en conflictos judiciales, al mismo tiempo que EE.UU. auxilia a la oposición en la tentativa de alejar a los chavistas del poder. La reconstrucción de la capacidad de producción de PDVSA es vital para el futuro del país, dividido en las últimas elecciones, con la victoria de Maduro.

En Colombia, por primera vez en la historia un candidato progresista pasa a segunda vuelta, en elecciones que fueron marcadas por la creciente presencia de Gustavo Petro, ex guerrillero y ex alcalde de Bogotá, que se destacó por el combate a la corrupción y que defiende una agenda económica que reduce la importancia de los hidrocarburos, que deben ser controlados por el Estado, con vistas a acelerar la transición energética hacia fuentes renovables. Las políticas de expansión de Ecopetrol son una parte sustantiva de la discusión electoral en el país, que procura convivir con la pacificación de las FARC.

En Brasil, el descubrimiento del pre-sal, en 2007, colocó al país en el radar de la geopolítica mundial, pues representa la mayor fuente de nuevos barriles de petróleo descubierta en las últimas décadas en el mundo. Los cambios en el marco regulatorio brasileño dieron al Estado mayor control sobre la renta a ser generada con contratos de reparto de producción, garantía de presencia obligatoria de Petrobras en 30% de los nuevos campos y creación de un Fondo Social para asignar rentas petroleras a proyectos de transformación social. Las empresas internacionales no aceptaron este marco regulatorio, participaron del proceso de *impeachment* ilegítimo, sin crímenes definidos, derrumbando a la presidenta Dilma y llevando al gobierno de Temer a acelerar la búsqueda de atracción de compañías internacionales en la explotación y producción. Las disputas con respecto a la apropiación de la renta petrolera continúan y la crisis principal del nuevo gobierno, ahora en mayo de 2018, dos años después de asumir el poder, se refiere al precio de los derivados del petróleo y al papel de las empresas públicas en la reducción de la volatilidad de precios y con los camioneros que transportan las cargas en el país. En las elecciones de este año, el tamaño de Petrobras y los destinos de la explotación del petróleo son partes fundamentales de los programas de los candidatos y de

lo que resta del gobierno actual. Lula, el candidato preferido en las encuestas, quiere retomar el control estatal, mientras que los candidatos de centroderecha quieren acelerar la entrega a las multinacionales.

El gobierno de Evo Morales vive bajo la presión de las negociaciones del nuevo contrato de provisión de gas, después de la conclusión de aquel que construyó el Gasbol, en 1999, que transporta el gas boliviano para Brasil. Argentina y Brasil disputan el gas producido en Bolivia y, a su turno, Argentina y Chile complementan su demanda energética, creando una situación de disputa permanente por la producción y comercialización de este producto. Ahora, a fines de la segunda década del siglo XXI, los problemas están reposicionados, con gobiernos de orientación promercado en Argentina y Brasil enfrentando las negociaciones con el gobierno popular boliviano. Los acuerdos del gasoducto Bolivia-Brasil van hasta 2019 y las condiciones de renegociación son bien distintas de las originales, con la mayor participación del gas natural en la matriz energética del Brasil, que incrementó su producción doméstica y su capacidad de regasificación de GNL, al tiempo que Bolivia estrecha sus relaciones con Argentina y aumenta la industrialización del gas dentro del país, con reservas estancadas o declinantes.

En la segunda mitad de los años 2010, los precios de las *commodities* cayeron drásticamente. Los efectos sobre las economías de América latina fueron muy significativos, reduciendo la apropiación de las rentas mineras, limitando las políticas públicas, gastos e inversiones gubernamentales y perdiendo dinamismo económico, reforzando las tendencias hacia el cambio del ciclo político con el retorno de gobiernos neoliberales.

Esta reversión de los últimos años, tanto en lo que se refiere al dinamismo del sector de productos primarios exportados como a la situación política que legitimaba las acciones públicas inclusivas, hace que América latina vuelva a depender de los ciclos de precios de los productos exportados, de los mecanismos internacionales de financiamiento de las inversiones y de los gastos fiscales, así como de los procesos de consolidación del poder de las elites locales e internacionales en estos países.

El péndulo Estado-mercado vuelve una vez más al lado del mercado y los ajustes penalizan a los más débiles en el acceso a las presiones por los recursos captados por los gobiernos. Desequilibrio cambiario, retorno de la inflación, desempleo creciente, crisis social, conflictos generalizados y desorganización de la sociedad amenazan con retornar a la cotidianidad del continente.

2.

Situación actual de producción de reservas

En este contexto de variaciones de precios de los últimos años y de cambios de contextos institucionales, producción y reservas se comportaron de manera distinta entre los países de América latina. Desde finales de 2014, los precios del petróleo declinaron mucho y se recuperaron a partir de 2017, mientras que los Estados Unidos se mantuvieron en una situación confortable como exportadores de gas natural, reduciendo drásticamente su dependencia de las importaciones de petróleo.

Por otro lado, algunos países de América latina enfrentan problemas como la declinación acelerada de la producción de México y Venezuela; las dificultades de mantener, en Bolivia, las reservas de gas natural por falta de inversiones en la explotación, y la falta de dinamismo de la producción en Argentina con la intensa privatización del sector, que no resultó en inversiones significativas en explotación, también reduciendo sus reservas. Brasil tuvo que hacer frente a dificultades financieras y cambios regulatorios; sin embargo, retornó a su ritmo de crecimiento de la producción, mientras que las reservas estaban estancadas. Los marcos regulatorios y la dinámica física de los reservorios interactúan a través de los ritmos de inversiones que son fundamentales para la estabilidad y el crecimiento de la producción. Las inversiones dependen de la prospectiva de las actividades exploratorias, de la capacidad financiera y tecnológica de los operadores y de la utilización de las rentas petroleras. Empresas privadas internacionales y estatales disputan la operación y el control del sector.

Países que privatizaron su industria (como Argentina y Colombia) tienen curvas de producción tanto ascendentes como declinantes, así como países de la OPEP (Ecuador y Venezuela) estabilizan o declinan su producción, de la misma forma que países con fuerte presencia de empresas estatales, con un grado de apertura con empresas internacionales (Brasil, Colombia y México) no presentan comportamiento homogéneo en términos de producción y reservas.

2.1.

Producción en la transición de los siglos

México (con la flexibilización del monopolio estatal), Argentina (después de una intensa privatización) y Venezuela (fuertemente estatizada) presentan una producción declinante desde 2004. Por su parte, Ecuador estabilizó su producción y Brasil y Colombia acrecentaron sus niveles de extracción de barriles de petróleo. Conforme se puede ver en la Figura 1, Brasil mantuvo una trayectoria continua de crecimiento a partir de 1996, con un ligero estancamiento en 2012-2013, recuperándose luego. Aquí, uno de los problemas fue la transición de la producción de la cuenca de Campos esencialmente proveniente de reservorios pos-sal, hacia los nuevos reservorios del pre-sal, localizados principalmente en la cuenca de Santos. La declinación de la cuenca madura pasó a ser compensada por el crecimiento de los sistemas de producción de la cuenca nueva.

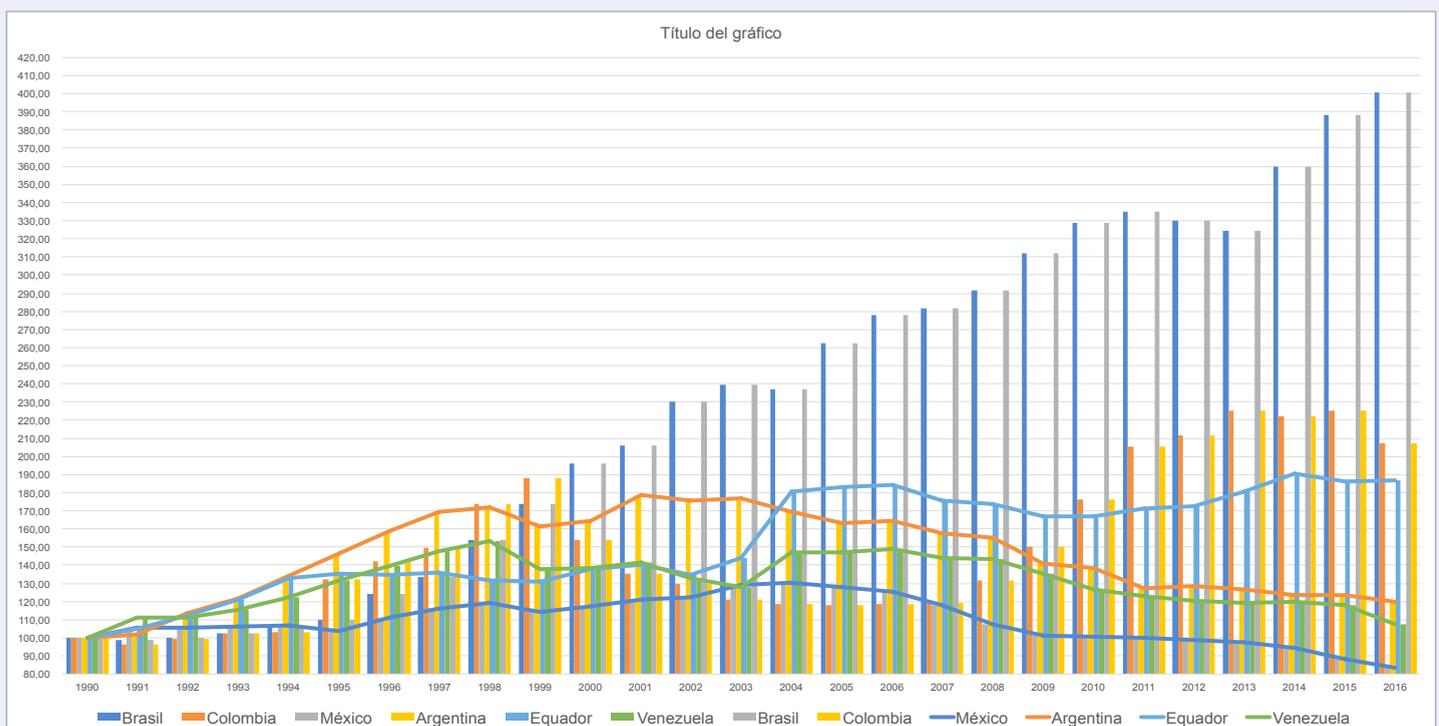
Brasil aceleró el crecimiento de la producción a partir de 2004, el mismo año en que la declinación de la producción mexicana empezó a acentuarse. Argentina viene presentando una declinación de su producción desde 2001. Ecuador tuvo un pequeño aumento en los primeros años de los 2000 y, a partir de 2004, comenzó también a declinar su producción.

Colombia alcanzó un pico de producción en torno de 2013-2014, al igual que Ecuador, donde la producción permaneció en un nivel en torno de un 80% arriba de la producción de 1990 relativamente estable en el período de elevados precios de 2004 a 2014, manteniéndose en este nivel durante los últimos dos años de la serie. Colombia había alcanzado un pico de producción en 1999 y retomó el crecimiento a partir de 2006, pero se estabilizó en los últimos años de la serie, declinando en 2016.

México venía de una producción creciente a partir de mediados de la década de los '80 y cayó a partir de mediados de la primera década del siglo actual. Pemex es una empresa cuyo ingreso sirve como base para las operaciones de crédito del país, así como es la principal contribuyente para los ingresos presupuestarios del gobierno. La falta de autonomía de Pemex limitó sus inversiones y los niveles elevados de *government take*¹ llevaron a la empresa a acumular grandes deudas. A partir de 2011, México comenzó a producir menos de lo que producía en 1990. La producción mexicana sufre asimismo los efectos de la declinación acentuada de sus cuencas maduras, sin las inversiones necesarias en recuperación avanzada.

La producción argentina también presenta un comportamiento semejante: lento crecimiento hasta el final del siglo pasado, con una declinación en los años del siglo XXI. El proceso acelerado de la privatización del sector en la década de los '90, a pesar de atraer capitales internacionales, no se reflejó en un acelerado crecimiento, ni de las reservas ni de la producción. El pequeño incremento de la producción que tuvo lugar en la última década del siglo XX declinó a partir del inicio del XXI. Las expectativas de repetir, en Argentina, la explosión del uso del *fracking* produciendo shale gas que tuvo lugar en los Estados Unidos no se hizo efectiva, porque las condiciones de organización sectorial en este país del sur son bien distintas de aquellas existentes en los Estados Unidos: alta flexibilidad de la industria de perforación, de provisión de insumos y disponibilidad de capacidad logística para la comercialización de la producción a bajo costo.

Figura 1. Número Indicador de la producción de petróleo. Algunos países de América latina 1990=100



Fuente: (BP, 2017). Elaboración propia

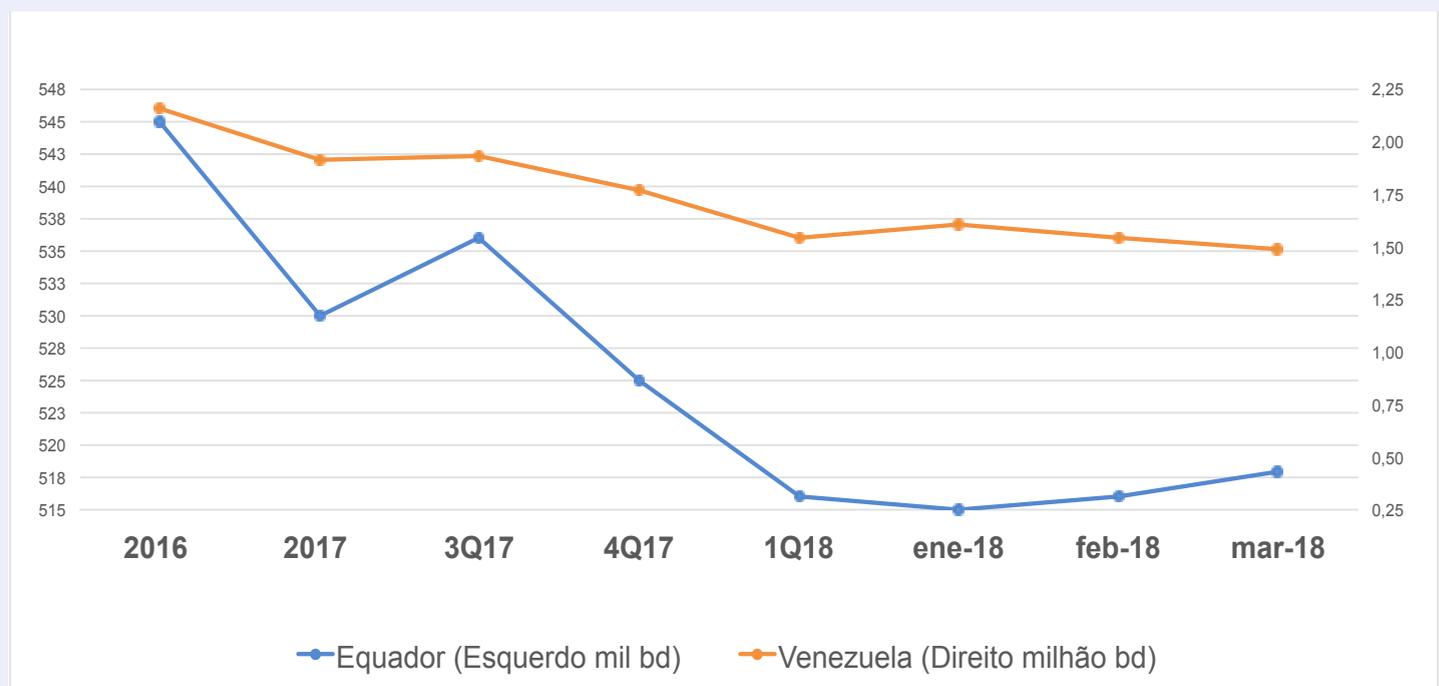
La producción venezolana presenta una declinación en los años finales del siglo XX, hasta 2003, cuando se ve una pequeña recuperación, declinando más intensamente a partir de 2008. La Apertura Petrolera de finales del siglo XX, de orientación francamente privatista, ofreció al capital privado campos con menor *government take*, exigiendo mayores inversiones en tecnología (mejoradores de petróleo extra pesado) que atrajeron las IOCS por su gran volumen de aceite recuperable. A partir de 1998, el gobierno del presidente Hugo Chávez comenzó a aumentar el *government take*, principalmente después de 2004, con el *boom* de los precios internacionales. Las inversiones se redujeron y la producción cayó, presentando una tendencia declinante desde entonces.

En lo que se refiere a los datos más recientes hasta 2018, los dos países de la OPEP de la región (Ecuador y Venezuela) continúan enfrentando problemas con su producción en los últimos meses, así como siguiendo las cuotas de la OPEP, manteniendo su declinación como se puede ver en la Figura 2.

nota

1. Nota de la T.: En inglés en el original. Se trata del porcentaje que gana el gobierno del flujo de caja del proyecto, en los casos en que la producción de petróleo de un país involucra a empresas privadas.

Figura 2. Producción de Ecuador y de Venezuela 2016-marzo 2018. Miles y millones de barriles por día



2.2.

Reservas en la transición de los siglos

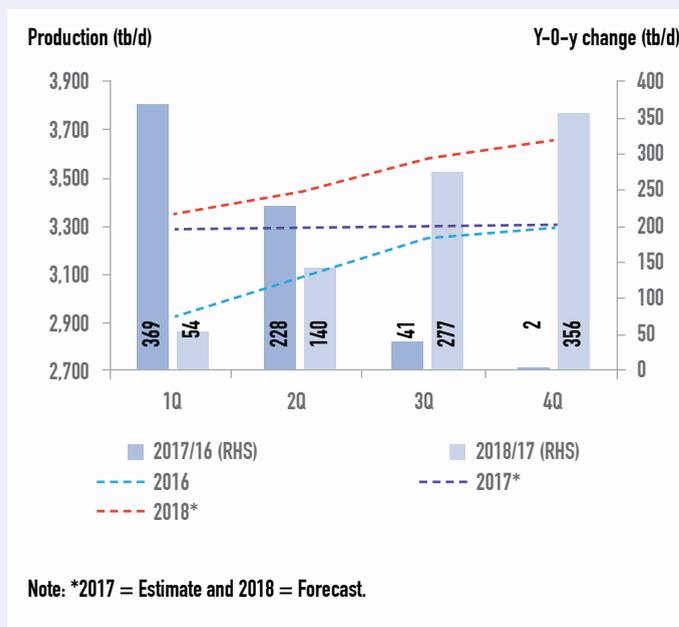
También en relación con la acumulación de reservas, Brasil tuvo un desempeño excepcional en la transición entre los dos siglos. De 1990 a 2014, las reservas probadas brasileñas presentaron crecimiento, declinando en los dos últimos años de la serie. La adopción de criterios más estrictos de evaluación económica, asociados a presiones del sistema financiero por los escándalos de la Operación Lava Jato y la caída de los precios del petróleo forzaron el deterioro del valor de los activos que impactaron en el volumen de reservas después de 2015. Los países de la OPEP (Venezuela y Ecuador) dieron un salto de sus reservas en 2007-2008. Las reservas probadas de Venezuela crecieron desde 2007 hasta 2010, cuando se dio un reconocimiento de la viabilidad de las técnicas para la producción del petróleo ultrapesado predominante en el país, que se tornó el detentor de las mayores reservas de hidrocarburos del mundo. Sin embargo, este nivel se estabilizó desde entonces. Un comportamiento semejante puede ser observado en los datos referentes a las reservas probadas de petróleo de Ecuador, como se ve en la Figura 4, prolongando el crecimiento de las reservas hasta 2012, cuando estabiliza la adición de nuevos barriles. México, por su lado, viene observando una lenta declinación de sus reservas desde finales del siglo XX, con una aceleración en la segunda década del siglo XXI, alcanzando en 2016 poco más de 15% de lo que era en 1990.

En el caso de México, las previsiones son de una ligera mejora, con la reducción de la declinación de la producción en 2018, pero solamente a partir del tercer trimestre de este año, como se observa en la Figura 3. A pesar de esto, Pemex decidió parar las exportaciones de petróleo crudo a partir de este año, para intentar aumentar la utilización de petróleo nacional como carga de las refinerías.

Brasil presenta números aún mayores para 2018, crecientes a lo largo de los trimestres, con previsiones de incrementar más de 350 mil barriles adicionales a la oferta mundial de líquidos al final de este año.

En 2018, México reduce su participación en la oferta mundial y Brasil aumenta aceleradamente su inserción como importante fuente de provisión. Brasil es uno de los contribuyentes para inhibir los efectos de recuperación de los precios de los acuerdos de la OPEP y Rusia, de 2016, que consiguió revertir la tendencia de la caída de precios resultante de la búsqueda de la conquista de mercados por parte de Arabia Saudita, intentando desplazar a los Estados Unidos del mercado internacional. Brasil, Canadá y los Estados Unidos aumentaron su oferta mundial, inhibiendo la subida de los precios en 2017/2018, mientras que la OPEP y Rusia mantuvieron estables sus niveles de producto.

Figura 3. Oferta trimestral de líquidos México y Brasil 2016-marzo 2018. Miles de barriles por día

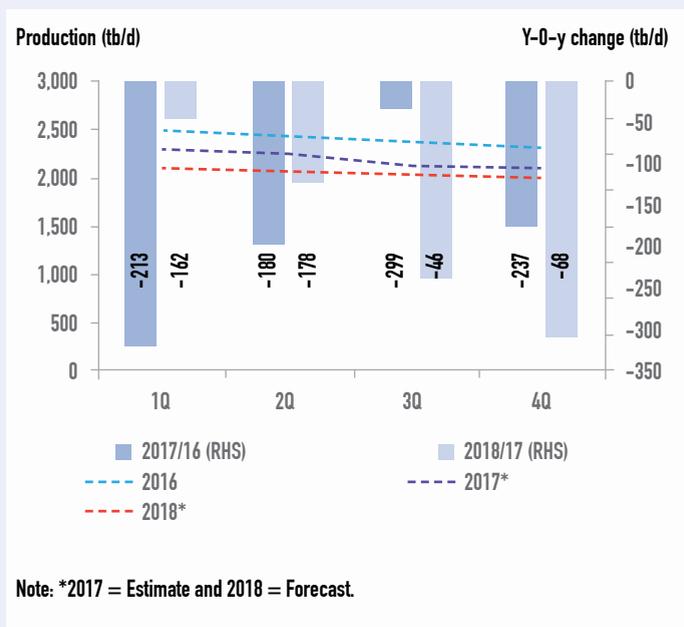


Fuente: OPEP, 2018

Argentina presenta un pequeño crecimiento de las reservas hasta finales del siglo XX, con una suave declinación desde entonces. Colombia asistió al decrecimiento de sus reservas a partir de 1994 hasta comienzo de este siglo, cuando empezaron nuevamente a crecer al final de la primera década. Sin embargo, llegan, en 2016, al mismo nivel que tenían en 1990.

A pesar de las divergencias en cuanto a ritmos de acumulación de reservas y comportamientos diferenciados en términos de producción, América latina presenta algunos potenciales importantes en la geopolítica internacional del petróleo. Brasil posee la mayor cuenca de nuevos barriles que van a ser agregados a la oferta mundial en los próximos años; Venezuela está situada sobre inmensos reservorios de petróleo ultrapesado, con graves problemas en la estructuración de su sector, muy cercano a los Estados Unidos, y México, también muy próximo a los EE.UU., representa un gran potencial en las aguas inexploradas del lado mexicano del Golfo de México. En estas circunstancias, la situación política de los países latinoamericanos no podría continuar, como ocurrió en el inicio de este siglo, con una ola de gobiernos progresistas independientes de los Estados Unidos.

Figura 4. Número indicador de las reservas de petróleo. Algunos países de América latina 1990=100



Fuente: (BP, 2017)



3.

Ola rosa: Estado fuerte sustituido por atracción de las inversiones internacionales

América latina vivió, en los primeros años del siglo XXI, un período con características muy especiales, combinando una sucesión de gobiernos con base de sustentación popular, flujos de recursos externos muy positivos durante el *boom* de los precios de las *commodities*, y una ampliación de políticas públicas que mejoraron muchos indicadores sociales. Fue lo que se conoció como “ola rosa”. En el siglo XXI, los precios del petróleo tuvieron uno de los ciclos más largos de elevación de la historia, ampliando las rentas petroleras de muchos países exportadores, como México y Venezuela, Ecuador y Colombia, e incluso un exportador en declinación, como Argentina, más allá de la gran expansión de las exportaciones de gas natural de Bolivia. En algunos de estos países, los cambios de marcos regulatorios ocurridos a mediados de la primera década del nuevo siglo, avanzaron para fortalecer el Estado y ahora retroceden para abrirse para más capitales internacionales.

Desde el punto de vista institucional, la primera década del siglo XXI, con los gobiernos populares de muchos países de América del Sur, en particular en Bolivia (Evo Morales), Argentina (Néstor Kirchner), Venezuela (Hugo Chávez) y Brasil (Lula), asistió a una tentativa de reconstrucción de las empresas estatales debilitadas durante el predominio de las políticas promercado de los gobiernos anteriores. El fortalecimiento de estas empresas era fundamental para la conducción de nuevas políticas regionales de integración y este proceso era muy embrionario en Argentina, un poco más avanzado en Bolivia y bastante avanzado en Brasil, con Venezuela en el pico de este proceso de fortalecimiento del Estado.

A fines del siglo pasado, Argentina fue el país que más avanzó en el modelo de privatización, con México y Venezuela resistiendo, mientras que Brasil y Colombia adoptaron un modelo híbrido. Los apagones del sector eléctrico brasileño (2001/2002) y argentino (2003/2004) demostraron el fracaso de aquel modelo de privatización.

La tentativa de superar las limitaciones de los modelos de sustitución de importaciones por medio de la apertura internacional, la desregulación de la economía y el crecimiento hacia afuera con aumento de las exportaciones, que ocurrió en la mayoría de los países de la región en los años '90, fue seguida de una determinada combinación de acumulación sustentada por la inversión pública, innovaciones tecnológicas principalmente volcadas para los sectores exportadores de materias primas y algunos cambios institucionales, de forma de utilizar parte de la renta apropiada por el Estado para ampliar programas sociales y reducir la desigualdad, en los primeros años del siglo XXI.

A partir de 2002 los impuestos crecieron, los contratos fueron renegociados, las empresas privatizadas se volcaron al control del Estado y las empresas privadas tuvieron limitaciones en el acce-

so a las nuevas áreas de explotación. Por otro lado, las disputas subnacionales por la apropiación de la renta de los hidrocarburos (gobiernos provinciales de Argentina en las concesiones y la demanda sobre los *royalties* en Santa Cruz, en Bolivia, y entre los estados brasileños) agregaron complejidades al tradicional conflicto entre Estado y mercado sobre los destinos de las rentas generadas por la actividad de producción de petróleo y gas natural.

Este extractivismo de nuevo tipo encontró una situación geopolítica mundial muy distinta de la fase primaria exportadora de América latina. El mundo actualmente refleja el intenso crecimiento de las importaciones de materias primas por parte de China e India, la redefinición del papel internacional de la Rusia de la post Guerra Fría y la lucha de los Estados Unidos por mantener su hegemonía con crisis en el centro del capitalismo mundial.

Uno de los problemas del neoextractivismo deriva de la propia naturaleza de este modelo, con recursos espacialmente delimitados, reducida movilidad de capital una vez realizadas las inversiones, mercados internacionales y dependencia de circuitos que dificultan los cambios estructurales. Es de estos circuitos internacionales que derivan las rentas para la realización de los cambios de diversificación y transformación de las economías, que no siempre encuentran las presiones adecuadas para movilizar a los gobiernos.

Nuevos focos de tensión aparecieron, esta vez relacionados con el desarrollo territorial desigual dentro de los países, el grado de participación popular en las democracias, los conflictos con los pueblos originarios, comunidades tradicionales y los gobiernos subnacionales y, principalmente, el grado de explotación de la naturaleza y sus impactos sobre el medioambiente. Una nueva agenda se formaba y la caída de los precios de los bienes primarios, posterior a 2014, solo vino a explicitar aún más las limitaciones para el modelo de desarrollo neoextractivista.

Además de las limitaciones estructurales de este modelo neoextractivista de los países latinoamericanos, las elites locales tenían proyectos propios de desarrollo, prefiriendo una inserción subordinada en las cadenas internacionales de valor y quedando más dependientes de los circuitos financieros internacionales y control de las economías nacionales por el rentismo exacerbado. Esta es la base del bloque de poder que retoma los gobiernos en estos países de la región, desmontando los proyectos nacionales de explotación y producción de petróleo de forma de ampliar la apropiación social de las rentas petroleras, sustituyéndolos por una mayor dependencia de las inversiones internacionales y abandonando cualquier tentativa de diversificación de las economías nacionales, dejando la mayor parte de las rentas petroleras en manos de las empresas privadas que buscan accesos a los recursos de hidrocarburos.

Tanto en el pasado como en el presente, el petróleo mueve las guerras, la diplomacia y la política.

En América latina, el petróleo ha sido objeto de disputa entre las grandes empresas internacionales y los Estados nacionales a lo largo de la historia. El sector oscila entre momentos de favorecimiento al capital extranjero y momentos en los que el Estado aumenta su participación y control sobre los recursos naturales.



LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE ESA ZONA DEL MUNDO EXPLICA EN BUENA MEDIDA LA PERSISTENCIA DE LA OCUPACIÓN COLONIAL EN LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR, SANDWICH DEL SUR Y LOS MARES CIRCUNDANTES. FRENTE A ESTA AMENAZA, ES INDISPENSABLE APOSTAR POR UN DESARROLLO PLENO DE LA PATAGONIA AUSTRAL, PARA UN APROVECHAMIENTO EFICAZ DE NUESTRAS RIQUEZAS TERRITORIALES.

GEOPOLÍTICA DEL ATLÁNTICO SUR. DESARROLLO E INTEGRACIÓN PARA DEFENDER LA SOBERANÍA EN EL SIGLO XXI

por **MARTÍN A. PÉREZ**. *Diputado nacional por la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (HCDN) y del Observatorio Parlamentario sobre la Cuestión Malvinas (OPCM)*

por **SANTIAGO I. BARASSI**. *Sociólogo de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Asesor en Relaciones Exteriores y coordinador de la Cátedra Libre “Malvinas. Soberanía en el Atlántico Sur” de la UNSAM*





Introducción

América, África y Antártida. Entre las costas de estos tres continentes se extiende el vasto territorio oceánico del Atlántico Sur. Plantear una mirada geopolítica de esta zona implica analizar, por lo menos, tres dimensiones estratégicas: el control del flujo del comercio internacional; la proyección al continente antártico; la exploración, explotación y/o administración de inmensos recursos naturales.

Esta riqueza e importancia estratégica explica también la persistencia de un anacronismo decimonónico en la zona: la ocupación colonial por parte del Reino Unido de Gran Bretaña de las Islas Malvinas, las Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los mares circundantes. La Cuestión Malvinas es uno de los 13 casos reconocidos por el Comité de Descolonización de la ONU y constituye la más grande controversia marítimo-territorial actual en el planeta en términos cuantitativos –verificables– y cualitativos. La dimensión de la disputa explica el presupuesto millonario que el gobierno de Gran Bretaña destina para potenciar la militarización sistemática de la zona. La base militar de Monte Platero (Mount Pleasant) es la más importante y poderosa que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tiene en el hemisferio sur, y un nodo fundamental en términos de despliegue de unidades militares en el tablero global.

Esta situación representa una amenaza no solo para la Nación Argentina sino para toda la región suramericana. La posibilidad de proyectar un ejercicio soberano que resguarde los legítimos derechos de nuestros países en la zona implica una integración sólida, permanente e inteligente que desafíe la prepotencia imperial.

En esta perspectiva, apostar a un desarrollo pleno de la Patagonia austral y, en particular, de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, es una tarea indispensable. Dimensionar el poderío que se encuentra latente en la vastedad de nuestro territorio y su riqueza, es el mejor estimulante para no demorarse en reconstruir un proyecto de desarrollo soberano que nos permita ser protagonistas en el siglo XXI.

La potencia del Atlántico Sur

Soja, maíz, petróleo, litio, cobre, carbón y productos manufacturados son transportados en los casi 200.000 buques de carga que transitan anualmente el Atlántico Sur. El 80% del petróleo que demanda Europa Occidental y el 40% de las importaciones de la primera economía mundial, Estados Unidos de Norteamérica, representan parte importante de este flujo comercial. El estrecho de Magallanes y la comunicación interoceánica Atlántico-Pacífico forma parte de las condiciones que incrementan el valor estratégico de la zona.

El avance de la contaminación como problema global y la demanda creciente de recursos tan elementales como el agua potable permiten imaginar lo que la Antártida representará en la segunda mitad del siglo XXI. A partir de la histórica y estratégica relación con el continente antártico, nuestro país y específicamente la provincia de Tierra del Fuego, tienen el desafío de desarrollar acciones capaces de contribuir al prestigio, predicamento, influencia y liderazgo de nuestra nación en el escenario antártico internacional. En este proceso, también deberá capitalizar en su más alta potencialidad las posibilidades económicas y políticas que emanan de las actividades permitidas que se desarrollan en el marco del Sistema del Tratado Antártico.



En términos de recursos naturales, la riqueza que encierra el Atlántico Sur es incalculable. La utilización de este adjetivo no es fortuita ni un recurso literario. Esta porción del planeta es aún hoy, avanzado el siglo XXI, uno de los lugares más inexplorados. Los nódulos polimetálicos, la fauna que habita en las profundidades y las algas marinas aún desconocidas concentran propiedades químicas y estructuras genéticas que todavía no han sido repartidas en sistemas de propiedad privada. Esto implica que los recursos renovables y no renovables se encuentran a disposición del Estado costero capaz de desarrollar las capacidades de investigación que permita la apropiación científica (patentes) y licencias sobre ellos.

En lo que refiere estrictamente a los recursos hidrocarburíferos, el descubrimiento, en 2010, de los yacimientos en aguas profundas de la plataforma continental brasileña, llamados pre-sal por encontrarse debajo de una capa de rocas salinas, confirmó las hipótesis sobre el potencial sepultado en el subsuelo marino.

En lo que refiere a la plataforma continental del Atlántico Sur del Mar Argentino, las características de sus sedimentos la convierten en una de las más auspiciosas del planeta, en tanto sus estructuras geológicas guardan una llamativa similitud con las del Mar del Norte, fuente de gran riqueza que ha permitido el desarrollo y prosperidad de países como Noruega.

Esta potencialidad es lo que viene alimentando la explotación ilegal en la plataforma adyacente a las Islas Malvinas. El 2 de abril pasado, el Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura (OETEC) presentó un informe sobre el avance de la actividad ilegal en materia hidrocarburífera en el área. El informe señala que el Departamento Islas del Atlántico Sur, de la provincia de Tierra del Fuego, concentra las cuencas Malvinas Norte, Malvinas Oriental y Malvinas. En la primera de ellas, la empresa Rockhooper Exploration (RE) viene realizando estudios prospectivos de forma ilegal junto a la británica Premier Oil. Esto fue oficializado en septiembre de 2017 durante la Conferencia "Capital Oil" por el CEO de la empresa RE. El directivo anunció que el pozo denominado "Sea Lion" posee reservas certificadas de entre 500 millones y 1.000 millones de barriles de petróleo. Solo el mínimo representa 3 años de producción de petróleo en el país (datos 2017).

Recopilando: la relevancia de los territorios insulares y marítimos ocupados por Gran Bretaña responde en tanto ruta de transporte comercial y de fuerza militar, como área de proyección de poder militar sobre el territorio continental y antártico, y como fuente de recursos naturales renovables y no renovables. Es el control sobre estos aspectos lo que Gran Bretaña detenta en perjuicio de la Argentina.

A partir de la histórica y estratégica relación con el continente antártico, nuestro país y específicamente la provincia de Tierra del Fuego tienen el desafío de desarrollar acciones capaces de contribuir al prestigio, predicamento, influencia y liderazgo de nuestra nación en el escenario antártico internacional.

Reino Unido y OTAN - Militarización del Atlántico Sur

Se ha remarcado frecuentemente la importancia de las Malvinas como punto de acceso a la Antártida; su ubicación enfrentada con los grandes Estados ribereños sudamericanos, y como punto intermedio en la ruta sur para el acceso al continente asiático. Sin embargo, la presencia del Reino Unido en el Atlántico Sur –con epicentro económico y militar en Malvinas– obedece también a su funcionalidad para el esquema de despliegue militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó el descenso británico como potencia internacional de primer orden, y su papel se redefinió en función de la inserción estratégico-militar al interior de la OTAN. Bajo esta óptica, el despliegue británico en el Atlántico Sur es un aporte sustancial a los esquemas de movilización y presencia militar de la “alianza atlántica”. En 2004, Londres decide trasladar la Comandancia Naval del Atlántico Sur a Mare Harbour y Monte Placentero (Mount Pleasant). Cuatro años más tarde, Estados Unidos anuncia la reactivación de la IV Flota, responsable de las operaciones en el Caribe, América Central y América del Sur. Estos movimientos pueden interpretarse como ajustes en el despliegue de medios de la OTAN en el Atlántico.

En diciembre de 2009, el Parlamento Europeo aprobó la Constitución Europea, a través de la ratificación y posterior entrada en vigencia del Tratado de Lisboa. Mediante este instrumento, las islas Malvinas, islas del Atlántico Sur y el Territorio Antártico pretendido por Gran Bretaña fueron incorporadas unilateralmente como territorios europeos de ultramar. Es por esto que la OTAN fundamenta e impone su pretensión de controlar y patrullar la zona. Para ello, ha ejecutado la paulatina constitución de un dispositivo de control basado en un anillo de influencia marítima a partir de una serie de pivotes coloniales: 1) isla Ascensión, enclave angloamericano fundamental en el aprovisionamiento y en la logística tanto en tiempos de guerra como de paz (8.000 km distante de Londres); 2) isla Santa Helena y el islote Tristán de Cunha; 3) las islas Malvinas, donde está asentada la principal base militar de la OTAN por debajo del paralelo 50; 4) islas Georgias y Sandwich del Sur, último eslabón del anillo de control naval.

Bajo esta óptica, debemos considerar que cada nuevo hallazgo de recursos naturales redonda en importancia no solamente para el Reino Unido –en términos económicos– sino también para los miembros de la OTAN. En la medida que aumenta el valor económico de las riquezas del Atlántico Sur, se consolida la fundamentación para mantener y acrecentar el despliegue de

medios militares al servicio de su vigilancia y protección. Las denuncias por el aumento de medios y personal militar en Mount Pleasant, así como también las demostraciones de fuerza (expresadas, por ejemplo, en los ensayos misilísticos, o en el despliegue de submarinos nucleares) reflejan esta tendencia.

De esta manera, los intereses de las corporaciones especializadas en la explotación de recursos naturales convergen con los de las grandes corporaciones armamentísticas, que se disputan las oportunidades de negocios auspiciados por un dispositivo militar en expansión.





Estrategias de desarrollo soberano - Ley 19.640, Pampa Azul y Unasur

La constelación de actores e intereses descrita con anterioridad denota que la ocupación británica del Atlántico Sur es multidimensional.

Es por esto que la disputa por la recuperación del ejercicio pleno de la soberanía de las Malvinas implica oponer a este dispositivo político, económico y militar una estrategia que contemple no solamente el derecho internacional como herramienta de reivindicación soberana. Las posibilidades de redefinir la correlación de fuerzas en el plano diplomático dependen, principalmente, del avance en el desarrollo estratégico de las capacidades estatales para actuar en el espacio geoeconómico del Atlántico Sur.

Es necesario aquí detenernos a destacar, una vez más, el valor estratégico de la ley 19.640, la cual establece el régimen fiscal y aduanero especial para la promoción industrial en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El valor geoestratégico para la Nación de la Patagonia Sur y, en particular, el territorio de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, es cada vez mayor. Son múltiples los ejemplos de países que desarrollaron mecanismos de

La Argentina debe profundizar el camino marcado por la ley 19.640 y apostar por el desarrollo de la Patagonia austral y su enorme potencial marítimo. En este sentido, la iniciativa "Pampa Azul", lanzada en 2014 por la presidenta Cristina Fernández, fue un hito fundamental, al introducir una mirada estratégica para el desarrollo del Mar Continental.

incentivos para el asentamiento de población, la sustentabilidad económica y la mejora en los niveles de calidad de vida de regiones consideradas de relevancia geopolítica. La necesidad de potenciar la radicación de emprendimientos productivos en un territorio que, entre otros aspectos, se ubica a mitad de camino entre la capital política de la República y el Sector Antártico Argentino, es de vital importancia para nuestra nación.

La Argentina debe profundizar el camino marcado por la ley 19.640 y apostar por el desarrollo de la Patagonia austral y su enorme potencial marítimo. En este sentido, la iniciativa “Pampa Azul”, lanzada en 2014 por la presidenta Cristina Fernández, fue un hito fundamental, al introducir una mirada estratégica para el desarrollo del Mar Continental. El objetivo de este proyecto busca integrar las capacidades científico-tecnológicas del Estado argentino con el fin de promover la construcción de conocimiento soberano de la zona, la explotación sustentable de los recursos marinos y el fortalecimiento de las industrias vinculadas al mar. No se puede defender aquello que se desconoce, por eso el desarrollo de actividades científicas es la mejor forma de resguardar nuestro interés y mantener una presencia efectiva en el área.

Esta estrategia de ocupación del espacio geoeconómico del Atlántico Sur implica, necesariamente, la dimensión suramericana. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), creada en 2008, retomó el imaginario de paz regional como herramienta de acción coordinada contra la ocupación colonial de las islas. La Unasur no solamente ha reconocido los derechos soberanos de la Argentina y nuestro reclamo para avanzar en negociaciones para la solución pacífica del conflicto como manda la Asamblea General de Naciones Unidas. Además, la Unasur ha rechazado la explotación ilegítima de recursos naturales por parte de Gran Bretaña; repudió la militarización del Atlántico Sur como una amenaza real y concreta para la paz de la región, y acordó impedir el acceso a puertos suramericanos de buques de bandera ilegal de las islas que formaran parte de la logística de actividades económicas o militares no autorizadas con epicentro en Malvinas.

Lamentablemente, el cambio de signo político en países como Argentina y Brasil –por los votos o por golpes institucionales– ha desarticulado el proceso de integración suramericano, erosionando así las políticas coordinadas para contrarrestar el avance de Gran Bretaña en la región.



Lamentablemente, el cambio de signo político en países como Argentina y Brasil –por los votos o por golpes institucionales– ha desarticulado el proceso de integración suramericano, erosionado así las políticas coordinadas para contrarrestar el avance de Gran Bretaña en la región.

La restauración neoliberal y sus consecuencias en la construcción de soberanía en el Atlántico Sur

Las políticas impulsadas durante más de una década en lo relativo a la causa Malvinas, las cuales parecían haber sedimentado en una verdadera política de Estado en la que la totalidad del sistema político se encontraba comprometido y consustanciado (Declaración de Ushuaia, 2012), han sido desandadas desde el 10 de diciembre de 2015 a la fecha.

Este proceso de contracción de medidas para potenciar nuestro reclamo soberano en el Atlántico Sur suma el agravante y la torpeza estratégica de tener lugar en medio de la incógnita que introduce el Brexit en la persistencia de los respaldos diplomáticos a la posición británica que garantiza la membrecía a la Unión Europea. A su vez, la redefinición del marco económico, comercial e impositivo que implican las negociaciones de la salida del Reino Unido ha instalado una gran incertidumbre respecto de la sustentabilidad económica de las actividades ilegales que se desarrollan en las islas, principalmente en el sector pesquero.

En este proceso de “desmalvinización” de nuestra política exterior y desmantelamiento de las capacidades estatales destinadas a una presencia efectiva en la zona, se destacan algunos hechos y procesos que consideramos graves retrocesos y peligrosos antecedentes.

En primer lugar, la firma del Comunicado Conjunto (N° 304/16) de la Argentina y el Reino Unido, emitido por ambas cancillerías el martes 13 de septiembre, más conocido como el acuerdo “Foradori-Duncan”. En dicho documento, el apartado referido al Atlántico Sur explicita que las partes acuerdan “remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos”. Sin haber sido remitido al Congreso de la Nación por ser considerado como una mera “hoja de ruta” por parte del Ejecutivo nacional, dicho documento funciona actualmente como el marco a través del cual Gran Bretaña impone sus intereses en la zona.

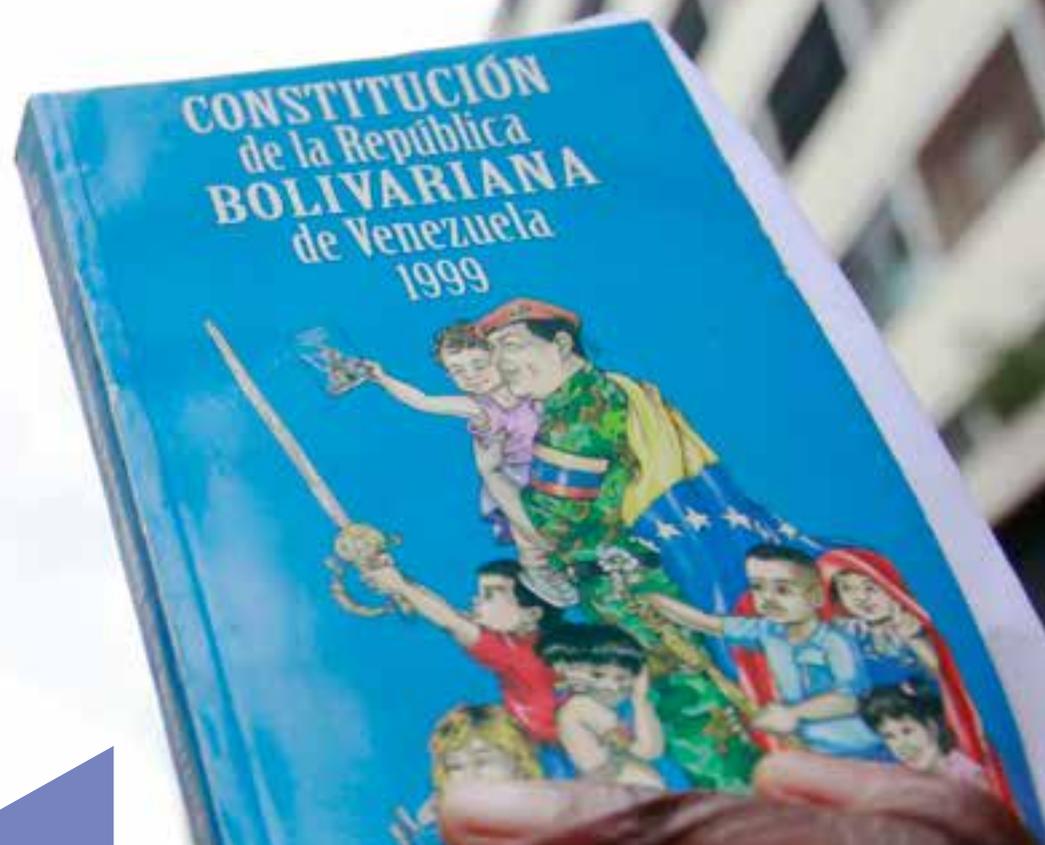
En segundo lugar, el desfinanciamiento y el desmantelamiento del sistema científico y tecnológico argentino y las sucesivas inoperancias registradas en la ejecución de las últimas dos campañas antárticas. Esto atenta contra el avance de la producción de conocimiento soberano, a la vez que implica el incumplimiento de las responsabilidades asumidas por nuestro país en lo que se refiere a lo establecido por el Tratado Antártico. En tercer lugar, la desaparición del submarino ARA “San Juan” durante una misión en el Atlántico Sur. A más de 6 meses de la última comunicación de la tripulación con el continente, el ministro de Defensa sigue sin explicar certeramente qué sucedió con nuestros 44 compatriotas. Conocer la verdad es una demanda de las familias y de todo el pueblo argentino.

La soberanía es un concepto integral y su concreción solo es posible a partir de un proyecto político que privilegie los intereses estratégicos de la Patria y el bienestar de las mayorías. La hora demanda reemprender ese camino como Nación.





por **JUAN FRANCISCO NUMA SOTO**. *Abogado Docente en las materias Derecho Constitucional Económico (UBA) y Producción del Ordenamiento Jurídico Latinoamericano (UNAV). Miembro Fundador del Instituto Arturo Enrique Sampay*



ES NECESARIO REPENSAR LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE FORMA QUE CONTRIBUYAN AL EFECTIVO BIENESTAR DE SUS PUEBLOS, A LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y A LA PARTICIPACIÓN COLECTIVA COMO EL MEJOR MODO PARA ENFRENTAR A LOS PODERES FÁCTICOS QUE OBSTACULIZAN EL DESARROLLO DE LAS NACIONES.

LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS Y LA POLÍTICA

Los seres humanos contamos con algo muy real, pero a priori intangible: la proyección. Proyectarnos. Cuando hablamos de superar los condicionamientos sociológicos, económicos, militares, tecnológicos y comunicacionales que impiden el avance de toda Latinoamérica hacia el Buen Vivir, debemos considerar como una oportunidad, y con mayor detenimiento, las herramientas políticas más apropiadas para que, desde la vía democrática y pacífica, establezcamos un andamiaje institucional que, con carácter permanente, nos permita dar de una buena vez un salto en el desarrollo humano en toda Latinoamérica y el Caribe (LyC). Las Constituciones emergieron en la época contemporánea (últimos 250 años) como la estructuración más idónea para que los países puedan insertarse en el mundo con un proyecto propio, y brinden a sus habitantes una vida digna.

Los 33 países que conformamos la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) somos nominalmente independientes y soberanos, pero, en la práctica, padecemos de serios problemas de pobreza y miseria. La inmensa mayoría de

las mujeres y hombres de LyC desconoce la historia constitucional de sus propios países y mucho más del resto de los países de la CELAC. Lanzarnos a integrarnos de manera irreversible, demandando una integración que sirva de vector para el desarrollo armónico de todo nuestro continente y sirva de garantía del derecho humano al desarrollo de todos, resulta además una acción política racional de supervivencia.

¿Por qué viene tan lenta la integración definitiva de Latinoamérica? Justamente porque somos un territorio donde confluyen intereses corporativos transnacionales. Digámoslo de un modo más claro: Latinoamérica es un continente en disputa. De un lado, las grandes corporaciones transnacionales explotando nuestros recursos en su solo provecho; del otro, los pueblos, buscando soluciones con propuestas de nula viabilidad, ya que en la realidad efectiva continuamos desunidos y desintegrados. En el medio, la nueva institucionalidad del proto-Estado Latinoamericano, con avances que resultan hasta ahora fácilmente reversibles.

Pero ¿qué son las Constituciones y para qué nos sirve el constitucionalismo en Latinoamérica?

El actual constitucionalismo latinoamericano, el surgido luego de la revolución democrática de Venezuela en 1999, es un constitucionalismo "sin padres". Nadie, salvo el pueblo, debería sentirse progenitor de las futuras Constituciones, por la genuina dinámica participativa que acompaña los procesos constituyentes, permitiéndoseles crear democráticamente la ingeniería constitucional apropiada.

a) Primero repasamos brevemente el concepto de “Constitución” y su historia

La Constitución es la ley suprema de un Estado, que establece su organización, su funcionamiento, su estructura política y los derechos y garantías de los habitantes de un Estado. El vocablo surgió de la unión de dos palabras latinas: *cum*, que significa “con” y *statuere*, que quiere decir “establecer”. Sin embargo, el término “constitución” referido a la política es añejo en Occidente; el estudio sobre la organización política se halla en la Antigüedad clásica, en la Edad Media y en la Modernidad. En razón de lo expuesto, es posible hablar, en términos generales, sobre el concepto de Constitución desde el punto de vista de la evolución de las ideas políticas, refiriéndonos así a su evolución histórica, comenzando en sus orígenes, en Grecia, hasta el periodo de las Constituciones burguesas, que aparecen a partir del siglo XVIII y llegan hasta la actualidad. Como observaba Arturo Enrique Sampay, todas las comunidades gozan de una Constitución, aunque no la tengan escrita, ya que como decía Aristóteles, *“la Constitución es la ordenación de los poderes gubernativos de una comunidad política soberana, de cómo están distribuidas las funciones de tales poderes, de cuál es el sector social dominante en la comunidad política y de cuál es el fin asignado a la comunidad política por ese sector social dominante”*. En la traducción de la definición aristotélica de Constitución, *“tóskyrion tés poiteias”*, literalmente: *“lo dominante en la Constitución”*, que podemos traducir al castellano con la frase: *“La clase social dominante en la comunidad”*, es traducido ahora de modo que significa el órgano soberano dentro de la Constitución jurídica positiva. Para Aristóteles, entonces, la esencia de la Constitución es la clase hegemónica, identificada con *lo dominante* en la Constitución. Y puesto que el sector social dominante conforma el régimen político, *“Constitución y sector dominante significan lo mismo”*. Hoy día entendemos a los sectores dominantes como los factores reales de poder o poderes fácticos. Pero ¿qué son los mentados poderes fácticos? Lo podemos definir como las potestades públicas que no surgen de la ley, ni están en ella regladas, sino que nacen de la dinámica de las relaciones sociales. No son por lo tanto poderes *formales*, jurídicamente regulados, sino *poderes informales*, que están al margen de la previsión de la ley y que

son ostentados y ejercidos *de facto* por individuos o grupos para defender intereses económicos y sociales de carácter particular dentro de la comunidad política. De esto surge que la clase dominante o factores reales de poder en un momento histórico determinado fijan en la Constitución el fin de la comunidad. Cuando hablamos de política y Constitución, estamos refiriéndonos a la posibilidad que tenemos los latinoamericanos de poder instituir con carácter permanente una ingeniería institucional económica, que nos incluya a todas y todos, y consolide un esquema de desarrollo humano armónico y permanente para toda LyC. En este sentido, explicaba el gran jurista suizo Emerich de Vattel, nacido en el año 1714, que *“es la Constitución del Estado la que decide de la perfección de éste y de su aptitud para llenar los fines de la Sociedad; en consecuencia, el más grande interés de la Nación que forma una Sociedad Política, es elegir la mejor Constitución posible y la más conveniente a las circunstancias”*, y agrega: *“Si la Nación considera que es mala su propia Constitución, tiene derecho a cambiarla. No hay ninguna dificultad en el caso de que decida unánimemente este cambio, pero la dificultad existe cuando hay desacuerdo”*.

Recordemos que la “doctrina Vattel” fue utilizada por los revolucionarios de las colonias inglesas en Norteamérica, cuando se creó la primera *“Constitución escrita”*, que las unía en una sola federación de colonias (estados), en base al proteccionismo económico, garantizándose la defensa común, instaurando un nuevo régimen de propiedad intelectual y derecho de patentes, con un Banco Nacional creado por el Congreso Nacional para créditos de infraestructura y adelantos tecnológicos. Unificaron la ejecución de este programa económico en la entonces novedosa figura de un “Presidente” (el primero fue George Washington), que llevó de primer Ministro de Economía al que fuera su edecán en las batallas revolucionarias por la independencia (A. Hamilton), y uno de los mentores intelectuales de la Constitución Federal de los Estados Unidos.

Es ineludible, a fin de lograr desarrollarnos en el frenético mundo actual, donde imperan en la realidad efectiva los designios de los sectores financieros y bancarios, por sobre los poderes formales de la mayoría de nuestros sistemas constitucionales, actuar con la debida diligencia política. Ello implica también aprender de las lecciones de la historia constitucional latinoamericana.

americana. Esto ocurre, por ejemplo, con el caso de la ocultada Constitución Nacional (CN) argentina de 1949 que, gracias y a través del avance y desarrollo del propio proceso político argentino, incluyó las normas de política económica constitucional (ver Capítulo IV: “*La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica*”), apropiadas para alcanzar los fines propuestos, la anhelada Justicia Social.

Vivimos un claro retroceso democrático en varios de los países latinoamericanos, tanto en lo sustancial como en lo formal. Llegamos a esta situación regresiva con respecto a los presupuestos mínimos de los derechos humanos (Brasil, por ejemplo), entre otras razones, por las limitaciones que produce la enseñanza hegemónica de nuestra historia institucional, a partir de una concepción netamente positivista del derecho constitucional y, en otras ocasiones, directamente por el deliberado ocultamiento político de períodos trascendentes de nuestra propia historia constitucional latinoamericana, como ocurrió en la Argentina con la referida CN de 1949, la de Chile de 1925 o la de Perú de 1979. Además de pervertirse generalmente el concepto de poder constituyente originario (ontológicamente libre y soberano, sin condicionamientos), pretendiendo naturalizarse categorías absurdas, como la existencia de “cláusulas o partes pétreas” de las Constituciones, o que los poderes formales o “constituidos” (Congreso de la Nación o Poder Judicial, por ejemplo) pueden establecer límites, condicionamientos o juzgar las decisiones tomadas por el pueblo en una Asamblea o Convención Constituyente. En el año 1994, el Congreso de la Nación Argentina, en una práctica viciosa, alejada de la intencionalidad con la que fue creado el artículo 30º de la CN en el año 1853, que específicamente instituía el derecho natural del pueblo para “*reformar en todo o en parte la Constitución Nacional*”, usurpó las atribuciones inalienables, imprescriptibles y permanentes del pueblo argentino de autodeterminarnos a través de una Convención Constituyente, al establecer los límites sobre los que se podía debatir (¡sic!). Debemos ser categóricos en esto: la cámara de representantes solo tiene la facultad de declarar por ley la necesidad de la reforma de la CN, nada más; el contenido de la Convención Constituyente es asunto exclusivo de este último órgano. Algo similar ocurrió con la sanción de la actual y vigente en lo meramente formal Constitución brasileña, ya que, cuando retornó la democracia, en el año 1986, el congreso brasileño sancionó una enmienda constitucional (26/1986), que convocaba a elegir congresistas que harían, a su vez, las veces de “constituyentistas” (sic), arrogándose la atribución (exclusiva del poder constituyente) de sancionar una Constitución. De este modo, subvirtieron la teoría constitucional moderna configurada durante la Revolución Francesa, cuando el Abate Sieyès diferenció el poder constituyente de los poderes ya constituidos o a constituirse. Esto

explica también la facilidad con la que puede actuar el congreso brasileño llevando adelante un golpe de Estado institucional contra la democráticamente elegida presidenta Dilma Rousseff. La vía institucional para reencauzar a un poder judicial como el brasileño –tan permeable (como en Argentina, Paraguay o Uruguay, por ejemplo) a la doctrina militar norteamericana del *Lawfare* (Charles Dunlap Jr, 2001), llevando a la cárcel al máximo líder popular de toda la historia de dicho país– es a través de una Asamblea Nacional Constituyente, que reencauce a los poderes constituidos (Congreso Federal y Poder Judicial Federal de Brasil) dentro de los carriles constitucionales. Esto nos da cuenta de la importancia de que el pueblo sea consciente de la potestad que ostenta a través del poder constituyente, del cual es siempre el único titular.



¿Por qué viene tan lenta la integración definitiva de Latinoamérica? Justamente porque somos un territorio donde confluyen intereses corporativos transnacionales. Digámoslo de un modo más claro: Latinoamérica es un continente en disputa.

b) Avanzar desde nuestro propio “Ius Cosntitucionale Commune Latinoamericano”

Las cláusulas constitucionales de integración son las disposiciones normativas que contemplan la posibilidad de ceder parte de la soberanía de un Estado a una institución o ente, ya sea del orden regional o internacional. Se trata eminentemente de disposiciones de rango constitucional de alta relevancia dentro del cuerpo normativo de las Constituciones contemporáneas de Latinoamérica, ya que, en efecto, corresponden a las materias o zonas en las que las mismas Constituciones de nuestros respectivos países ceden o traspasan sus poderes a una nueva esfera en la que se comparte interdependientemente, con el resto de los países hermanos, la toma de decisiones.

Dado que la integración definitiva latinoamericana representa una lucha constante de más de 200 años, separar las propuestas de técnica constitucional para la integración de la acción política cotidiana representa un error, voluntario o involuntario, que termina perjudicando y empantanando el avance de la unión de los pueblos, ya que resulta imprescindible poder contar con herramientas institucionales de escala continental para enfrentar los desafíos y amenazas globales.

Un avance en este sentido es el que nos muestran sobre todo las Constituciones de Ecuador y Bolivia. En las cláusulas constitucionales de integración podríamos establecer con mayor precisión inclusive los fines o metas específicas, como por ejemplo, el sistema monetario y crediticio, o el tratamiento jurídico diferenciado a las pymes o productores locales. Resulta ineludible la **“alfabetización constitucional”** de las grandes mayorías sufridas de nuestro pueblo, instruyendo a quienes desconocen la trascendencia que implica en términos de política económica un poder constituyente invocado para garantizar un modelo que saque de la miseria y la pobreza a los oprimidos.

Las **Constituciones latinoamericanas** son la principal herramienta **política** conducente y efectiva con que cuentan actualmente los pueblos excluidos, postergados y rezagados de Latinoamérica para obtener por medios pacíficos y democráticos la ejecución de un modelo económico que los incluya a todas y todos, en armonía con los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

En el pasado, aprobar una Constitución era relativamente fácil; se trataba de una concertación de elites, realizada por medio de sus *representantes*, donde los acuerdos se fundamentaban en unos intereses comunes. La brevedad de los textos contrastaba con los profusos discursos decimonónicos, que después tenían dificultades en traducirse en un articulado revolucionario, por más que el propio concepto de constitucionalismo, en su origen, esté ineludiblemente vinculado al de revolución.

La mayoría de la población permanecía al margen de los cabildos y las negociaciones, como espectadores indiferentes de una función que se desarrollaba sin su participación. Los que conciliaban y redactaban eran denominados *padres de la Constitución*.

El actual constitucionalismo latinoamericano, el surgido luego de la revolución democrática de Venezuela en 1999, es un constitucionalismo *“sin padres”*. Nadie, salvo el pueblo, debería sentirse progenitor de las futuras Constituciones, por la genuina dinámica participativa que acompaña los procesos constituyentes, permitiéndoseles crear democráticamente la ingeniería constitucional apropiada. Sin el apoyo de los sectores populares y/o las grandes mayorías, la Constitución formal se vuelve solo un documento escrito que no se refleja en la realidad efectiva tornándose una mera Constitución *nominal*, o letra muerta en un documento escrito.

La política es acción, y la acción debe estar dirigida a alcanzar el bien común, el bienestar general, la igualdad entre el hombre y la mujer, la justicia social y/o el buen vivir de los habitantes. De ahí que la mejor Constitución, en relación con la realidad concreta latinoamericana, resulta aquella por la cual, atendiendo al grado de cultura intelectual de todas y todos, y a la cantidad de recursos y calidad de bienes materiales de que se dispone efectivamente, se realiza en la mayor medida posible el bien común, posibilitando que cada uno de los miembros de la comunidad goce de pleno desarrollo humano.

Las Constituciones latinoamericanas son la principal herramienta política conducente y efectiva con que cuentan actualmente los pueblos excluidos, postergados y rezagados de Latinoamérica para obtener por medios pacíficos y democráticos la ejecución de un modelo económico que los incluya a todas y todos, en armonía con los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

c) Un eje común latinoamericano: nuestros recursos naturales

Las legislaciones infraconstitucionales de los distintos Estados o países de LyC fracasan en sus cometidos de tutela y protección de los recursos naturales estratégicos ante la fuerza ejercida por los factores reales de poder externos. Además, existen casos de países latinoamericanos de menor envergadura y potencial para imponerse, mucho más susceptibles de ser permeados por los factores reales de poder, aunque tengan constitucionalizadas la protección de sus recursos naturales en sus respectivas Constituciones. No solamente se han creado muchas Constituciones en algunos países sin resolverse los problemas de fondo (Colombia, por ejemplo), sino que también hemos creado, a lo largo de un siglo, muchos organismos regionales. He aquí una de las razones para el debate político de las Constituciones latinoamericanas, su viabilidad en forma autónoma y la necesidad actual de comenzar a debatir desde distintos órdenes y niveles la protección de nuestros recursos naturales, pero en forma integrada y a la vez constitucionalizada.

La técnica constitucional más acertada para la prosecución de un proceso de integración latinoamericano es que la misma sea de ejecución progresiva. Aunque la idea de unidad nace de una voluntad política, es un proceso de maduración, de alcance futuro, sujeto a crisis, retrocesos (como ocurre actualmente), estancamientos y rectificaciones. De ahí que, en el caso latinoamericano, la integración se dirija más a la formación de una comunidad y no a una federación o confederación en el sentido clásico de estos términos.

Es ineludible, a fin de lograr desarrollarnos en el frenético mundo actual, donde imperan en la realidad efectiva los designios de los sectores financieros y bancarios, por sobre los poderes formales de la mayoría de nuestros sistemas constitucionales, actuar con la debida diligencia política. Ello implica, también, aprender de las lecciones de la historia constitucional latinoamericana.

EL DERECHO ¿REGENERARÁ A LA REPÚBLICA? NOTAS E INDAGACIONES SOBRE LA POLÍTICA Y LA RACIONALIDAD JURÍDICA DE LA ACTUAL OFENSIVA CONSERVADORA EN CURSO EN BRASIL

EN EL PAÍS VECINO, LAS FUERZAS DERECHISTAS IMPULSAN EL ACTIVISMO JUDICIAL CONTRA DETERMINADOS REPRESENTANTES ELECTOS EN NOMBRE DEL COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN. DADO EL CARÁCTER SESGADO DE ESTAS INTERVENCIONES, EL PODER JUDICIAL ADQUIERE ASÍ UN PAPEL RELEVANTE EN LA COMPETICIÓN POLÍTICA, PRIVILEGIANDO DETERMINADOS PROYECTOS POR SOBRE OTROS Y, EN ÚLTIMA INSTANCIA, PROMOViendo LA DESCONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

por ANDREI KOERNER. *Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad de Campinas. Jurista por la Universidad Federal de Santa Catarina, maestro y doctor en Ciencia Política por la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas. Es investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, el Centro de Estudios de la Cultura Contemporánea y del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos. Es coordinador del Centro de Estudios Internacionales y Política Contemporánea de la Universidad de Campinas*

por FLAVIA SCHILLING. *Profesora asociada del Departamento de Filosofía de la Educación y Ciencias de la Educación de la Facultad de Educación de la Universidad de San Pablo. Maestra en Educación por la Universidad de Campinas y Doctora en Sociología por la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad de San Pablo. Es investigadora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico y participa en la coordinación de grupos de investigación sobre Derechos Humanos, Memoria, Política y Democracia del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de San Pablo*



Traducción de
Mariana Vázquez



Nota

El texto que sigue fue escrito y publicado en agosto de 2015, cuando aún no estaban claras para el público las motivaciones de la activación de las instituciones judiciales y policiales para la moralización de la política y sus impactos sobre la democracia en Brasil. Desde entonces, hubo un impeachment a la presidenta Dilma Rousseff, y la prisión y condena selectiva de líderes de la coalición gubernamental liderada por el Partido de los Trabajadores, por medio de decisiones judiciales contradictorias pero con objetivos precisos. En el mes de abril de 2018, el Supremo Tribunal Federal (STF) negó un habeas corpus al ex presidente Lula, autorizando su prisión, sin pruebas. Esto fue posibilitado por la manipulación de la agenda del tribunal, realizada por una maniobra digitada por su presidenta. El discurso de la moralización de la política por parte del derecho y de los tribunales fue instrumental para destruir una coalición popular. Pero los tribunales están divididos, las reglas fueron manipuladas y los derechos, violados. Criminalizada la política y fragmentado el derecho, la democracia es colocada en jaque. Alejado el principal candidato popular para las elecciones de octubre, se acentúan la polarización ideológica, la violencia política, la intimidación y la manipulación de la población para bloquear la voluntad popular. Al campo popular cabrá reorganizar sus fuerzas para, en el filo de la navaja, luchar por la reconstrucción de la democracia.

Introducción

La utilización del discurso del derecho para combatir la corrupción y regenerar la república ha sido uno de los rasgos principales de la política brasileña en los últimos años. Como conjunto de prácticas heterogéneas, agrupadas bajo una denominación que comporta una fuerte apelación moral, el tema de la corrupción ha sido usado como arma en las disputas políticas.

La constitución de la corrupción como un problema social y central, y su uso como arma en la lucha política, tienen una larga historia en nuestro país. Usada reiteradamente desde los inicios de la república, la denuncia de corrupción reaparece en momentos clave: en el segundo mandato de Getúlio Vargas, en el golpe de Estado contra João Goulart, en el inicio de la democratización, develando prácticas corruptas en la dictadura militar y, desde la redemocratización, contra representantes electos. En esas ocasiones, parece que hay un guion con papeles y actores definidos: la denuncia, alimentada por informaciones de opositores, disidentes, arrepentidos; el escándalo, vocalizado y amplificado por la prensa; la condena moral y política, formulada por los líderes “responsables”, y la condena purificadora que, si bien rara, sería realizada por jueces imparciales que vendrían a restaurar el orden. La prensa desempeñó un papel central, dado que cabe a ella construir el clima en el cual los agentes parecen inmersos en una crisis sin fin. Hoy, los medios promueven la sistemática difusión de noticias que generan un clima que refuerza la desconfianza sobre la posibilidad de las instituciones del Estado democrático de derecho de presentar respuestas a la crisis producida.

Se crea, en este escenario, una demanda creciente por la condena penal, y el Poder Judicial entra en escena para responder a las cuestiones que la política sería incapaz de resolver. El derecho, representado por los tribunales, ¿regenerará a la república? Cercados por los focos, los tribunales son colocados como salvadores de la patria “en peligro”.

El proceso actual de movilización del prejuicio por el derecho se asienta en cambios generales de la racionalidad jurídica y de la organización del Estado en las democracias contemporáneas. En Brasil, la derecha promueve un discurso moral sobre el derecho y defiende la actuación ampliada de las instituciones judiciales.

Ese discurso jurídico difiere de la práctica legalista y prudente que la derecha adoptó desde el inicio de la transición. A partir de mediados de los años 2000, pasó a elogiar el activismo judicial, proponiéndose realizar el programa de la Constitución, contra determinados representantes electos. Sin embargo, si el discurso regenerador se coloca en un discurso general, el espectro de las acciones policiales y judiciales se muestra alineado con los objetivos y tiempos de la política de la derecha. Eso provoca diversas indagaciones sobre los desdoblamientos del actual movimiento: en relación con el Estado de derecho, con la continuidad del combate a la corrupción y, en último análisis, con la propia estabilidad de la democracia.

El derecho como racionalidad política

La reciente inflexión principista del discurso jurídico de la derecha en Brasil debe ser entendida como una de las posibilidades abiertas por la racionalidad jurídica de las democracias actuales. El constitucionalismo democrático defiende que, más allá de las reglas y procedimientos constitucionales, los principios materiales y objetivos comunes tienen fuerza normativa, que pueden ser reconocidos no solo por los representantes electos sino también por instancias tales como las instituciones judiciales.

Las alteraciones en la estructura del Estado, de la economía y de las relaciones sociales modificaron las formas y las prácticas del derecho. El Estado combina organización burocrática y espacios politizados, con la participación de representantes políticos y grupos sociales. Los burócratas estatales controlan espacios de decisión y utilizan su experticia para promover objetivos propios, fragmentando la dirección política del Estado. Ellos se organizan y actúan en alianza con otros grupos sociales y políticos para alcanzar sus fines particulares. Se abre un campo fecundo para lo que se denominaría intercambios corruptos, es decir, un intercambio de una decisión favorable a algún determinado grupo de intereses por algún tipo de beneficio personal o partidario.

Lo que viene siendo llamado judicialización de la política y de las relaciones sociales puede ser considerado un aspecto particular de estos cambios. Los actores sociales se valen de las posibilidades del derecho material y de las oportunidades abiertas por los tribunales para promover sus intereses en nombre de derechos. Los tribunales tienen instrumentos incongruentes y con objetivos amplios e indeterminados, que les dan capacidad de tomar decisiones de amplio alcance. Las legislaturas delegan a instancias no electas la atribución de decidir sobre conflictos insolubles de valores, materias respecto de las cuales su electorado está dividido o, incluso, temas en los cuales los propios legisladores son incapaces de reglar, por no alcanzar el consenso.

Los tribunales pasan a decidir sobre las grandes cuestiones políticas, responden a demandas y amplían su espectro de acción, en lo que viene siendo llamado "activismo judicial". Aumentan las tensiones en relación con las instituciones de representación política y se crea un espacio para que se amplifique la desconfianza en relación con ellas y con la propia idea de política.

Del conservadurismo constitucional al elogio del activismo judicial

Desde la transición democrática, la derecha procuró bloquear que se haga efectivo el sentido normativo y social de la Constitución de 1988 (Koerner, 2005). Pero recientemente pasó a usar un discurso principista, asumiendo una postura militante de lucha contra la corrupción, pero indulgente con violaciones de derechos. Los juristas alineados con la derecha combinaron legalismo y prudencia al interpretar los dispositivos progresistas de la Constitución, restringiendo las posibilidades de participación política, y el que se hagan efectivos los derechos. Los principios del derecho puestos en la Constitución y en las leyes serían ineficaces, dado que habría instrumentos y mecanismos de poder que neutralizarían leyes y decisiones judiciales que contrarían a personas con dinero, poder político o influencia. Adoptaban una actitud "realista", anticipándose a esas reacciones. O una actitud legalista, aparentemente indiferente a las resistencias, con la cual apostaban a que los mecanismos de poder mantendrían las cosas en su debido lugar. Otros agentes garantizarían la preservación del orden y restituirían el equilibrio en caso de que la configuración de las relaciones sociales fuera eventualmente alcanzada por sus decisiones. Esa combinación está presente en las decisiones del STF sobre la estabilización de la economía y la reforma del Estado en los años noventa. Combinando acciones y omisiones, los ministros apoyaron las reformas neoliberales y promovieron una visión neutra del Estado e individualista de los derechos.

El derecho de la derecha es la manera a través de la cual una porción importante de los juristas pone en práctica la Constitución y las leyes, teniendo en vista el mantenimiento del orden. Encuentra en la tradición jurídica y política recursos para reorganizarse y renovarse en las nuevas condiciones económicas. La combinación de dos concepciones aparentemente contradictorias del derecho aparece como un juego sutil de la técnica jurídica, en el cual es puesta en acción una misma racionalidad mitigadora de los derechos sociales y bloqueadora del potencial transformador del derecho. Las dos concepciones y su combinación perversa coinciden en lo que a ellas falta: el compromiso con los principios del derecho social y democrático, con los instrumentos y los objetivos de transformación social, incorporados en la Constitución de 1988 y la legislación.

En el gobierno de Lula hubo una convergencia inicial con los intereses de jueces y otros juristas, lo que resultó en el amplio programa de reformas jurídicas del Poder Judicial iniciado en 2004. Sin embargo, la alianza tenía muchos aspectos tácticos, dado que no se compartían afinidades políticas, intereses y posiciones sobre cuestiones sustantivas. Los juristas y jueces podrían promover su propia agenda, apropiándose del neoconstitucionalismo, adoptado por los progresistas desde la transición, para reorientar la jurisprudencia. Las denuncias de corrupción que involucraron al gobierno federal en 2005 se tornaron el punto de mayor tensión y moralidad política, y permitieron que la oposición tomara la iniciativa en

ese campo. Movimientos progresistas se alejaron del gobierno de Lula y se aproximaron a grupos conservadores. La nueva alianza contra la corrupción pasó a invertir en espacios institucionales del Poder Judicial, y los tribunales se mostraron receptivos con sus demandas, así como con respecto a la polarización del campo político. Pasaron a elogiar el activismo judicial, según el cual las instituciones judiciales podrían (y hasta incluso deberían) utilizar interpretaciones libres de las normas jurídicas, con base en principios u objetivos de la Constitución, para sanear la política y la sociedad.

La derecha usa el discurso principista para su postura militante y de lucha contra la corrupción. Sin embargo, la acción de las instituciones judiciales hasta el momento tiene como objetivo, sobre todo, gobiernos de centroizquierda, principalmente los del poder ejecutivo (tanto federal como estadual o municipal) liderados por el PT.

De la denuncia de la corrupción y su combate como armas políticas

La cuestión de la corrupción ha sido tema central del debate público brasileño desde la transición. El combate a la corrupción tiene fuerte connotación positiva, dado que se basa en un consenso genérico y difuso por la moralidad política, de ahí su uso como movilizador de la opinión pública. La denuncia, quien denuncia, lo que se denuncia y, principalmente, lo que tendrá acogida en las investigaciones policiales y judiciales en el Poder Judicial, no comportan ninguna neutralidad. Tema controvertido, nunca unívoco, parece contener, cuando busca una sociedad con mayor participación democrática, la crítica a la discrecionalidad, al secreto y a la mentira en la gestión política, vehiculizando reivindicaciones de nuevos arreglos en las relaciones entre gobernantes y gobernados, así como la tentativa de una nueva definición de lo que puede ser el “bien común”, y el significado de la “vida justa en común”. Tiene un potencial en relación con la búsqueda de un nuevo modo de gobernar, que critica el ar-



bitrio, la ineffectividad de las leyes y la impunidad, cuestiona la distribución desigual de poder y demanda la participación democrática en la definición del bien público. Involucra, como en el actual momento, menos la búsqueda por el fin de la discrecionalidad y de las indefiniciones de las relaciones entre la política, la administración y el poder económico, como nuevos arreglos político-partidarios en función de intereses económicos. Es un arma en la disputa por poder y por la distribución de la riqueza entre grupos de intereses (Schilling, 1998a, 1998b y 2010).

Pero la crítica a la corrupción produce adhesión inmediata en los interlocutores, que se ven compelidos a manifestarse favorablemente frente a iniciativas que tengan como objetivo combatirla. Se adoptan metáforas que remiten a la lucha y a la urgencia, como el combate contra una enfermedad, el asalto, la invasión, la catástrofe. Acusaciones de corrupción, abuso y desvío de poder son armas políticas de alto calibre que producen efectos certeros sobre la reputación y perspectivas de carrera política, y tienden a limitar los apoyos a los que de ellas son objeto.

En los últimos años, fueron adoptadas innumerables iniciativas para cohibir prácticas de corrupción, como la ley para el financiamiento de campañas políticas, el control del lavado de dinero, la controladuría general y la reciente ley de acceso a la información. La ley anticorrupción (ley 12.846, de 7/2013) prevé la responsabilización objetiva (que dispensa comprobación de dolo o culpa), la delación premiada, y la consagración de un entendimiento débil del concepto de dominio del hecho.

El Poder Judicial tuvo participación significativa en las iniciativas contra la corrupción, como se ve en el caso de la “Ley de la Ficha Limpia”. Asociaciones de juristas y magistrados, coaligados a otros movimientos sociales, se comprometieron con la promoción de la moralidad política, lo que encontró resonancia entre los ministros del Tribunal Superior Electoral (TSE) y del STF. La cuestión de la aplicación de la ley produjo fuertes incertidumbres sobre el proceso electoral de 2010 y, si bien la decisión final ha sido aceptada y considerada correcta por los liderazgos políticos, es significativo que cinco ministros votasen sobre bases principistas, queriendo hacer prevalecer el principio de moralidad sobre el de anualidad, uno de los puntos fundamentales de los pactos de la Revolución del Treinta para eliminar la casuística electoral y la violencia política. Los ministros se involucraron con la moralización de la política, distanciándose de la tradición que hace consolidar la estabilidad de las normas y procedimientos electorales, garantizados por el Poder Judicial, como un imperativo del orden político electoralmente competitivo en Brasil.

Así, se abrió un espacio para una redefinición del papel del Poder Judicial en la competición política, y la movilización pasó a tener como objetivo la promoción de valores sustantivos a través de las decisiones judiciales.

¿El Poder Judicial como arena de moralización de la política?

Otro punto son los impactos institucionales provocados por la Acción Penal N° 470, acción que investigó la compra de votos de parlamentarios, conocida como “*mensalão*”.

Este caso evidenció no tanto una alianza de los ministros del STF con la oposición política, sino su permeabilidad a las demandas de moralidad en la opinión pública. Para alcanzar condenas “ejemplares”, los ministros asumieron de forma abierta la adaptación de técnicas jurídicas al caso, basados en principios, innovaciones doctrinarias y de objetivos de reforma moral. Eso a pesar del caso de situarse en un campo estricto de técnica formal-racional, como es el derecho penal y el proceso penal.

El STF permanecerá saturado de movilizaciones y expectativas, y se muestra incapaz de adoptar orientaciones consistentes en el combate a la corrupción, como se vio en el llamado “*mensalão mineiro*”: al contrario de lo que hizo la AP N° 470, el STF dejó de juzgar el caso y lo transfirió a la justicia de primera instancia, donde aún aguarda juicio hace varios años. El principal acusado del caso es el ex gobernador de Minas Gerais, Eduardo Azevedo, del Partido de la Social Democracia brasileña (PSDB). A fines de abril de 2018, aún no hay decisión definitiva del Poder Judicial en aquel estado.

Los propios procedimientos son inadecuados dado que padecen, entre otros, de dos problemas contrarios: la insuficiencia y el exceso de publicidad. No se adoptan procedimientos de producción pública de pruebas, tal como nuestros *juris de common law* en tribunales internacionales. Eso es esencial para que las partes y el público puedan certificarse de la calidad y de la validez de las evidencias producidas y para restringir las posibilidades de su uso tópico y selectivo por las partes y por los jugadores. En la AP N° 470, las decisiones sobre procedimientos y las propias sesiones de juicio fueran divulgadas en vivo por la TV Justicia y reproducidas por las redes de televisión. Eso teatralizó las sesiones y, en vez de un espacio de argumentación y de convencimiento racional, el tribunal se tornó una arena polarizada, colocando en primer plano los enfrentamientos entre ministros, su relación y liderazgo institucional.

La concentración de poderes del STF se torna un espacio privilegiado para la polarización de los conflictos políticos. Esto tiene implicancias relevantes, dado que es difícil que se acepte la imparcialidad y objetividad de un tribunal que es, al mismo tiempo, órgano de la cúpula del Poder Judicial, corte constitucional y alta corte que juzga acusaciones penales contra los representantes electos. Las relaciones entre ministros del STF, parlamentarios y la presidencia de la república tienden a permanecer en tensión. La relación del Tribunal con el público se modifica, en la medida en que decide en función de las presiones de la opinión pública y adopta estrategias de comunicación para preservar el apoyo de la población. Es poco probable que esa vía sea suficiente y adecuada para alcanzar los objetivos virtuosos de reforma de los hábitos políticos, proclamados por jueces y juristas, movimientos cívicos y liderazgos políticos.

El derecho y sus efectos en la política y la democracia

La derecha usa el discurso principista para su postura militante y de lucha contra la corrupción. Sin embargo, la acción de las instituciones judiciales hasta el momento tiene como objetivo, sobre todo, gobiernos de centroizquierda, principalmente los del poder ejecutivo (tanto federal como estadual o municipal) liderados por el PT. El proceso asume un carácter (neo) conservador en cuanto disemina la desconfianza en relación con la política y la acción del poder público en el ámbito económico.

Es evidente el contraste entre el registro moral del discurso regenerador, que propone objetivos globales y objetos indeterminados, y las acciones focalizadas, selectivas, estratégicamente planeadas, que están en sintonía fina con los tiempos de la política. La campaña actual de combate a la corrupción combina el foco único de las investigaciones, la concentración de las acciones en un único grupo de operaciones y en las fallas de los controles sobre sus actos. La selectividad de los objetivos es expresión del carácter abierto y fragmentado del derecho, los cambios en las técnicas de trabajo de los juristas y la ampliación de las atribuciones de los tribunales. La concentración de las operaciones deja la impresión de que las fuerzas del orden, la policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial no tienen cuadros, o capacidad técnica, para dedicarse a otros casos o a ampliar el espectro de las investigaciones en curso, centrados en la Operación Lava-Jato. Delante de las acciones de los últimos meses, los tribunales superiores han sido silenciosos o pasivos, no acogieron cuestionamientos de los recursos usados para mantener las investigaciones en Paraná, no bloquearon los excesos contra los derechos de los acusados y no anularon las maniobras arbitrarias realizadas por la Cámara de Diputados.

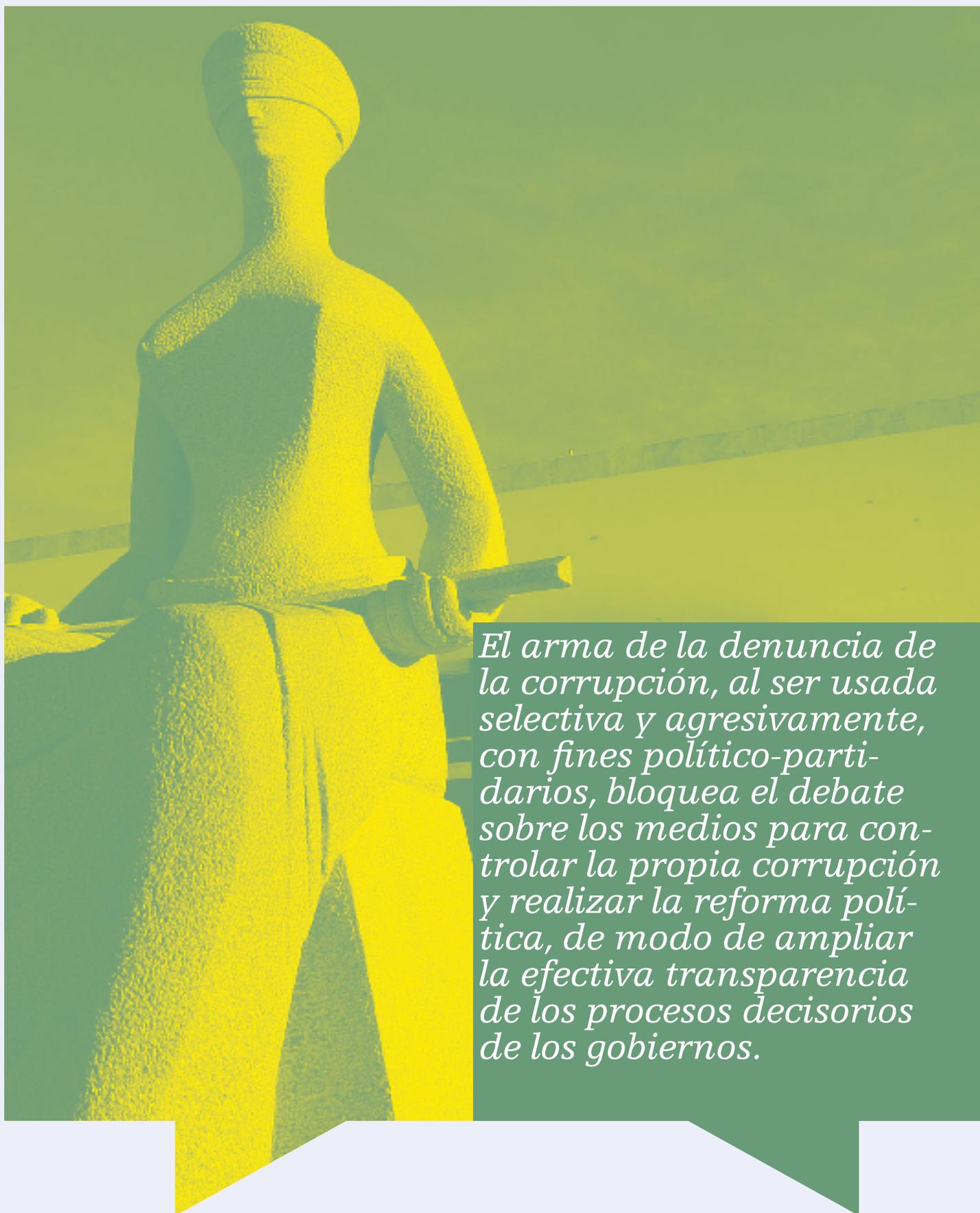
Otra constatación es la de que las fuerzas políticas que apoyan esa movilización son las mismas cuya prioridad es obstaculizar la continuidad y extensión de las investigaciones, dada la implicación de sus principales líderes, o de sus aliados, en otros casos conocidos, que involucran el uso de recursos públicos, relaciones con contratistas u otras empresas, etc. Al final, el *impeachment* a la presidenta Dilma Rousseff es promovido por líderes acusados de corrupción y que tienen su base de apoyo en parlamentarios que son acusados y sospechosos de prácticas corruptas. Fueron recurrentes las presiones de los presidentes de la Cámara y del Senado para que la presidencia de la república “encuadrarse” a la policía y al Ministerio Público Federal para bloquear las investigaciones, en una explícita alusión al control político de la administración pública para objetivos particularistas o facciosos, que remiten a la Primera República o al encajonamiento de procesos investigativos durante los mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

La cuestión es, pues, la de que, a pesar del apoyo de la movilización del prejuicio en la opinión pública y la población, la Operación Lava-Jato encuentra apoyos políticos en fuerzas que son las mismas que, si fuesen victoriosas, promoverían que se desmantele. El arma de la denuncia de la corrupción, al ser usada selectiva y agresivamente, con fines político-partidarios, bloquea el debate sobre los medios para controlar la propia corrupción y realizar la reforma política, de modo de ampliar la efectiva transparencia de los procesos decisivos de los gobiernos. Así, se coloca la cuestión de las relaciones entre el combate a la corrupción, el Estado democrático de derecho y la democracia.

La movilización actual del combate a la corrupción incita los sentimientos de indignación de la población, se sustenta y es sustentada por los medios anti-gobierno y un espectro amplio de partidos, desde los conservadores hasta algunas agrupaciones de izquierda. Ella disemina la desconfianza en relación con la política, las formas de representación instituidas, las instituciones del Estado democrático de derecho, la acción del poder público en el ámbito económico y se contrapone fuertemente a las políticas sociales implementadas en los últimos años.

La criminalización de la política impugna la moral y el refuerzo de los controles jurídicos sobre las prácticas políticas, y promueve una concepción despolitizada del bien público. Tiene como objetivo fundamentalmente el proyecto instituido en torno a Lula y al PT, con nuevos arreglos político-económicos ultraneoliberales y ultraconservadores, pero alcanza el núcleo de la formación de coaliciones estables, de alianzas partidarias y de apoyos electorales de la política brasileña. Incide sobre las formas de articulación entre Estado y sociedad, tanto en las relaciones con el empresariado como en los programas sociales y organizaciones de la sociedad, bloqueando la acción social y desarrollista del Estado, difundiendo una concepción “neutra” de gobierno que tiene como modelo el Estado mínimo. En nombre del bien público, viola reglas y principios de defensa y actúa centralmente en los procesos de formación de opinión pública, viola la propia democracia.

Hay que indagar cuáles son las perspectivas de esta movilización del prejuicio, desde el punto de vista de sus efectos sobre las instituciones y procedimientos del Estado democrático de derecho, precaria y estrechamente implantado entre nosotros, pues es apenas en el Estado democrático de derecho que esta lucha contra la apropiación privada del bien público puede acontecer. Es en la democracia en que se torna concreta la posibilidad de una denuncia de lo que está mal hecho, en la que hay garantías de que esa denuncia sea investigada y exista alguna posibilidad de pensarse en una nueva relación entre gobernantes y gobernados.



El arma de la denuncia de la corrupción, al ser usada selectiva y agresivamente, con fines político-partidarios, bloquea el debate sobre los medios para controlar la propia corrupción y realizar la reforma política, de modo de ampliar la efectiva transparencia de los procesos decisorios de los gobiernos.



DESDE EL RESTO DEL MUNDO, DESDE LOS RESTOS DEL MUNDO...

EN EL CONTEXTO REGRESIVO QUE VIVE AMÉRICA LATINA, VUELVE A IMPONERSE EL DISCURSO HEGEMÓNICO, QUE PLANTEA QUE SOLO EL CAPITAL PRIVADO Y EL MERCADO ASEGURAN LA CALIDAD Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. FRENTE A ESO, DEBEMOS INSISTIR EN EL DESARROLLO DE LA COMUNICACIÓN Y LA CULTURA POPULAR, EN EL MARCO DE PROYECTOS DE EMANCIPACIÓN E INTEGRACIÓN DE NUESTROS PUEBLOS.

la palabra del agua
es clara, libre
verdadera !!!



por **CHRISTIAN DODARO**. Doctor en Ciencias Sociales y Magister en Comunicación y Cultura por la Universidad de Buenos Aires, donde es docente. Participa de experiencias docentes y de intervención territorial en la Universidad de Avellaneda y en otros espacios educativos. Secretario de Prensa de la Gremial Feduba. Editor de la revista "Territorio" e integrante del consejo editorial de la nueva etapa de la revista "Zigurat". Ha investigado y ha publicado libros y artículos sobre comunicación y cultural popular. También produce y ha producido varias experiencias de formación para organizaciones sociales y comunitarias

“En este contexto, donde una realidad distorsionada busca imponerse como verosímil y única, la actualidad también es aquello que podría llegar a suceder, así como aquello que jamás sucedió ni sucederá, pero que alguien tiene interés en hacernos creer que sí”.

Laura Siri

La comunicación ante los desafíos de un mundo que gira hacia la derecha

La comunicación, entendida como la disciplina que nos permite comprender la producción, circulación e intercambio simbólico, así como el establecimiento de vínculos entre personas y grupos en el marco de relaciones desiguales de poder, es una dimensión central para cualquier proyecto de emancipación y de integración regional. En ese camino es que, a inicios de este siglo, Aníbal Ford advertía sobre la relación entre la comunicación, la cultura y la apertura de nuevas agendas geopolíticas tales como la migración, la administración y control de la información, la discriminación y la xenofobia, la internacionalización cultural y comunicacional. También en esta senda fue que el campo de la comunicación latinoamericana, de la mano de experiencias comunitarias o alternativas, formando, alfabetizando y facilitando procesos de comunicación, propuso una revisión de las perspectivas de la comunicación como mera mercancía.

Sin embargo, nuestra contemporaneidad nos enfrenta hoy en estas tierras a procesos políticos en los que se imponen miradas neoliberales en lo económico y conservadoras en lo cultural y se nos plantea una relación entre cultura y territorio transformados tanto por las dinámicas migratorias cuanto por la expansión de los medios masivos de comunicación, las redes sociales y los *softwares* globales de compra y venta de servicios y su concentración en unas pocas manos. Ello pone en tensión los modos de ser del Estado y sus maneras de entender el ejercicio de la ciudadanía. Por ello, en este trabajo se propone una primera discusión al momento de pensar las posibilidades de desarrollo de la comunicación y la cultura popular en el marco de proyectos emancipatorios y de integración en nuestra región ante el cambio de las coyunturas políticas actuales, es decir ante el golpe institucional en Brasil, la derrota del kirchnerismo en la Argentina, la defección de Lenin Moreno en Ecuador, la guerra de mercado en Venezuela y el hostigamiento mediático y judicial en todos estos países. Es decir que nos proponemos pensar las modificaciones que se sufren a partir de los años 2014 a 2016.

Desde el intercambio con militantes y estudiosos de la comunicación popular en Latinoamérica, este texto es el comienzo de un camino para construir un relato coral y polifónico. Para tal fin tomamos como base entrevistas realizadas a militantes y comunicadores populares del norte y el sur de la Argentina, México y Colombia. También se realizaron consultas de fuentes indirectas de Ecuador y Brasil. Si bien no agotan el amplísimo espectro de experiencias y situaciones de nuestro continente, estas líneas nos permiten realizar un primer boceto a continuar desarrollando.





El Estado en la cuestión. O de cómo el derecho a la comunicación dejó de ser cuestión de Estado

Desde el sur de la Argentina, donde vive, el comunicador comunitario, docente universitario y mediador cultural Diego Jaimes –integrante además del Foro Argentino de Radios Comunitarias (Farco)– señala que, con la llegada del gobierno de Mauricio Macri, el escenario cambió drásticamente y se instaló un modelo de pensamiento y de gestión que privilegia la comunicación como un negocio antes que como un derecho. La intervención del organismo que regulaba la comunicación en el país y su reemplazo por decreto por un nuevo ente que agrupa dos organismos antes separados (AFSCA y AFTIC, anteriormente COMFER y CNC) dan cuenta de este proceso de “cambio”. En el anterior esquema, promovido desde la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual –parcialmente derogada sin debate alguno–, el sector sin fines de lucro contaba con instancias institucionales de consulta y voz en las decisiones de las políticas de comunicación. El Consejo Federal era el órgano donde estas conversaciones públicas se llevaban a cabo, con equidad de condiciones con los actores privados, las representaciones políticas provinciales y un arco diverso de actores sociales. Ese espacio fue dado de baja y ha dejado de funcionar arbitrariamente. No hay instancia deliberativa ni decisoria, en la actualidad, donde los actores de la comunicación popular tengan espacio alguno.

Otra integrante de Farco, la comunicadora rural Ana Muller, suma a ello que se ha sucedido una escandalosa concentración

Con excepción de Argentina y Ecuador, la región muestra la poca visión sobre el carácter estratégico de la comunicación. Los medios privados mantuvieron su posición de privilegio y abusaron de ella. Estos medios fueron los principales articuladores de la desestabilización política y económica, promoviendo ataques permanentes a los gobiernos progresistas.

de las principales firmas y empresas mediáticas; el desfinanciamiento de las líneas de fomento para medios comunitarios, populares, indígenas, alternativos y sin fines de lucro; el vaciamiento de los medios públicos; la concentración de la pauta publicitaria gubernamental; el cierre de canales digitales; la persecución a periodistas y medios no afines al gobierno y el vaciamiento de las políticas de producción audiovisual federal. Por su parte, la comunicadora popular, docente y militante mexicana Paloma Herrero señala que en México la comunicación fue y es tema de negocios y “libre competencia”. Existe en la actualidad un acceso garantizado a telefonía celular con llamadas ilimitadas a otras regiones (incluidos Estados Unidos y Canadá), pero no hay derechos adquiridos ni un sentido integrado en la ciudadanía sobre el libre ejercicio de la comunicación y el acceso negado al espectro.

Ha habido dos grandes reformas a la Ley de Telecomunicaciones de 2000 a 2013 pero no han generado cambios sustanciales en el derecho a la comunicación. El derecho a la información quedó consignado en el artículo sexto –que preveía la libertad de expresión– de la Constitución mexicana. En 2013 el artículo en mención fue reformado para sumar las telecomunicaciones, permitiendo el acceso al espectro de telecomunicación a otros empresarios de la comunicación y dejando de lado el acceso al ejercicio de la comunicación a los ciudadanos. Las radios comunitarias y la radio indígena quedaron legisladas en la reforma de 2013, pero no se otorgaron nuevas atribuciones a nivel de acceso al espectro.

En Colombia, tal como señala Andrés Eduardo Pedraza Tabares –integrante de la Agencia de Prensa Rural–, si ha habido alguna modificación ha sido para aumentar más la concentración de los medios. Los tres grupos económicos más fuertes del país siguen siendo los que manejan las grandes empresas comunicativas: los canales televisivos RCN y Caracol, y a su vez son propietarios de otros medios como cadenas radiales, canales locales, periódicos y revistas de opinión. A finales de 2015 el proyecto Monitoreo de la Propiedad de Medios (MOM) señalaba que los emporios de Luis C. Sarmiento, Carlos Ardila y Alejandro Santodomingo tienen control sobre el 57% de la televisión, radio e internet en el país.

La frecuencia televisiva tiene un predominio de adjudicación privada. Y llega a ser un fortín estratégico. Un caso representativo fue la adjudicación de un tercer canal privado a multinacionales y empresas privadas nacionales. Su licitación generó malestar incluso por otros participantes que denunciaron falta de garantía, transparencia y acceso a la información de las con-

diciones. Jamás se pensó en fortalecer un canal público y popular. En Colombia además es frecuente la represión, persecución y asesinato de líderes sociales y periodistas.

En Brasil los medios de comunicación jugaron un rol central en el golpe de Estado que sufrió el gobierno de Dilma Rousseff. Estos medios son empresas que pertenecen a las mismas familias, que son dueñas de distintos medios (radio, TV, periódicos) en lo que se suele llamar “propiedad cruzada”. Entre 2003 y 2016 criminalizaron sobre todo al movimiento sindical y obrero que volvió en este período a hacer huelgas y movilizarse. Ello se desprende de un estudio llevado a cabo por la ONG Periodistas Sin Fronteras y el colectivo Intervozes sobre el grado de concentración de los grupos de comunicación en Brasil (puede leerse más al respecto en <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2017/09/08/El-rol-de-los-medios-de-comunicacion-C3%B3n-en-Brasil> y en <https://www.brasildefato.com.br/2018/02/14/los-duenos-de-la-informacion-agronegocio-sector-inmobiliario-y-grupos-de-medios/>).

En Ecuador, Lenin Moreno determinó una ampliación de la Empresa de Medios Públicos de Comunicación del Ecuador (Medios Públicos EPMP), creada en 2016 por el ex presidente Rafael Correa. La decisión, plasmada mediante el decreto ejecutivo 227, consolida una situación de hecho por la cual estos medios privados tenían hace años una gestión estatal.

Los medios que se integran al sistema estatal son la Cadena Ecuatoriana de Televisión (TC Televisión), Compañía del Pacífico Teledos (Gamavisión), Editorial Unimasa, Cablevisión, América Visión, Edimpres y Movilidad. El decreto aclara en las disposiciones generales que dichas empresas “mantendrán su naturaleza jurídica y se considerarán medios de comunicación privados, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Comunicación”. Ello abre expectativas de posibilidad de mantener ciertos pisos de derechos respecto de la comunicación.

La concentración de medios en manos de no más de nueve grupos económicos en toda la región lleva a los mismos a una defensa de intereses ligados a los sectores del capital financiero y del agronegocio. La concentración de medios cierra la posibilidad de expresión a voces disidentes a esos intereses. Por ello, en los últimos años se verifica una intensificación de las críticas a los sindicatos, los movimientos campesinos e indígenas y a las organizaciones sociales, un ocultamiento de las razones de las protestas o las huelgas y una estigmatización de quienes plantean agendas tales como la economía social, la soberanía alimentaria o leves mejoras en las situaciones redistributivas y acceso al consumo por parte de los sectores populares.

*¿Cómo se prepara el Sur para replantearse la comunicación y asumir el desafío de los nuevos escenarios?
 ¿Las nuevas tecnologías modifican los modos de organización?
 ¿Se transforman las posibilidades de incidencia, las escalas?
 ¿Pueden generarse nuevas redes y alianzas?*

¿Hay alternativa para la comunicación?

En cuanto al espacio dejado a la comunicación comunitaria, alternativa y popular, Jaimes señala que el sector sin fines de lucro no tiene espacio en el campo de producción, distribución y consumo de formas simbólicas para el actual gobierno, que lo relega a un lugar marginal, con suerte pintoresco y decorativo, incluso solidario, aunque sin las mismas condiciones legales, políticas y culturales para disputar sentido. Disputa que constituye la principal sustancia del hecho comunicacional, en tanto permite que distintas voces confronten sus miradas del mundo, no solamente desde los contenidos sino también desde sus formas de gestión asociada, cooperativa, etcétera.

Muller complementa estas líneas y advierte sobre los ataques permanentes, el desfinanciamiento y la persecución al sistema de medios públicos. Se ha llevado a cabo un sistemático plan de censura y persecución y despidos de periodistas no afines a los lineamientos del gobierno macrista y solo se utiliza como propaganda partidaria del PRO. La problemática no solo se da en los medios del sistema público. Según un informe de julio de 2017, más de 2.500 periodistas se quedaron en la calle desde que asumió Macri (<https://www.nodal.am/2017/08/argentina-realizan-asambleas-todas-las-redacciones-prensa-los-despidos-la-li>



bertad-expresion/). También hubo reducción y suspensión de programas desde AFSCA y Enacom y la Defensoría del Público vio muy limitado el presupuesto. En la Secretaría de Agricultura Familiar se restringió el abordaje y el apoyo en temáticas vinculadas, sumado a un recorte y ajuste progresivo y vaciamiento de las líneas de financiamiento y apoyo a organizaciones sociales (por caso, Ana Muller y otros cientos de trabajadores estatales fueron despedidos de un área ocupada de desarrollar la agricultura familiar, sin otra causa que descontinuar políticas sociales activas de creación de valor económico, social y cultural en las comunidades y generar un desarrollo inclusivo).

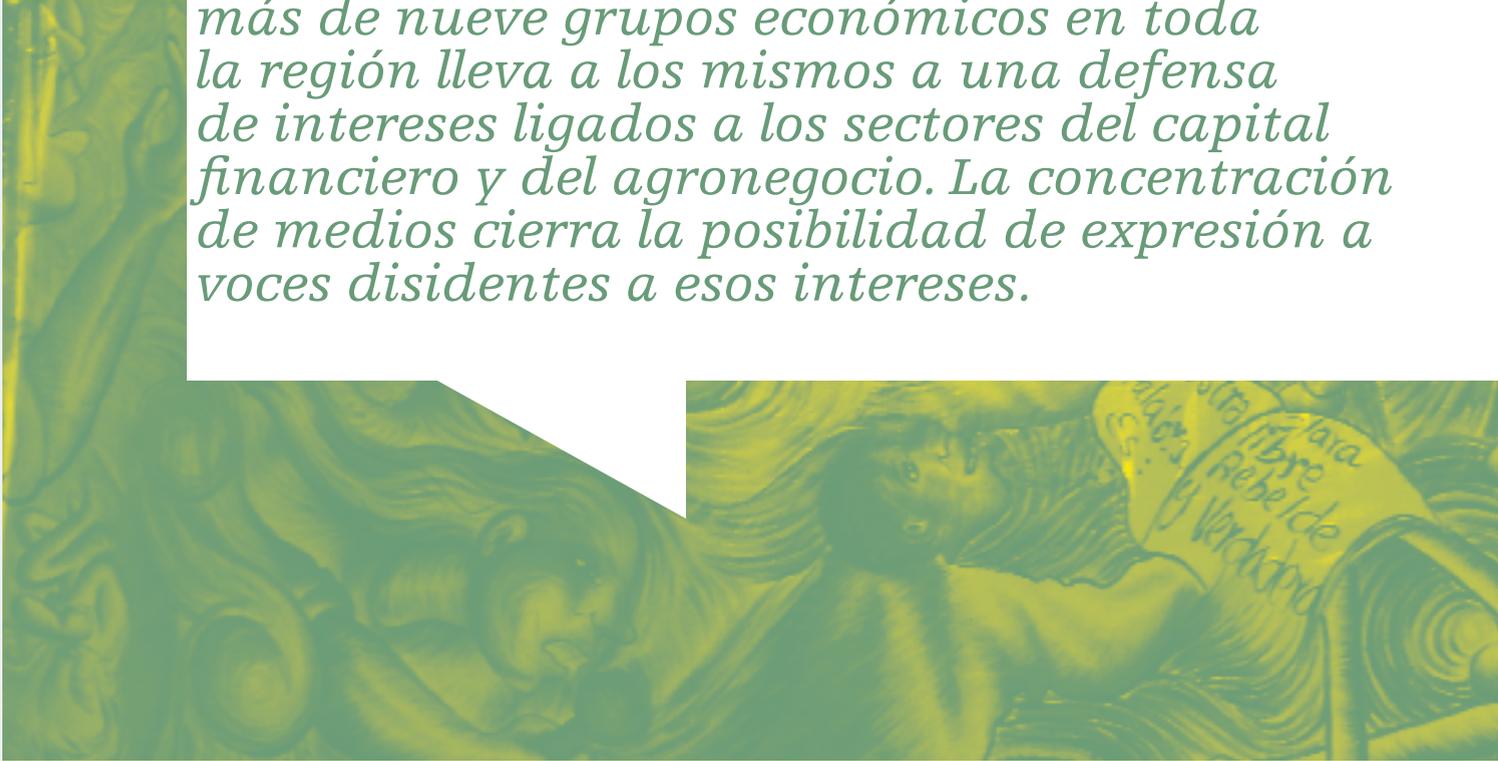
En el caso mexicano, hay 23 televisoras públicas y algunas tienen réplicas de radio. En estos últimos años ha habido despidos masivos, y cierre de medios de comunicación. Es necesario subrayar también que en México siempre se ha criminalizado a las radios indígenas y a pesar de la ya citada reforma de 2013, la Procuraduría General de la República ha hecho decomisos y encarcelamientos en cuatro radios indígenas en Oaxaca. En 2015 se produjo el allanamiento de la casa de Gloria Muñoz Ramírez, directora de “Desinformémonos”, un medio que ha dado amplia difusión a las protestas sociales y tomó relevancia en redes sociales tras la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa.

Además, en octubre de 2017 se hicieron nuevas reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y quedaron consagradas sancio-

nes para quien opere radios clandestinas (<https://www.economista.com.mx/empresas/Aprueban-Diputados-carcel-y-sancion-para-operadores-de-radios-y-TVS-piratas-20171004-0148.html>). La comunicación popular se ha dado o bien desde radios comunitarias que tienen poca incidencia en la esfera pública nacional, o desde otras áreas con proyectos más de tipo autogestivos, pero que no dejan de ser privados, como “Desinformémonos”, “Subversiones”, “Somos el medio”, “Centro de medios libre”, “Radio pozol” y otros proyectos de difusión encabezados por periodistas –pienso en organizaciones como Quinto Elemento, Mexicanos contra la Corrupción, Periodistas de a Pie.

También en Colombia persiste el discurso sobre que el capital privado y el libre mercado aseguran la calidad y libertad de expresión. Gran parte de los políticos y dirigentes han defendido un modelo neoliberal y un discurso ideológico de derecha. La “libertad” va por encima de la justicia o la equidad. Pero dicha libertad es entendida como autonomía de consumo y de poder de adquisición que beneficia a la empresa privada. Durante 2017 se documentaron 310 ataques a la libertad de prensa, que afectaron a un total de 368 periodistas. Según la Federación Colombiana de Periodistas (Felcoper), se registraron 276 vulneraciones, con un total de 326 víctimas. Más del 40% con respecto al año anterior.

Los sistemas público y comunitario brasileños están poco desarrollados y todavía no consiguen competir con el sistema co-



La concentración de medios en manos de no más de nueve grupos económicos en toda la región lleva a los mismos a una defensa de intereses ligados a los sectores del capital financiero y del agronegocio. La concentración de medios cierra la posibilidad de expresión a voces disidentes a esos intereses.

mercial. La creación del ente público de radiodifusión, en 2007, fue un importante avance en la democratización y descentralización del sector, aunque cuenta con una audiencia y un presupuesto escasos, si lo comparamos con los del sistema comercial nacional y los del sistema público de otros países.

El sistema comunitario está atrofiado a causa de una reglamentación restrictiva. La ley que regula el sector (9.612/98) limita las emisoras comunitarias a una potencia de 25w y a una cobertura máxima de un radio de un kilómetro, además de dejar un único canal a la radiodifusión comunitaria (<http://www.revisitapueblos.org/blog/2014/08/16/la-concentracion-de-los-medios-de-comunicacion-en-brasil-y-la-actuacion-de-los-movimientos-sociales/>).

Con excepción de Argentina y Ecuador, la región muestra la poca visión sobre el carácter estratégico de la comunicación. Los medios privados mantuvieron su posición de privilegio y abusaron de ella. Estos medios fueron los principales articuladores de la desestabilización política y económica, promoviendo ataques permanentes a los gobiernos progresistas.

Ante la situación actual en Brasil, está generándose una discusión sobre cómo articular la comunicación popular con la de los trabajadores desde los sindicatos, y se vislumbra la necesidad de que las organizaciones de los trabajadores sostengan en un largo plazo la comunicación popular. Un camino de articulación similar se encuentra recorriendo la Argentina.

Seguir tramando

Tal como se puede apreciar de esta somera aproximación a la situación de la comunicación en Latinoamérica, el Estado vuelve a regularla en favor de actividades mercantiles y de la concentración de los medios.

A tal fin, y en base a experiencias de militancia e investigación, propongo algunos puntos a tener en cuenta hacia la elaboración de un programa de trabajo:

1. La comunicación en la cultura

Es necesario revisar críticamente nuestro concepto de cultura y despojarnos de la vergüenza asumida por nuestras oligarquías, e impuesta a los trabajadores y campesinos, por no ser europeos. Desde allí, podremos promover las positividadades de nuestras tradiciones y costumbres y celebrar el encuentro de nuestros pueblos. Ello nos lleva a abrazar la perspectiva comunicacional latinoamericana y las experiencias de comunicación y educación popular y a interrogarnos sobre qué tipo de comunicación y qué modelos culturales establecemos para qué tipo de desarrollo social, económico y político.

2. La economía política de la comunicación.

Mapas, territorios, fronteras. Trump y un tiempo de tierras planas

Existe una nueva trama del poder; se acrecienta día a día la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, las industrias culturales y las tecnologías de la información y la comunicación (TICs). Tenemos que repensar las relaciones entre centro y periferia y la configuración de relaciones de poder en la era digital; la dimensiones de lo comunicacional en la geopolítica, y proponer regulaciones que contemplen el ejercicio de la ciudadanía, promuevan la desconcentración de la propiedad y generen una pluralidad de emisores sindicales, campesinos e indígenas. Y, a cada paso, preguntarnos si es esto posible ante una maquinaria estratificante, que reordena diferencias y produce nuevas fronteras a medida de los mercados. Desde allí, debemos asumir el desafío sobre cómo pensar la comunicación en procesos de integración regional.

3. Liberación o dependencia, mestizaje o hibridación

¿Cómo se prepara el Sur para replantearse la comunicación y asumir el desafío de los nuevos escenarios? ¿Las nuevas tecnologías modifican los modos de organización? ¿Se transforman las posibilidades de incidencia, las escalas? ¿Pueden generarse nuevas redes y alianzas? Debemos incluir en nuestros debates las nuevas formas de la protesta social, nuevas demandas, nuevos repertorios de protesta y las transformaciones en los modos de organización social y sindical, y entramarlas en intercambios regionales. Tan solo así tiene sentido estudiar las formas en las que se producen, circulan y son recibidos los discursos sociales. Porque si la entendemos como parte de un proyecto de emancipación y de integración regional –parafraseando al primer comunicador–, la comunicación será popular o no será.





GEPOLÍTICA DE TODO LO QUE NO HICIMOS. AUTOCRÍTICA COMUNICACIONAL Y CULTURAL

EN SU FASE NEOLIBERAL, EL CAPITALISMO "IMPERIALIZADO" DESCARGA CONTRA LA CLASE TRABAJADORA EL PESO DE LA CRISIS FINANCIERA PROVOCADA POR ELLOS EN EL AÑO 2008. ESTO INCLUYE OFENSIVAS ECONÓMICAS, TERRITORIALES Y MEDIÁTICAS PARA CONSOLIDAR LA HEGEMONÍA NEOCOLONIAL. LA AUTOCRÍTICA SE IMPONE, A FIN DE DISEÑAR MEJORES ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES PARA LA DEFENSA DE NUESTROS PUEBLOS.



por **FERNANDO BUEN ABAD DOMÍNGUEZ**. Mexicano de nacimiento (Ciudad de México, 1956). Especialista en filosofía de la imagen, filosofía de la comunicación, crítica de la cultura, estética y semiótica. Es director de cine, egresado de New York University, licenciado en Ciencias de la Comunicación, master en filosofía política y doctor en filosofía. Ha publicado más de 17 libros. Ha escrito y dirigido 19 trabajos audiovisuales y cinematográficos en México, Houston, Nueva York y Argentina. Es miembro de diversas organizaciones artísticas y de investigación. Profesor de la Universidad Nacional de Avellaneda y de la Universidad Nacional de Lanús. Actualmente es director del Centro Universitario para la Información y la Comunicación Sean MacBride de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina. Director del Instituto de Cultura y Comunicación de la UNLa

E

stamos bajo el fuego de (al menos) tres guerras simultáneas: una Guerra Económica desatada para dar otra “vuelta de tuerca” contra la clase trabajadora; una Guerra Territorial para asegurarse el control, metro a metro, contra las movilizaciones y protestas sociales que se multiplican en todo el planeta, y una Guerra Mediática para anestesiarnos y criminalizar las luchas sociales y a sus líderes. Tres *fuegos* que operan de manera combinada desde las mafias financieras globales, la industria bélica y el reeditado “Plan Cóndor Comunicacional” empeinado en silenciar a los pueblos. Todo con la complicidad de gobiernos serviles especialistas en gerenciar los peores designios contra la humanidad. Hay que decirlo con claridad y sin atenuantes.

En particular, pero no aislada, se ha desatado contra el pueblo trabajador, de todo el planeta, una guerra mediática sin clemencia (aunque algunos todavía se nieguen a verla). Tal guerra mediática es extensión de la guerra económica del capitalismo y es inexplicable sin explicarse (histórica y científicamente) cómo opera el capitalismo en sus fases diversas, incluyendo su actual fase imperial. La guerra contra los pueblos no se contenta con poner su bota explotadora en el cuello de los trabajadores; quiere, además, que se lo agradezcamos; que reconozcamos que eso está “bien”, que nos hace “bien”; que le aplaudamos y que heredemos a nuestra prole los valores de la explotación y la humillación como si se tratara de un triunfo moral de toda la humanidad. La guerra oligarca contra los pueblos nunca ha sido sólo material y concreta... ha sido ideológica y subjetiva. Nada de esto es nuevo, no se anota aquí como descubrimiento ni como verdad revelada, es la condena de clase sobre la que se verifica nuestra existencia. Mayormente en silencio.

Al lado de las consecuencias concretas de la “Triple Guerra”, que en cada país deja huellas específicas, está el problema de entender sus efectos *supra, trans e intra nacionales*. Una parte del poder económico-político de las empresas transnacionales tiene su identidad vernácula desembozada o maquillada por prestanombres de todo tipo. Se trata de una doble articulación alienante que supera a los poderes nacionales (no tributa, no respeta leyes y no respeta identidades), mientras ofrece respaldo a operaciones locales en las que se inclina la balanza del capital contra el trabajo. Así, empresas como Shell (energética), aliada con bancos locales o internacionales, financia frentes mediáticos (televisoras, radios, periodistas, prensa) y promueve “estrategias” de defensa para los Estados aliados. Sus aliados. El discurso financiado es un sistema de defensa estratégica transnacional operada desde las centrales imperiales con ayudas vernáculas. Mismo modelo imperial con décadas de añejamiento pero tecnología actualizada. Es decir, nada de esto es nuevo, lo supimos y lo sabemos.

En su fase neoliberal, o neocolonial, el capitalismo *imperializado* se dispuso a descargar contra la clase trabajadora el peso de la crisis financiera provocada por ellos en el año 2008. Han instrumentado modelos bancario-financieros de endeudamiento y dependencia monetaria inspirados en la retracción del papel del Estado para reducir y suspender derechos históricos adquiridos. Y, al mismo tiempo, se multiplican las bases militares con objetivos represores enmascarados bajo todo tipo de disfraces. Y ahí, las alianzas de los “medios de comunicación” que conforman un plan de discurso único directamente entregado a camuflar las Guerras Judiciales, las Guerras Económicas y los muchos episodios de represión, táctica y tecnológicamente, actualizados.

La guerra contra los pueblos no se contenta con poner su bota explotadora en el cuello de los trabajadores; quiere, además, que se lo agradezcamos; que reconozcamos que eso está "bien", que nos hace "bien"; que le aplaudamos y que heredemos a nuestra prole los valores de la explotación y la humillación como si se tratara de un triunfo moral de toda la humanidad.

Nuestro presente está teñido por una red de emboscadas "políticas" en las que lo menos importante es fortalecer las democracias, devolverles el habla a los pueblos y garantizar la soberanía económica. Todo lo contrario, reinan por su estulticia los peores ejemplos con las peores prácticas desde Brasil hasta Honduras, desde la deformación grotesca de instituciones como la OEA hasta desfondar iniciativas nacientes como Unasur. Quedaron desnudas mil y una tropelías de jueces y tribunales que, a contrapelo de toda justicia, desatan persecuciones, encarcelamientos y condenas basadas en la nada misma, o, dicho de otro modo, basada en cuidar los intereses del gran capital vernáculo y transnacional que funge como su verdadero jefe. Hoy contamos con un repertorio muy completo y complejo de tipologías y secuencias diseñadas para la ofensiva triple que aquí se describe.

No obstante, contra todas las dificultades y no pocos pronósticos pesimistas, los pueblos luchan desde frentes muy diversos y en condiciones asimétricas. Con experiencias victoriosas en más de un sentido es necesaria una revisión autocrítica de urgencia mayor. Intoxicados, hasta en lo que ni imaginamos, vamos con nuestras "prácticas comunicacionales" repitiendo manías y vicios burgueses a granel. La andanada descomunal de ilusionismo, fetichismo y mercantilismo con que nos zarandea diariamente la ideología de la clase dominante nos ha vuelto, a muchos, loros empiristas inconscientes, capaces de repetir modelos hegemónicos pensando, incluso convencidos, que somos muy "revolucionarios". Salvemos de inmediato las muy contadas excepciones.

Tan delicado como imitar contenidos es imitar formas. Las formas no son entidades asexuadas o inmaculadas, quien lea



No es que seamos incapaces de lograr metas magníficas, el problema es que estamos desorganizados y no logramos concretar la dirección que nos haga entender el lugar que tenemos en la batalla comunicacional, unidos.

información seria (pero con el estilo de los noticieros mercantiles) deberá someter su *esquizofrenia* al veredicto de algún tratante especializado. Al menos, claro, que lo hiciere con ironía intencional y entendible. Quien redacte, hable o actúe, incluso sin darse cuenta, como redactan, hablan o actúan los referentes mercantiles de los *mass media*, con el pretexto de que “eso sí llega”, de que “así la gente entiende”, de que “esto vende”... repite una trampa lógica en la que se corren riesgos de todo tipo, comenzando por legitimar el modo dominante para la producción de formas expresivas. No quiere decir esto que no se pueda expropiar (consciente y críticamente) el terreno de las formas para ponerlas al servicio de una transformación cultural y comunicacional, pero debe tenerse muy en cuenta qué es realmente útil y por qué no somos capaces de idear formas mejores. Hay que estudiar cada caso minuciosamente y eso es algo que se hace muy poco.

Todavía somos víctimas del individualismo y no logramos construir la unidad de clase que nos permita aliar nuestras fuerzas comunicacionales en torno de un programa emancipador. Muchos se sienten “genio único” y “gurú” revelador de verdades mesiánicas. Uno de los cercos mediáticos más duros de romper está en la certeza soberbia –e individualista– del que se piensa “genio comunicacional” poderoso. Por eso nos derrotan con toda facilidad mientras las oligarquías se organizan y se reordenan para atacarnos. No es que seamos incapaces de lograr metas magníficas, el problema es que estamos desorganizados y no logramos concretar la dirección que nos haga entender el lugar que tenemos en la batalla comunicacional, unidos.

Todavía somos víctimas de la improvisación empirista. No po-

cos padecen alergia al estudio y no pocos sufren mareos solo de pensar en planificar racionalmente las tareas que nos tocan. Por eso muchos repiten y repiten errores que no se cometerían con solo abrir las páginas de algún libro medianamente especializado –y serio– o con trabajar en colectivo con las bases. Por eso, no pocos salen a filmar documentales, a grabar programas radiofónicos, salen a escribir reportajes o entrevistas... sin saber, siquiera, el nombre de sus interlocutores. Por eso muchos se sienten frustrados por los magros resultados, cuando el problema está en el método y en su praxis.

Todavía perdemos horas y días y semanas y meses buscando desesperadamente a quien echarle la culpa de nuestras “desgracias”. Hay camaradas que se resisten a entender que solo la fuerza organizada de la clase trabajadora podrá generar las transformaciones que necesitamos y que de nada sirven las rogativas a las puertas de las burocracias ni de las sectas iluminadas. Nos equivocamos si creemos que “nos las sabemos todas”. Nos equivocamos si pensamos que nuestros diagnósticos inventados en noches diletantes son la “verdad revelada”. Nos equivocamos si no trabajamos en un frente de base al lado de los trabajadores que luchan por emanciparse. Nos equivocamos si creemos que todo se logra saliendo en la tele o siendo famosos. Nos equivocamos si abandonamos la militancia directa en las organizaciones de base. Nos equivocamos si creemos que los medios de comunicación lo “arreglarán” todo. Nos equivocamos si creemos que con “mensajes” ultrarrevolucionarios se logra mágicamente el avance de la conciencia. Nos equivocamos, en fin, si nos contentamos con repetir fórmulas y especialmente las fórmulas que la burguesía ha ideado para someternos y no nos damos cuenta.



Es verdad que ellos generan efectos poderosos en nuestra contra, pero nada serían si no dominaran, primero, la base económica y política desde donde financian sus máquinas de guerra ideológica.

Ninguno de nuestros errores podrá borrar los aciertos magníficos que siguen siendo orientadores e inspiradores. Pero no olvidemos que la primera de las manías –primera en importancia por su carácter dañino– es la carencia casi total de autocrítica y que somos víctimas de una especie de soberbia voluntarista plagada con empirismos de todo tipo. *“Los hombres han sido siempre, en política, víctimas necias del engaño ajeno y propio, y lo seguirán siendo mientras no aprendan a descubrir detrás de todas las frases, declaraciones y promesas morales, religiosas, políticas y sociales, los intereses de una u otra clase”* (Lenin).

Esto no es un réquiem. Insistamos. Aunque hoy parece una “perogrullada” que, a fuerza de repetirse, puede perder “sentido”, conviene recordar (aunque *moleste*) que una de nuestras grandes debilidades y fallas se expresa en la incapacidad para transmitir nuestras ideas y acciones. Especialmente las ideas y las acciones de los frentes sociales y sus luchas emancipadoras. Queden salvadas las excepciones honrosas.

Transferimos al aparato empresarial bélico, bancario y mediático –sin frenos y sin auditorías– sumas ingentes. Hicimos leyes que no cumplimos; adquirimos tecnología sin soberanía; no consolidamos nuestras escuelas de cuadros; no creamos una corriente internacionalista para una comunicación emancipadora organizada y apoyada con lo indispensable; no creamos las usinas semióticas para la emancipación y el ascenso de las conciencias hacia la praxis transformadora; no creamos un bastión ético y moral para el control político del discurso mediático y el desarrollo del pensamiento crítico... Y no es que falten talentos o expertos, nos es que falte dinero ni que falten las necesidades con sus escenarios. Hizo estragos, nuevamente, la crisis de dirección política transformadora. Hablamos mucho, hicimos poco. Ni el “Informe MacBride” (1980) supimos escuchar y usar, como se debe.

Se ha convertido en una “tara” echar la culpa de todos nuestros “males” a los “medios de comunicación” de la clase dominante. Un recurso “fácil” que, por su obviedad, parece incontestable y constituye un reducto inapelable para refugiar ciertos discursos plañideros. Cuando la culpa (toda la culpa) es de los “malos”, y nada se explica por los errores que cometemos, tributamos pleitesía a una emboscada que nos tendemos nosotros mismos para quedar encerrados en justificaciones a granel y con pocas esperanzas de superación concreta.

Nuestra dependencia tecnológica en materia de comunicación es pasmosa; gastamos sumas enormes en producir comunicación generalmente efímera y poco eficiente; nuestras bases teóricas están mayormente infiltradas por las corrientes ideológi-



cas burguesas que se han adueñado de las academias y escuelas de comunicación; no tenemos escuelas de cuadros especializadas y no logramos desarrollar usinas semánticas capaces de producir contenidos y formas pertinentes y seductoras en la tarea de sumar conciencia y acción transformadora. Con excepción de las excepciones.

Para colmo, la clase dominante desarrolla permanentemente medios y modos para anesthesiarnos sin clemencia. Inventa falsedades alevosas que transitan con impunidad, y sin respuesta, a lo largo y ancho del planeta, siempre con un poder de ubicuidad y de velocidad que nosotros no podemos siquiera medir ni tipificar en tiempo real. Y la inmensa mayoría de las veces lo miramos desde nuestras casas (dormitorios incluso) en forma de “noticieros”, “entretenimiento” o “reality show”. Consumimos sus productos, engordamos sus “rating” y rumiamos nuestra impotencia, hacemos catarsis indignados y enredados en frases hechas mayormente inútiles e intrascendentes. Eso es parte de la guerra.

No es que falten iniciativas o buenas voluntades que asumen su papel y emprenden tareas en la lucha comunicacional bien cargadas con intereses muy diversos y (a veces) contradictorios. Algunas son iniciativas que anhelan dar pasos transformadores, jalonando a destajo voluntades de todas partes. Otras veces, las menos, surgen tareas comunicacionales desde el corazón de las luchas sociales para especializarse, casi exclusivamente, en sí mismas. El panorama es de un archipiélago inmenso cargado con buenas ideas pero inconexo. Una muchedumbre de iniciativas sin programa de acción común. Fuerza debilitada. No nos detendremos en analizar ciertos sectarismos, individualismos, egolatrías ni oportunismos que hacen de las suyas de manera desigual y combinada. Con sus debidas excepciones.

Visto así, en lo general, vale decir que ya a nadie le sorprende –ni le ofende– semejante panorama. Nos acostumbramos. Hemos sido más audaces en el diagnóstico que en la acción. Ha sido más grande la petulancia que la eficacia. Somos campeones del empirismo ciego y le rendimos culto a la palabrería “progre”

Nos equivocamos si creemos que con “mensajes” ultrarrevolucionarios se logra mágicamente el avance de la conciencia. Nos equivocamos, en fin, si nos contentamos con repetir fórmulas y especialmente las fórmulas que la burguesía ha ideado para someternos y no nos damos cuenta.

antes que a la acción organizada de la clase trabajadora en pie de lucha. Vamos a palos de ciego, “dando respuestas artesanales” a la segunda megaindustria de la guerra ideológica que más recursos económicos y tecnológicos mueve en todo el planeta. Nos derrota más el autoengaño que la fuerza. Pontificamos soluciones sin un programa de lucha, de unidad y consensuando porque, entre otras cosas, creemos que tenemos la razón y no tenemos por qué entablar acuerdos de lucha unificados. Por cierto, “unidad” no es uniformidad.

Claro que hay grandes iniciativas y grandes avances. Claro que contamos con victorias de lo particular a lo general y viceversa. Claro que en nuestras filas hay grandes genios y genialidades individuales y colectivas. Y claro que con eso no nos alcanza en una lucha que, además de su amplitud, duración y profundidad, crece exponencialmente porque, además de su carácter alienante, es un gran negocio muy rentable. El negocio de embrutecernos. No vamos a salir del atolladero haciendo promesas para dejarlas truncas. No tenderemos fuerza comunicacional improvisando

siempre mientras aguardamos que las “musas” nos iluminen. No conseguiremos transmitir nuestras ideas, ni construiremos un plan de lucha conjunto, aislados por nuestros egos ni resignados a la marginalidad. La clave no es imitar las fórmulas del éxito burgués ni copiar a sus operadores ideológicos creyendo que, siguiendo las biblias del marketing, vamos a ser exitosos progres. Necesitamos organizar una lucha comunicacional y cultural que no repita los errores ni las taras más comunes y necesitamos romper todo cerco entre nosotros mismos, comenzando por poner en agenda, y acompañar sistemáticamente, las luchas del pueblo trabajador. Necesitamos que nuestra agenda prioritaria en comunicación no seamos nosotros mismos sino las luchas transformadoras de la clase trabajadora y de su mano. Hombro con hombro. No adelante, no encima. Estamos a tiempo.

EN LA PRESENTE ETAPA DEL CAPITALISMO, LAS ORGANIZACIONES SINDICALES INTENTAN ACTUALIZARSE EN CUANTO A FORMAS DE ORGANIZACIÓN. ESTO ABARCA LA CONFORMACIÓN DE NUEVAS AGENDAS, LA ARTICULACIÓN CON MOVIMIENTOS SOCIALES GLOBALES Y EL DESAFÍO DE MANTENER LA CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN FRENTE A LOS CONGLOMERADOS EMPRESARIALES TRANSNACIONALES. EN EL CONO SUR DE NUESTRO CONTINENTE, LA TENDENCIA ACTUAL ES INVERSA.

LA RECONFIGURACIÓN DEL SINDICALISMO INTERNACIONAL EN TIEMPOS GLOBALES



por **MARITA GONZÁLEZ**. *Doctora en Sociología (UCA), Licenciada en Ciencia Política (UBA), Profesora en la Facultad de Filosofía y Letras, Facultad de Ciencias Sociales y Ciclo Básico Común de la UBA. Investigadora del Instituto Gino Germani en temas vinculados a estrategias empresariales y sindicales en Multinacionales en el Cono Sur. Asesora de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Confederación General del Trabajo, representante por el sector sindical en el Mercosur y en la Alianza Global para la Eficacia al desarrollo en trabajos vinculados a las políticas de la Agenda 2030*



Luego del derrumbe e implosión del régimen socialista soviético, el movimiento sindical internacional –y su expresión regional– se mostró gélido frente a las reformas del Estado y la hegemonía del neoliberalismo global. La finalización de la Guerra Fría los había dejado sin herramientas ideológicas de clase, en tanto percepción del mundo a partir de narrativas políticas dicotómicas.

La economía capitalista global significó la completa trazabilidad del mercado de capitales, de bienes y la sujeción de la fuerza de trabajo en los mercados nacionales a partir de las restricciones que los países desarrollados impusieron a la libertad de circulación de personas. La caída de los costos de logística y la inmaterialidad y virtualidad de los productos mercantiles, sumado a la temprana estrategia de descentralización productiva de las grandes empresas, y los cambios de gestión y *management*, repercutieron en las estrategias sindicales para lograr la interlocución con un sector empleador cada vez más invisible y anónimo. Las empresas multinacionales (EMNs) construyeron la coetánea dinámica del escenario internacional capitalista, donde las decisiones se adoptan en territorios, contextos y objetivos extraños a los espacios de producción, distribución y circuitos de comercialización.

Los estudios recientes sobre globalización y conflictividad obrera demuestran que, si bien los sindicatos tuvieron una reacción algo aletargada respecto de la transnacionalización del capital y siguieron circunscriptos a lógicas y dinámicas nacionales, comenzaron hacia fines del siglo XX a dar respuestas de unidad a través de estrategias sectoriales de los sindicatos mundiales fundados o reactivados para dar respuestas globales a una disputa que se daba en ese terreno desde su génesis.

Las nuevas configuraciones sindicales mundiales

Luego de la caída del Muro de Berlín, los sindicatos comunistas mantuvieron una resistencia férrea, aunque el impacto del cambio de ciclo socavó las bases de afiliación a la Federación Sindical Mundial (FSM). No obstante, contaron y cuentan hasta la fecha con el apoyo de China, con el mayor número de afiliados y, en consecuencia, el sustento económico de la organización.

Del otro lado del arco ideológico, las negociaciones para la fusión de los dos conglomerados sindicales mundiales más importantes –la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT)– se iniciaron en los albores del presente siglo como respuesta tardía a los embates neoliberales, la desprotección laboral y en consonancia con la revisión de funciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los principios de Trabajo Decente. En dicho marco se funda, en el 2006, en la ciudad de Viena, la Confederación Sindical Internacional (ITUC-CSI) y, dos años después, la regional americana (CSA). En nuestras latitudes, la afiliación a esta central fue mayoritaria, incluyendo todo el universo de centrales argentinas, las tres principales de Brasil, las de Chile, de Paraguay, y el insólito caso uruguayo que, si bien no se afilió a la internacional, mantiene estrechos vínculos, mandato orgánico y participación plena en la regional americana (CSA).

Un análisis del comportamiento sindical de estas organizaciones muestra, en comparación con antaño, que su condición clasista está más diluida en tanto sus tareas se concentran en la incidencia en los objetivos y políticas en el marco de Naciones Unidas (como por ejemplo con la Agenda 2030), en el clásico espacio tripartito de la OIT, en la OCDE (a través de la instancia de participación sindical, TUAC) del G20 (a través de la participación en el Labour 20) y en políticas de reconocimiento (juventud, derechos de las mujeres trabajadoras –Convenio 189 OIT–, migrantes). En esta tipificación, la lucha por la eliminación y juzgamiento a la explotación infantil, la trata de personas o el trabajo forzoso, la violencia de género en tanto reivindicaciones de derechos humanos, o la oposición a los Tratados de Libre Comercio, la incidencia para la reforma tributaria progresiva, la fiscalidad, la debida diligencia en las cadenas de suministros de las multinacionales, gobernanza climática, cambios en los modelos de producción y consumo, en tanto reivindicaciones de justicia económica y redistribución, parecieran conformar el paradigma de búsqueda de justicia social del siglo XXI. Asimismo, existe una política de articulación con movimientos sociales globales como las feministas, los pueblos indígenas, los jóvenes, ambientalistas, LGTBI, ONGs de desarrollo, que ponen de manifiesto la ruptura del aislamiento sindical respecto de otros colectivos sociales, y a su vez, tal vez una dilución de las representatividades diferenciadas de estos espacios de la sociedad civil.

Los sindicatos globales

El sindicalismo internacional tiene una larga trayectoria en nuclear sindicatos de rama de actividad, sobre todo en sectores como el transporte marítimo que logró un régimen internacional específico dentro de la propia OIT. Pero a partir de fin de siglo XX apostaron a la unificación de oficios por “familias productivas de trazabilidad de bienes y servicios” y a la refundación de un espacio más agresivo de políticas sindicales sobre las EMN. Los sindicatos globales se nuclean en “Agrupación Global Unions - GUFs”, por ramas o familias de actividad.

Su accionar es global y trabajan en pos de negociar con EMNs

donde se emplea a los trabajadores que sus afiliadas representan, siendo una contraparte genuina de la fuerza de trabajo de la misma. El objetivo de estos sindicatos globales es el crecimiento de las organizaciones sindicales por rama, la negociación con empresas multinacionales para el respeto a los derechos humanos y a los derechos laborales, como parte integrante de los primeros. En los últimos años ha habido un proceso de unificación de sindicatos globales para lograr una mayor articulación y sinergias con las modalidades que las transnacionales adoptan al tener producciones diversificadas y atender una gama heterogénea de productos físicos, simbólicos o inmateriales y servicios.



En los últimos años ha habido un proceso de unificación de sindicatos globales para lograr una mayor articulación y sinergias con las modalidades que las transnacionales adoptan al tener producciones diversificadas y atender una gama heterogénea de productos físicos, simbólicos o inmateriales y servicios.

El movimiento sindical en el Cono Sur

El movimiento sindical mundial y regional esgrime en todas sus proclamas la necesidad de la unidad para afrontar los embates del capitalismo neoliberal de esta segunda década del siglo XXI. Un rastreo más acabado por el derrotero sindical de los últimos años en nuestro continente muestra que, en forma inversa a lo expresado en las tribunas y congresos sindicales, tanto en la dimensión organizacional (cantidad de centrales obreras nacionales) como en la dimensión estratégica (unidad o dispersión en la acción sindical), el movimiento obrero de nuestra región ha evidenciado en la última década una fuerte directriz hacia la división, la atomización y la conflictividad intrasindical, en detrimento de la interlocución con el capital y el Estado.

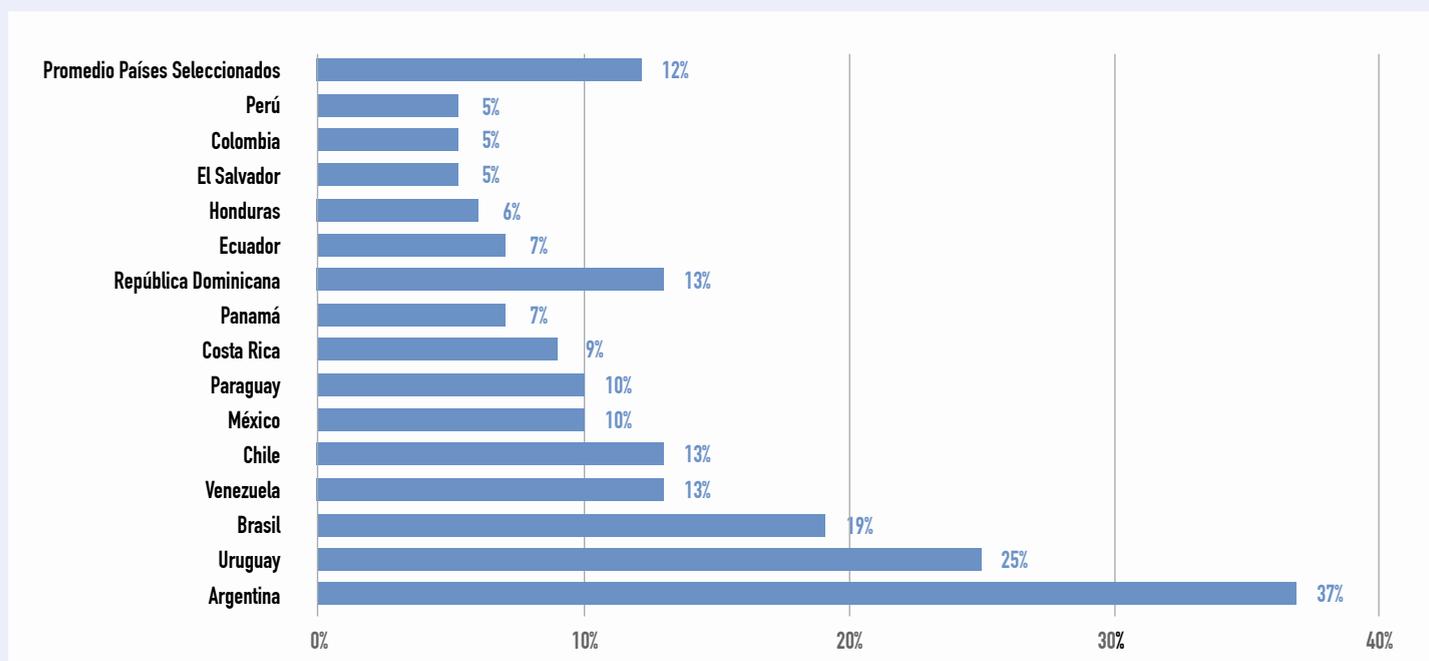
Dentro de la sociología del trabajo, especialistas sindicales como Cecilia Senén González y Andrea Del Bono o M. González describieron durante la primera década del siglo XXI un proceso de revitalización obrera en el período de los gobiernos populares en el Cono Sur (2002-2016), que se puede medir por dimensiones análogas en Argentina, Brasil, Uruguay, e incluso Chile y Paraguay, a saber: incorporación de afiliados; horizontalización de estructuras sindicales; realización de manifestaciones públicas con alta capacidad de movilización, y articulación con otros actores de la sociedad.

El período de gobiernos populares en Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Venezuela y Ecuador, junto a los procesos más ecléti-

cos de los gobiernos de Michelle Bachelet en Chile (2006-2010, 2014-2018) y el interregno de Fernando Lugo en Paraguay (2008-2012), transformaron significativamente la realidad y gravitación del movimiento obrero, así como un nuevo vínculo entre gobierno y sindicatos. Un caso paradigmático fue Uruguay: con más de cuarenta leyes de protección laboral, que incluyeron la instauración de negociación colectiva en dicho país; un crecimiento exponencial de la central obrera, que triplicó la cantidad de trabajadores sindicalizados, y la puesta en marcha del instituto de negociación colectiva por rama, que estuviera por décadas inactivo.

La proliferación y revitalización sindical en Argentina, Brasil y Uruguay durante los gobiernos populares significó para las centrales una reorientación de sus estrategias hacia el espacio nacional, soslayando la larga tradición de sindicalismo regional –a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur– o, incluso, en las Américas. Este fenómeno tiene múltiples causas, entre las cuales se pueden enumerar el propio cambio productivo que engendró nuevas actividades y profesiones, el conflicto intersindical que fundó nuevos sindicatos, la reactivación del tripartismo y una alta tasa de sindicalización. Tal como se expresa en el gráfico 1, la tasa de sindicalización de los países del Cono Sur pone por sí sola de manifiesto la relevancia como sujetos históricos en la región, sobre todo si se la compara con los demás países de América latina, e incluso del sur europeo, de

Gráfico 1. Tasa de Sindicalización Países Seleccionados de América Latina



Al no existir indicadores precisos y sistematizados del ambiguo concepto de "precariedad", estas nuevas formas de gestión del capital ocultan eficientemente el objetivo central: aumentar el ratio de acción de plusvalía.

amplia tradición sindical pero menor incidencia relativa actual. Desaparecido el mecanismo disciplinador y desmovilizante del desempleo de la década de los '90, los trabajadores y trabajadoras se organizaron en un clima de luchas reivindicativas que fueron en parte alentadas por los gobiernos populares de estos países. Si analizamos la conflictividad laboral, se observa una metamorfosis a lo largo de casi tres lustros, a medida que las instancias de diálogo social se fueron institucionalizando (Consejo Económico Social de Brasil, Consejos del Salario en Argentina, convenios colectivos en Uruguay).

En el caso argentino, por ejemplo, la efervescencia de los conflictos en los lugares de trabajo, liderados por las comisiones internas, con demandas de mejoras salariales, se vio en muchas fábricas y unidades productivas irrumpidas por fenómenos que excedieron a las cúpulas dirigenciales, y surgieron sindicatos de base con fuertes críticas a las prácticas tradicionales del sindicalismo.

A pesar de los déficits en materia de derechos fundamentales o de representación obrera para gran parte de los trabajadores, un cambio en la lógica del conflicto fue la reaparición de la lucha intersindical que promovió la división y fragmentación, alentada en algunos casos por los oficialismos gobernantes. El gremialismo –en un contexto de expansión– hizo abuso de prácticas conocidas por “cazar en el zoológico” y no enfatizó estrategias para amplificar la base de sustento de legitimidad con más trabajadores sindicalizados. Durante la primera década del siglo se incrementó una puja intrasindical de representación de los mismos colectivos, generalmente trabajadores que, por sus pautas de comportamiento y consumo, semejan a la aristocracia obrera, aun cuando ello no tenga su correlato con las condiciones materiales de vida.

Simultáneamente, el mayor problema del mercado de trabajo en América latina es la precarización laboral, que fragmentó al colectivo de la clase trabajadora hacia el interior de las unidades productivas a través de la tercerización, la subcontratación en la cadena de valor y la contratación de trabajadores con convenios diferenciados, que fue socavando la identidad de los trabajadores respecto de sus conducciones gremiales. A ello hay que agregar la incorporación de una nueva generación, cuyas demandas trascendieron los derechos laborales más clásicos y se concentraron en el transporte público, la calidad de vida, la conciliación vida laboral y ocio, y cuya mayor expresión fueron las revueltas juveniles de San Pablo durante 2014. A la luz de los desafíos futuros, el sindicalismo deberá prestar mayor atención y establecer políticas concretas para dar respuesta a este fenómeno epocal, ante la fragmentación del sujeto “obrero” histórico, la heterogeneidad de la identidad trabajadora y las necesarias recomposición e igualdad de derechos.

Problemas estructurales y nuevos desafíos en tiempos de neoconservadurismo

Como se expresó en el acápite precedente, el período popular deja como asignatura pendiente la estructural precarización laboral, que incluso fue mutando en estatutos legales. Las condiciones de empleo de los trabajadores informales y precarios se caracterizan por la corrosión de las tutelas laborales, ya sea a través de cambios en las modalidades de contratación y empleo o reducción del estatuto legal del trabajo. Al no existir indicadores precisos y sistematizados del ambiguo concepto de “precariedad”, estas nuevas formas de gestión del capital ocultan eficientemente el objetivo central: aumentar el *ratio* de acción de plusvalía.

Para un sindicalismo que se moldeó de acuerdo al sistema fordista de producción, con un sujeto masculino, asalariado y proveedor de bienes a la unidad doméstica familiar, con altos índices de empleo y una red de institutos laborales que lo resguardaban, la precarización estructural, que data de más de tres décadas, no pareciera ser excusa de mutaciones vertiginosas.

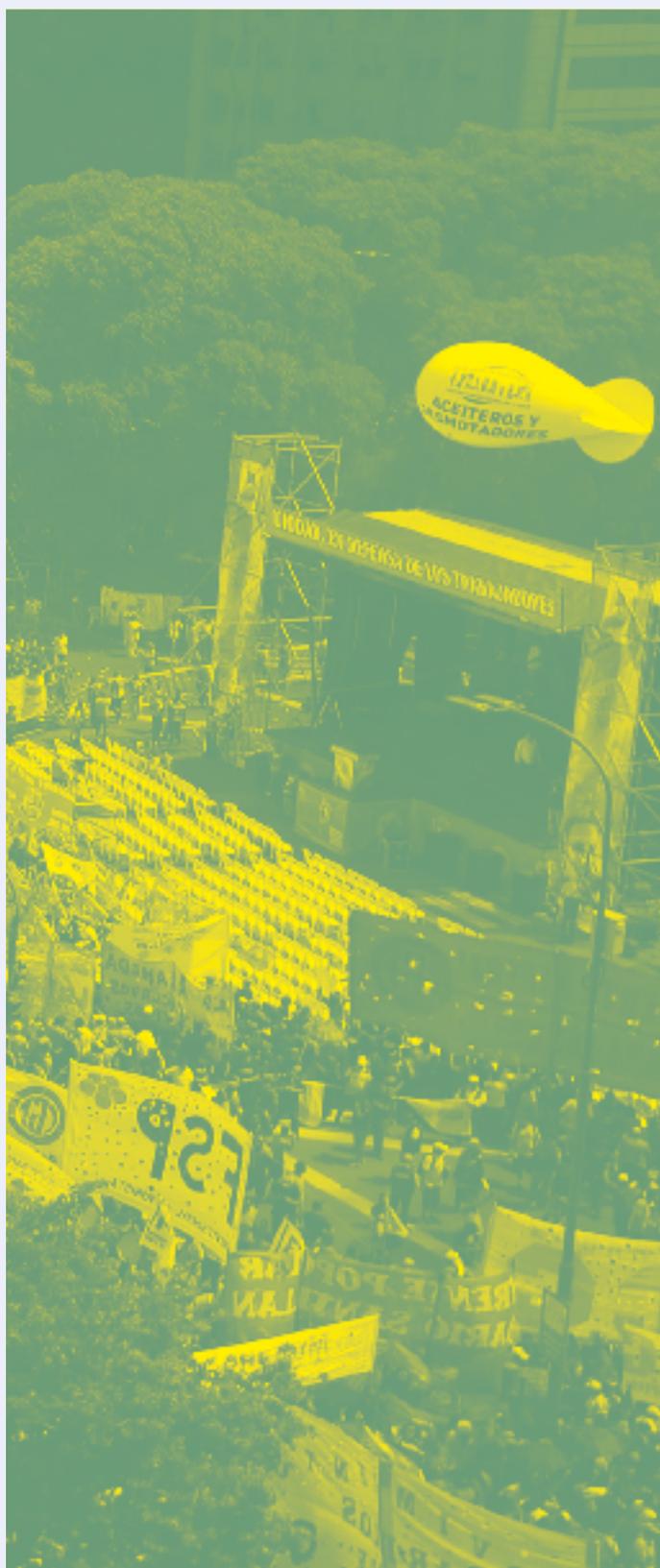
Por el contrario, es necesario conocer si efectivamente ya han desarrollado dispositivos para resistir este tipo de prácticas empresariales –y estatales– de precarización, cuyo objetivo es conservar la fuerza de trabajo en un estado de vulnerabilidad y de desmovilización que le impida actuar colectivamente.

La comparación de la historia reciente deja un sesgo de pérdida

importante para la unidad sindical. Las centrales argentinas, brasileñas, chilenas se dividieron, atomizaron sus estrategias, dando mayor ventaja a los gobiernos neoconservadores al momento de desembarcar con programas de ajuste estructural, de reducción de derechos sociales, económicos, culturales e incluso de derechos humanos y de las libertades políticas más elementales. El denominado proceso de “*autorreforma sindical*”, que fuera enarbolado como uno de los programas más fuertes de reforzamiento sindical en la década pasada en las Américas, a la luz de los resultados, no ha logrado sus objetivos fundamentales de lograr la unidad en la acción preservando las identidades o construcciones orgánicas diferenciadas.

Por otra parte, la unidad en la acción subregional, como es en el caso de los sindicatos del Mercosur, se vuelve un imperativo ineludible si se desea resistir a los tratados de libre comercio, como el Acuerdo de Asociación de este bloque con la Unión Europea, así como con Canadá y con México. Este entramado sindical, que desde sus orígenes se forjó en el integracionismo, deberá fortalecer su acción reivindicativa y de resistencia, ante los nuevos escenarios que arrinconan a los procesos de democracia en la región y desarrollan nuevos paradigmas de inserción periférica y de subordinación respecto de los países centrales. Paralelamente, en este contexto, los sindicatos de las Américas deberán adoptar estrategias más contundentes de inclusión de los trabajadores informales, precarios, pensados como una sola

La comparación de la historia reciente deja un sesgo de pérdida importante para la unidad sindical. Las centrales argentinas, brasileñas, chilenas se dividieron, atomizaron sus estrategias, dando mayor ventaja a los gobiernos neoconservadores al momento de desembarcar con programas de ajuste estructural, de reducción de derechos sociales, económicos, culturales e incluso de derechos humanos y de las libertades políticas más elementales.



clase trabajadora y no solo asalariada. La reestructuración exigiría la revisión de las estructuras, la mayor cobertura de trabajadores, facilitar la diversidad y la participación de las bases. La ampliación del universo de trabajadores exige empoderar a la juventud trabajadora como sujeto social y sindical. Una de las problemáticas más agudas para la sindicalización de la juventud está dada por el desprestigio y las campañas antisindicales en el apogeo del neoliberalismo, su recrudecimiento actual y las estrategias del capital para alinear a las nuevas generaciones bajo los axiomas de un capitalismo consensuado, la mercantilización del trabajo y el relajamiento de las identidades laborales. El segundo colectivo más vulnerado son las mujeres, y el gremialismo del siglo XXI debe tenerlas como protagonistas; ya es un lugar común el proceso de feminización del mercado de trabajo y es un acto de justicia institucionalizar esa feminización en las estructuras y conducción sindical. El tercer grupo de trabajadores más vulnerados está constituido por los y las migrantes, donde el sindicalismo entiende que el derecho humano es prioritario y que la libre circulación de personas garantiza el derecho al migrante. Finalmente, habiendo desarrollado los déficits de las estructuras sindicales, existe consenso en la militancia obrera –cualquiera sea su procedencia– acerca de que la reestructuración clave debe ser el sindicato de rama, para impedir la dispersión y sus efectos negativos para los derechos del trabajo. La unidad de acción construiría un bloque de contrapoder frente a las amenazas reales de restricciones a la democracia como régimen político y a las libertades individuales como la expresión y manifestación, o a derechos colectivos como la libertad sindical.

El escenario regional es el espacio por excelencia para la reestructuración de los marcos de acción colectiva del movimiento obrero de América latina, como piedra angular para promover el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, resistir la nueva embestida neoconservadora contra la democracia, los derechos humanos, laborales, económicos y sociales y reconstruir la identidad latinoamericana. Si bien la región tiene una experiencia reciente de resistencia regional frente a la reducción de los marcos de acción hacia el interior de las fronteras, en los últimos tiempos está en juego la velocidad de reflejos de la clase trabajadora frente a un avance neoconservador que, en menos de dos años, ha avasallado el derecho al trabajo, incluso arrinconándolo hasta el punto de inflexión de volver a la esclavitud. Prueba de ello es la nueva ley de reforma *trabalhista* de Brasil y la reforma previsional de Argentina. En todo caso, estos retrocesos han demostrado que los derechos surgen de la lucha obrera y no son meras concesiones, y que el valor significativo de esos derechos está en su institucionalización y en la movilización y las conciencias de las trabajadoras y trabajadores.



por **TANIA J. RODRÍGUEZ**. *Política, Magister en Sociología Económica, doctoranda en Ciencias Sociales. Docente en Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*



DENTRO DE UN ESCENARIO DE DIVERSIDAD Y COMPLEJIDAD, ES POSIBLE ENCONTRAR ELEMENTOS Y TRAYECTORIAS COMUNES EN LOS DISTINTOS MOVIMIENTOS FEMINISTAS DEL CONTINENTE. LEJOS DE LA MIRADA HOMOGENEIZANTE, SE TRATA DE LLEVAR A LA PRÁCTICA UNA PERSPECTIVA DECOLONIAL Y POPULAR, QUE RECONOZCA LAS NUMEROSAS FORMAS DE OPRESIÓN QUE HISTÓRICAMENTE SE SUMARON A LA SUJECIÓN PATRIARCAL.

FEMINISMOS POPULARES EN AMÉRICA LATINA. LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SENTIDO COMÚN

El llamado a la lucha contra la opresión de género, clase y etno-racial expresa en América latina no solo la toma de conciencia de sociedades que condenan la violencia machista y la desigualdad sobre la que se reproduce un orden de dominación patriarcal, sino además una interpelación a los Estados y a los poderes fácticos. En un contexto de crisis económica en el que se agudizan la precarización laboral y la exclusión social, ¿cómo se explica que el feminismo y los movimientos de mujeres se constituyan como el sujeto político más dinámico frente a los gobiernos neoliberales que detentan el poder en la Argentina y en la mayoría de los países de América latina? En este trabajo abordamos la situación actual de lxs sujetxs feministas en la región, a partir de conceptos y experiencias históricas que discuten la perspectiva dialéctica del poder para pensar un horizonte de transformación a partir de un proyecto colectivo, comunitario, heterogéneo y que habla en nombre propio.

El pasado 8 de marzo, las movilizaciones por el paro internacional de mujeres, lesbianas, travestis y trans colmaron las calles de cientos de ciudades en el continente. En la Argentina, la movilización del #8M –se trata del *hashtag* (o etiqueta) utilizado en redes sociales para las publicaciones referidas a las acciones desarrolladas el 8 de Marzo, Día Internacional de la Mujer Trabajadora– congregó a 500.000 mujeres en Buenos Aires y a cientos de miles en todo el país. Desde la convocatoria de Ni Una Menos el 3 de junio de 2015, las manifestaciones contra la violencia machista lograron congregarse a un movimiento heterogéneo, transversal, participativo, que conjuga tradiciones de militancia feminista con activismo en redes sociales. Aun con diferencias internas, la participación en estas convocatorias reúne a mujeres, lesbianas, travestis y trans de todo el arco opositor al gobierno Cambiemos –nombre de la coalición política nacional compuesta por Pro-

puesta Republicana (PRO), Coalición Cívica (CC), Unión Cívica Radical (UCR) y otros espacios políticos– con participación de movimientos sociales, organizaciones políticas, sindicales y con protagonismo de las jóvenes. De todas formas, hay sectores dentro de la alianza de gobierno que actualmente participan de algunas de estas convocatorias, en particular, en el marco del debate por la despenalización y legalización del aborto.

En el otro extremo del continente, en el estado de Chiapas (México), las mujeres zapatistas organizaron para el 8 de marzo de 2018 el Primer Encuentro de Mujeres que Luchan, con la participación de 6.000 mujeres de todo el mundo y 2.000 mujeres de los caracoles chiapanecos en una manifestación política de lo que ha sido la lucha por el territorio-tierra y por el territorio-cuerpo, enfrentando al Estado mexicano a la par de sus compañeros.

En su *lucha por lo parejo*, las zapatistas combinan organicidad, creatividad, dedicación y celebración. Un proceso colectivo de construcción de autogobierno en el que también cuestionan la división sexual del trabajo en sus comunidades, pelean por una representación pareja en las Juntas de Buen Gobierno y han aprendido a *ser y hacer por sí mismas*.

Indígenas, negras, campesinas, operarias, estudiantes, piqueteras, trabajadoras del sector público, del sector privado, de la economía social, cooperativistas, sindicalistas, militantes de la diversidad y disidencias sexuales, de los derechos humanos, del *buen vivir*... El mapa político de los movimientos de mujeres y feminismos populares en América latina se manifiesta a través de acciones de resistencia creativa en tiempos en que la urgencia justifica la jerarquización de problemas y la postergación de la agenda de género en las organizaciones políticas. ¿Qué es lo común entre tantas diferencias? ¿Cómo se explica la masividad del sujetx feminista en un continente tan heterogéneo?



Sur y otredad

Aunque el escenario de diversidad y multiplicidad de sujetos feministas en el continente complejiza la tarea de generalizar fundamentos teóricos sobre experiencias políticas, sociales y culturales de colectivas y organizaciones de mujeres, podemos caracterizar las condiciones que nos sitúan como “mujeres de América latina”, expresión del feminismo europeo que recuperamos no para ocultar diversidades y disidencias sexuales sino para dar cuenta de su efecto homogeneizante.

Desde el feminismo global y dominante, mujeres, lesbianas, trans y travestis de América latina encarnamos una otredad que nos ubica en los márgenes geográficos y económicos del centro hegemónico. Somos *otras mujeres* con identidades definidas desde la alteridad, desde la construcción de un relato sobre un *otro* definido por Rita Segato en sus estudios sobre identidades globalizadas/alteridades históricas como la historia que construyó marcas de “raza” en pueblos que fueron subordinados para construir “Europa”. La periferia, el subdesarrollo, el sur (desde el Río Bravo a Ushuaia) como construcciones de lo específico y deficiente frente a lo universal y lo central, han operado en las ciencias sociales como soluciones homogeneizantes de diferencias basadas en relaciones contingentes de explotación. América latina ha sido la condición de posibilidad del progreso tecnológico europeo, pues en la violencia del hecho colonial radican las condiciones de dependencia de las economías latinoamericanas. Las feministas comunitarias explican que, a partir de la colonización española en el territorio *Abya Yala* (América), se erigieron alianzas y complicidades entre hombres de distintas clases sociales y etno-raciales, posibilitando rearticulaciones entre sistemas de patriarcado originario ancestral y el patriarcado colonial. Este proceso, al que definen como *entrouque patriarcal*, consistió en la

imposición de un sistema patriarcal sobre otro, implicando no solo la dominación de una cultura sobre otra sino la agudización de las formas de opresión hacia las mujeres originarias como pieza de cambio de los pactos entre hombres, colonizados y colonizadores. Somos también “otras mujeres” porque estamos atravesadas por las diferencias construidas por la historia local de poblaciones fundadas sobre etnias indígenas, criollas (“blancas”) y negras en las que se delimitaron condiciones de subalternidad y de identificaciones múltiples (ser mujer indígena, mujer criolla, mujer negra, mujeres mestizas), que pueden resignificarse o no ser reconocidas como marcos identitarios. Como analiza la filósofa María Luisa Femenías, la *comunidad imaginaria* que nos define como “mujeres de América latina”, si bien es una invención estratégica ficcional, puede resultar una ficción política que aglutine, genera uniones, articulaciones y esfuerzos conjuntos entre “mujeres de América latina”.

Cabe preguntarnos acerca de la potencia política de esa totalidad imaginada como “mujeres, lesbianas, travestis y trans latinoamericanxs”: ¿qué es lo que hace posible una conciencia contrahegemónica ante la homogeneización de una *historia otrificadora*? O bien, ¿bajo qué condiciones pueden tener lugar estrategias de lucha ofensivas, en un contexto en el que la heterogeneidad de las subjetividades parecería no poder sintetizarse? Como respuesta activa a esa dialéctica constructora de otredad, explica Segato, las/os victimizadas/os por la marca racial se aúnan por compartir la desposesión y el sufrimiento, pero, por otro lado, de esa marca de alteridad respecto de las elites pueden resurgir los pueblos ocultos durante siglos por la construcción del Nuevo Mundo. Contra la pureza étnica promovida que esconde la neutralidad, contra las identidades homogeneizadas naturalizadas bajo el principio de *igualdad* de derechos,

Desde el feminismo global y dominante, mujeres, lesbianas, trans y travestis de América latina encarnamos una otredad que nos ubica en los márgenes geográficos y económicos del centro hegemónico.



la *otredad* implica una forma actuada de resistencia y espacio de representación de la interseccionalidad etnia-género-clase. Lo enunciaron y encarnaron las feministas negras en los setenta cuando afirmaban que el feminismo global –blanco– había recurrido a la neutralidad como resolución de las diferencias basadas en la opresión de clase y de raza. Lo neutro no solo excluye lo diferente, sino que generaliza la opresión de género al universal “mujeres” y quita especificidad a la interdependencia de las opresiones de sexo, raza y clase.

Este feminismo situado históricamente rechaza el sujeto universal absoluto y reconoce la diferencia para la articulación de necesidades y problemáticas concretas sobre las cuales desplegar la acción. Desde una perspectiva decolonial y –añadimos– popular, el surgimiento de los movimientos organizados a partir de subalternidades (movimiento negro, de mujeres, LGTTBI, entre otros) debe ser retomado desde un ejercicio de reflexividad sobre las condiciones sociohistóricas en que se definen estas luchas.

En la Argentina de fin del siglo XX, la experiencia de las mujeres piqueteras *poniendo el cuerpo* para afrontar las múltiples opresiones de la crisis de 2001 refleja los desafíos de la praxis feminista en un tiempo histórico determinado. Claudia Korol explica en sus pedagogías y políticas feministas que, en plena crisis, las piqueteras cuestionaban prácticas políticas heredadas de tradiciones de la izquierda en las que se establecía una distinción entre luchas “primarias” y “secundarias”. La administración de las ollas populares y los merenderos no fue sólo una experiencia de “jefatura” de la economía en el marco de la crisis, sino que implicó prácticas de lucha en un terreno en el que las fronteras de lo público y lo privado se tornaron cada vez más difusas ante un cúmulo de precariedades, desestructurando la división entre jefatura de la familia –lo masculino– y organización de lo comunitario –lo femenino–. Esta experiencia no se manifestó solo en organizaciones piqueteras, sino que se extendió a una multiplicidad de experiencias de mujeres de organizaciones sociales que, durante el período de *posconvertibilidad*, atendieron demandas cotidianas de barrios con hambre, familias sin salario y jóvenes en situación de calle.

Las colectivas y movimientos de mujeres que forman parte de organizaciones mixtas en proyectos de transformación social enfrentan el desafío de las tensiones que se generan en estructuras partidarias con lógicas de poder machista. Les sucedió también a las feministas bolivarianas y comunitarias que integraron proyectos revolucionarios socialistas en Venezuela y Bolivia que, en su intento por desarticular prácticas de dominación basadas en la dialéctica del amo y el esclavo para crear nuevas formas de ejercer el poder de manera colectiva, *revolucionaron la revolución*. Para situar otra experiencia popular en otro tiempo histórico,

podemos señalar la irrupción de las mujeres en el espacio público durante el peronismo 1945-1955, proceso que refleja también parte de estas tensiones, a partir de la incorporación de una masa de trabajadoras y trabajadores al mercado laboral y de las mujeres a la ciudadanía política. Como suele señalar la educadora Graciela Morgade, si consideramos el proyecto de Eva Perón para las mujeres como parte de un proyecto político en el que se incluyen otras demandas cuyo efecto fue la democratización del espacio público, de la ciudadanía, la consagración del voto femenino, es mucho más que la consagración de un derecho político. La politización de los hogares y la descripción del poder desde un discurso amoroso en la figura de Evita hacia las mujeres peronistas, las convoca como sujetos políticos en la construcción del país, proceso que refuerza alteridades históricas consolidadas desde el Estado y que impregna la praxis de un no nombrado feminismo peronista entre las mujeres del movimiento, en convivencia con las tensiones propias de estructuras patriarcales. En las tradiciones y experiencias de organización de mujeres de América latina puede rastrearse no solo el carácter profundamente colectivo de movimientos de mujeres y feminismos populares sino la heterogeneidad de un sujeto que emerge aparentemente como imprevisto. Lo que se revela, al rechazar lecturas de síntesis sobre el feminismo, es la multiplicidad de formas que asume la praxis feminista situada. Hay praxis feminista en la capacidad de resistencia de las mujeres, de los cuerpos femeninos de una sociedad en crisis y hay también prácticas que se hacen visibles en el proceso de reconocimiento de demandas de inclusión.

Lo neutro no solo excluye lo diferente, sino que generaliza la opresión de género al universal “mujeres” y quita especificidad a la interdependencia de las opresiones de sexo, raza y clase.



Articulación en rebelión

Luego de una década de gobiernos *posneoliberales* en algunos países de América latina, se afirma que la región ha ingresado en una fase de crisis del ciclo progresista, con pérdida de autonomía política tras la paralización o el fracaso de proyectos integracionistas y el inicio de un período de recesión de la economía global. Las transformaciones políticas más recientes en Argentina y Brasil, el efecto Trump en México y en las discusiones estratégicas del Pacífico son algunas de las variables que caracterizan una nueva etapa histórica de disputa entre el proyecto neoliberal para la región y la memoria reciente de conquistas populares. Sin embargo, si se desplaza el foco de un análisis Estado-céntrico hacia una mirada política de lo común, podemos observar procesos de participación masiva, heterogénea y radical que encarnan resistencia y lucha contra el neoliberalismo: los feminismos y movimientos de mujeres latinoamericanos.

La afirmación sobre el fin de la “ola rosa” en América latina (de convergencia política de gobiernos progresistas) podría cuestionarse, desde esta perspectiva, al observar las movilizaciones de mujeres, lesbianas, travestis y trans en todo el continente contra el patriarcado y la ofensiva neoliberal, entendiendo a uno y otro como mutuamente imbricados. El protagonismo de este sujeto imprevisto responde, por un lado, al carácter colectivo de las formas que adopta la lucha contra la opresión y que logra ser masivo en tanto se trata de una problemática que afecta a todas las clases sociales. Por el otro, es un movimiento que, mediante la articulación de conflictos, de precariedades, de subjetividades que se rebelan contra los mandatos de dominación, alcanza una potencia política que puede integrar diferentes luchas.

La rebelión del feminismo popular consiste en tomar conciencia del lugar en que las mujeres y cuerpos feminizados hemos sido colocadxs y actuar para subvertir ese orden dado sin que ello suponga reproducir mediaciones patriarcales. No es un desplazamiento hacia el lugar del dominador, como ya señalaba la filósofa italiana Carla Lonzi en *Escupamos sobre Hegel*, cuando incitaba a rechazar la cultura patriarcal de la dialéctica. Esta rebelión es práctica reflexiva sobre las condiciones de opresión para hacerlas estallar a través de la interacción junto a las luchas del pueblo, para crear otras formas de ejercicio del poder. En un tiempo de crisis económica que desorganiza y desarma las condiciones de vida y de ejercicio de la ciudadanía, la articulación de luchas feministas, de clase, etno-raciales no sólo reconstruye las mediaciones para la disputa de recursos materiales, sino que sostiene un horizonte de disputa por el sentido común. Contra el “sálvese quien pueda” neoliberal, la alternativa es tejer resistencias colectivas y suscitar nuevas formas de pensar y actuar para fortalecer formas democráticas e inclusivas de gestión del poder en las sociedades y nuevos modos de vivir.

EL ACTUAL MOMENTO DE LA NEGOCIACIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL SE CARACTERIZA POR NUEVOS ESTÁNDARES DE EXIGENCIA CON LOS QUE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS BUSCAN MANTENER SU TRADICIONAL DOMINIO SOBRE LAS NACIONES EN DESARROLLO. LA RESTAURACIÓN CONSERVADORA EN LA REGIÓN ES FUNCIONAL A ESTA DINÁMICA.

LA CONTRAOFENSIVA DEL “LIBRE COMERCIO” Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO BANDERA





por **VIVIANA BARRETO**. Integrante de REDES - Amigos de la Tierra Uruguay y directora de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República, Uruguay. Twitter: @bm_viviana

Las negociaciones comerciales internacionales

Diez años atrás, en el mes de julio, se anunciaba desde Ginebra el fracaso del “paquete de julio” y, con ello, del intento más cercano de conclusión de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Con perspectiva, se lo puede ver como un momento de quiebre para las negociaciones comerciales internacionales. El “Programa de Doha para el desarrollo” se sustentaba en el principio de trato especial y diferenciado a los países del sur global, lo cual suponía el reconocimiento de sus singulares necesidades en función de su menor desarrollo económico relativo. En la teoría, debía implicar una ecuación más balanceada entre las presiones por la apertura de los mercados de bienes industriales en el sur y la disponibilidad de abrir los mercados y dismantelar el esquema de protección y promoción del sector agrícola en el norte. Significaría, además, un freno al proceso de incorporación a la agenda de la negociación de asuntos no estrictamente comerciales, que tienen fuertes implicancias en el desarrollo, como es el caso de la regulación de la propiedad intelectual, las inversiones, las compras públicas, las finanzas.

En los hechos, nada cambió. Los países industrializados del norte capitalista continuaron marcando el rumbo de la agenda de negociación, con una intención de promover la profundización de la agenda aperturista de la década de los '90, que seguía multiplicando sus efectos adversos sobre los países del sur global.

Ante las posibilidades de resistencia que ofrece el multilateralismo para los países en desarrollo, los países desarrollados sistemáticamente han ensayado estrategias alternativas para consolidar un esquema de negociación comercial internacional que se sustente en las ventajas comparativas existentes, de forma de asegurar su situación de privilegio en el sistema económico internacional.

En la etapa de transición del GATT a la OMC y hasta la primera década de los 2000, la estrategia consistió en la promoción de tratados de libre comercio (TLC). Fueron impulsados, en primer lugar, por los Estados Unidos (con el telón de fondo de la frustrada iniciativa de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas) y, seguidamente, por la Unión Europea.

Esta oleada de acuerdos bilaterales de libre comercio recorrió, de norte a sur, el continente latinoamericano y caribeño, con las únicas excepciones de los países miembros del Mercosur y Bolivia. Estos instrumentos son expresión de la asimetría del poder político y económico de las contrapartes. Son agresivos en su vocación por establecer estándares de compromiso más rigurosos que los alcanzados en el ámbito de la OMC en aspectos como la apertura comercial para bienes no agrícolas, las compras públicas, la regulación de la propiedad intelectual o la libertad del mercado financiero. En contraste, no incorporan compromisos para la apertura del mercado de bienes de origen agrícola en el norte, ni limitación de las ayudas internas prestadas en el sector.

La crisis económica internacional que termina de estallar en la segunda mitad de 2008 fue determinante en el fracaso definitivo de la Ronda de Doha y la parálisis casi completa de las negociaciones multilaterales en los siguientes dos años. El escenario que emergió de ese momento de quiebre fue bien diferente.

A partir del 2010 se comienza a configurar un nuevo formato en las negociaciones comerciales internacionales, las negociaciones megaregionales. Según la temprana caracterización de la CEPAL (2013), estas se distinguían por la gran magnitud de las economías involucradas, por su aspiración de crear espacios económicos de vasto alcance geográfico (transatlánticos, transpacíficos o simplemente globales) y por su fuerte vocación de avanzar en la profundidad y cobertura de las obligaciones de apertura y liberalización de los mercados nacionales, hacia compromisos más profundos que los ya establecidos en el marco multilateral (OMC+) y compromisos de nuevo tipo (OMCx). En ese marco, los tratados megaregionales (TPP, TTIP y TISA) son instrumentos impulsados por Estados Unidos para reforzar el esquema de globalización capitalista occidental, aislar y contrapesar el poderío económico, financiero y comercial de la alianza BRICS en el escenario post crisis internacional.

Tanto el TPP como el TISA constituyen, además, vías para avanzar sobre los mercados asiáticos y latinoamericanos, con la pretensión de aislarlos del creciente poderío chino en la producción de bienes de media y alta tecnología.



En la coyuntura actual, se profundiza la lógica interindustrial de los intercambios de América latina con el resto del mundo, siendo productor y exportador de productos primarios con escasa transformación e importador de bienes con mayor valor incorporado.

Nueva oleada de negociación al servicio de la concentración del capital

Este viraje en la lógica de la negociación internacional aporta cada vez mayor evidencia sobre la centralidad de la estructura del sistema global de producción en la fijación de las reglas del comercio internacional.

En las últimas décadas, la globalización capitalista ha estructurado su esquema de producción y acumulación a partir de las llamadas cadenas globales de valor (CGV). Producto de los avances científico-tecnológicos en áreas como las tecnologías de la información y comunicación, la química y los transportes, se inicia una etapa de reorganización de la producción a partir de la deslocalización de diversos eslabones del proceso productivo en distintas zonas del planeta. El objetivo es mejorar las condiciones de rentabilidad de las empresas, aprovechando las ventajas de localización en cada región: a partir de mayor disponibilidad de bienes naturales, de trabajadores/as altamente calificados, de tecnología, por cercanía a los mercados de consumo, por marco normativo laxo en materia ambiental, fiscal, laboral, entre otras. La consolidación de cadenas globales de producción como dinámica de reproducción del capitalismo profundiza las condiciones de concentración y extracción de riqueza norte-sur. Las empresas transnacionales (ETN) son los agentes detrás de este proceso, dominan la economía global al concentrar prác-



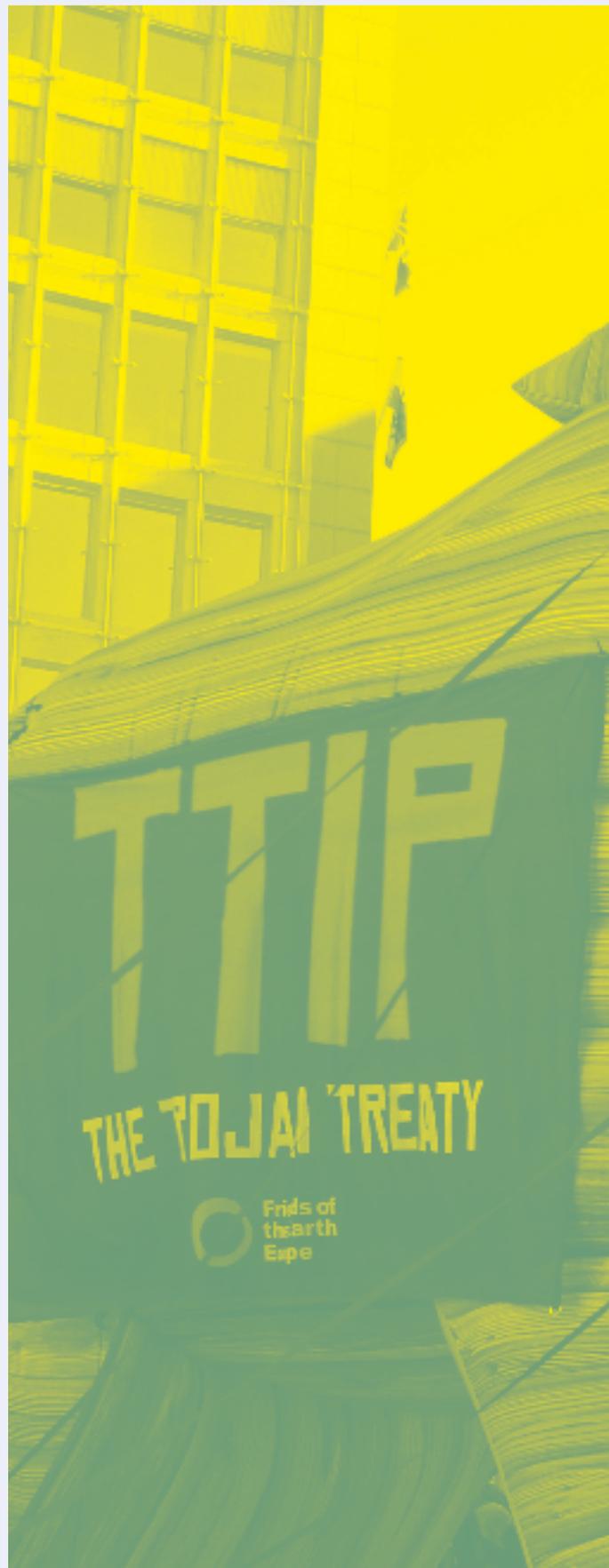
ticamente el 80% del comercio mundial dentro de sus procesos productivos (UNCTAD, 2013). Desde sus casas matriz, mayoritariamente localizadas en el norte desarrollado, toman las decisiones referentes a la organización de la producción, la asignación de recursos y las inversiones en el exterior.

Esta reconfiguración de la producción impacta en los flujos de comercio a nivel internacional y las reglas o, más bien, el marco de garantías que las ETN requieren para asegurar el funcionamiento del engranaje. El programa político y económico neoliberal ha sido el guion perfecto para la instalación de estas formas de producción: apertura comercial, liberalización financiera, privatizaciones, *outsourcing*, debilitamiento y fragmentación de las organizaciones sindicales.

Las ETN miran el mapa mundial como escenario para el diseño de sus esquemas de negocios. Gracias a la acción de sus Estados de origen, se valen de un completo conjunto de instrumentos institucionales y legales para asegurar el más eficiente funcionamiento del sistema productivo que ellas dirigen: instrumentos de protección y promoción de inversiones y de libre comercio que actúan para la menor intromisión posible de las políticas públicas en el flujo de capitales, servicios y bienes.

La asunción del empresario Donald Trump en la presidencia de los Estados Unidos marcó un momento de incertidumbre en el análisis de la negociación comercial internacional. En su retórica de campaña electoral, Trump manifestó su oposición a los procesos negociadores megarregionales, en particular el TPP, porque no contemplaban suficientemente ese principio del *"America first"*. Su retiro del TPP y el congelamiento de las negociaciones del TTIP y el TISA fueron señales claras en ese sentido. El viraje político en los Estados Unidos significó un parate de esos procesos negociadores, pero no para las agendas en ellos contenidas. La administración Trump inició un proceso de re-negociación de sus TLCs, en el que continuó defendiendo los estándares instalados por el megaregionalismo. Esto se expresa en materias como el comercio electrónico, las restricciones a la reglamentación nacional, la reglamentación y creciente mercantilización de actividades sociales catalogadas como servicios, la restricción a la operación de empresas estatales y la continua desregulación del sistema financiero. Finalmente, parece que Estados Unidos está dispuesto a regresar al esquema transpacífico, a reanudar las negociaciones con la Unión Europea y nunca llegó a frenar oficialmente las negociaciones del TISA.

Es evidente que los esquemas de negociación instalados por el megaregionalismo no son nocivos a los intereses de las corporaciones estadounidenses, sino muy por el contrario. Más allá de los avatares concretos de cada proceso negociador, queda claro que las agendas instaladas en este nuevo momento de la negociación comercial internacional forman parte de un nuevo estándar de exigencias, que pregonan los países industrializados a nivel global, y que torna aún más difícil el escenario comercial internacional para los países en desarrollo.



Ante las posibilidades de resistencia que ofrece el multilateralismo para los países en desarrollo, los países desarrollados sistemáticamente han ensayado estrategias alternativas para consolidar un esquema de negociación comercial internacional que se sustente en las ventajas comparativas existentes, de forma de asegurar su situación de privilegio en el sistema económico internacional.

Perspectivas para América latina

El sistema de producción que se consolida en esta etapa de la globalización capitalista complejiza las perspectivas para la inserción internacional de América latina. La organización de la producción en CGV conducidas por las ETN profundiza la división internacional del trabajo y la inserción dependiente y subordinada de los países del sur global.

En la coyuntura actual, se profundiza la lógica interindustrial de los intercambios de América latina con el resto del mundo, siendo productor y exportador de productos primarios con escasa transformación e importador de bienes con mayor valor incorporado. En aquellos casos donde se han desarrollado flujos comerciales intraindustriales, la participación de las economías latinoamericanas en el proceso productivo se limita a las etapas iniciales de procesamiento de la materia prima.

La participación de América latina en las CGV se ha debido a decisiones de relocalización de las ETN basadas, fundamentalmente, en las posibilidades de explotación de los recursos naturales, en su procesamiento inicial cerca de la fuente de origen y en el aprovechamiento y profundización de las condiciones de precariedad de las trabajadoras y trabajadores latinoamericanos. Se trata de una inserción promovida por el mercado, que profundiza la dependencia de la región de una matriz de producción primaria extractiva. Tiene gravísimos impactos en materia de sustentabilidad ambiental y se basa en una lógica de la creciente extranjerización y privatización de sectores productivos estratégicos y del territorio como bien esencial para la realización de la vida comunitaria.

La integración regional como bandera

La crisis económica, política y social que experimentó América del Sur en el cambio de milenio llevó al gobierno a fuerzas políticas que desarrollaron un discurso crítico del paradigma neoliberal y desplegaron sus iniciativas de gobierno recuperando la centralidad del papel del Estado y las políticas públicas y colocando la mejora de las condiciones de vida de las personas en el centro de las formulaciones. En este ambiente, cuyos orígenes se sitúan por el 2003, se desarrolla una nueva etapa en la integración regional, que pretendía disputar la narrativa neoliberal para la cual la integración se limitaba a la reducción arancelaria y la apertura comercial.

En este período de construcción del llamado "regionalismo posliberal" (Da Motta Veiga y Ríos, 2007) se desarrolla una compleja red de instituciones dedicadas a la elaboración de un entramado de agendas políticas, sociales, económicas y culturales, orientadas a la consolidación de autonomía regional para mejorar las condiciones de desarrollo e inserción en el escenario internacional.

En las formulaciones políticas de este período, un objetivo central era la integración de los mercados nacionales en un mercado regional ampliado, a partir del cual los países mejorarían sus capacidades de avanzar en el proceso de industrialización de sus estructuras productivas. Con matrices productivas más diversificadas, gracias a la especialización productiva regional, habría mejores condiciones de transitar procesos de desarrollo económico endógenos, mejorando las capacidades de generación de empleo de calidad, el aprovechamiento de los recursos productivos y generando mayores incentivos para el desarrollo

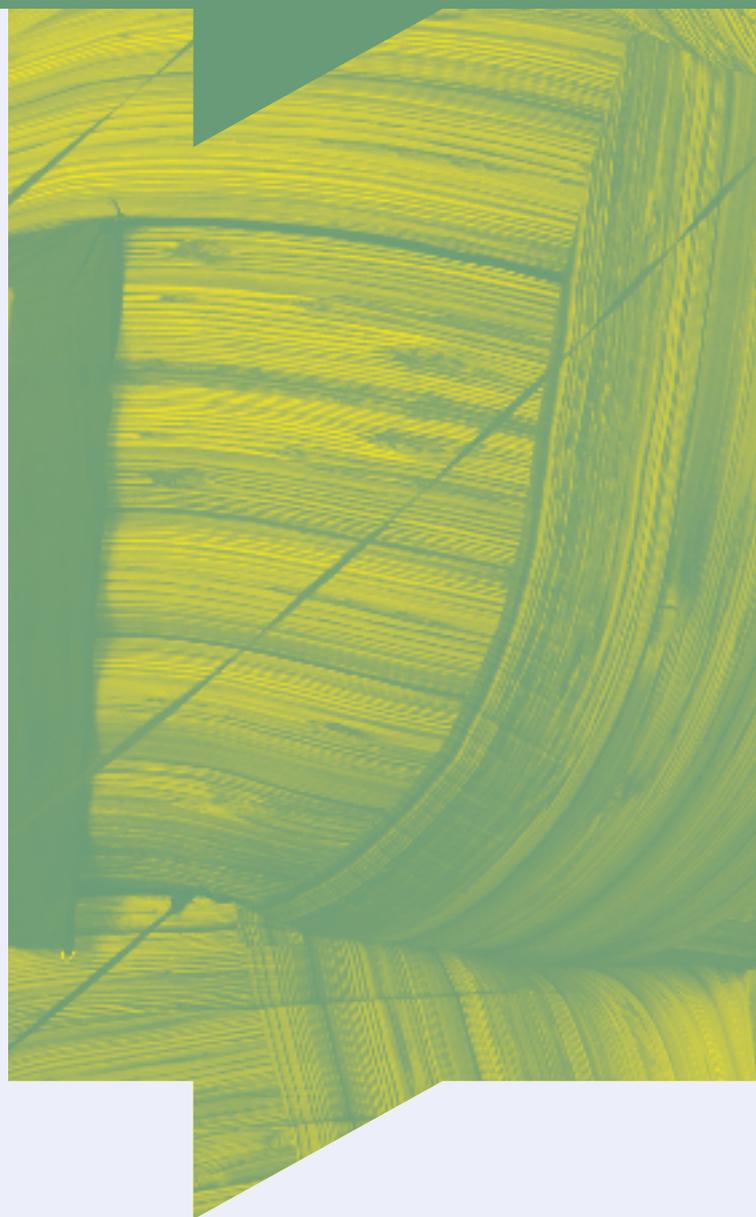
La consolidación de cadenas globales de producción como dinámica de reproducción del capitalismo profundiza las condiciones de concentración y extracción de riqueza norte-sur. Las empresas transnacionales (ETN) son los agentes detrás de este proceso, dominan la economía global al concentrar prácticamente el 80% del comercio mundial dentro de sus procesos productivos (UNCTAD, 2013).

tecnológico asociado a la producción. El corolario de este logro sería el diseño de una estrategia compartida para el relacionamiento comercial con terceros.

Por su diseño institucional y su historia previa, el Mercosur fue el bloque de integración regional con mayores condiciones de partida para alcanzar estos objetivos. En los hechos, fue el proceso que estableció con mayor claridad programas específicos destinados a la integración productiva entre sus países miembros. Sin embargo, no llegó a cosechar logros concretos y sostenibles en el tiempo.

El desafío implicaba no solo fortalecer las debilitadas políticas industriales nacionales sino ponerlas al servicio de objetivos comunes, construidos regionalmente. La integración productiva requiere de un enorme conjunto de condiciones infraestructurales en materia de transportes y comunicaciones, integración energética, cooperación en materia científico tecnológica, articulación y coordinación monetaria y fiscal. Para un proceso de integración regional de tal profundidad era necesario establecer como base un conjunto de transformaciones estructurales en las facetas económicas, productivas e institucionales a nivel nacional que permitieran consolidar el rol del Estado como conductor y promotor del desarrollo.

Los análisis disponibles a modo de balance varían desde el señalamiento de la falta de voluntad política de los gobiernos de la





región hasta el reconocimiento de lo ambicioso del desafío a la luz de las posibilidades materiales, práctica y políticamente disponibles. Es difícil establecer un diagnóstico concluyente sobre un proceso tan reciente en el pasado.

Lo cierto es la encrucijada. En este momento de reconfiguración del sistema global de producción, la única alternativa de América latina para superar esa dinámica de inserción internacional conducida por el mercado es la mejora de sus mecanismos de integración regional, en particular la construcción de encadenamientos productivos regionales que se desarrollen en forma completa dentro de la región y abarquen los sectores agropecuarios, industriales y de servicios. Solo de esta forma se podrán generar condiciones endógenas de desarrollo productivo industrial y participar sobre bases de sustentabilidad y con mejores condiciones de retener valor en los flujos globales de producción.

A la luz de la coyuntura actual, estas afirmaciones parecen parte de una pieza de ficción. La restauración conservadora que sufrimos en la región marca una vuelta al gobierno del mercado. En un contexto de agonía de las democracias, se impone la receta de los ajustes sobre las clases populares.

Rápidamente, en el plano de la integración regional la derivada es la vuelta al mercantilismo. Se dejan de lado las aspiraciones regionalistas de construir soberanía compartida, por las ansias por aumentar el atractivo de nuestros mercados para los inversores extranjeros y ganar mercados de exportación para los productos primarios.

El viraje de la agenda comercial externa del Mercosur es una clara muestra de este proceso. Una lectura de los textos en negociación con la Unión Europea, filtrados recientemente, confirma la idea de que los estándares inaugurados por las negociaciones megaregionales han llegado para quedarse. El Mercosur está negociando, y parece muy proclive a aceptar, el menú completo de obligaciones que preparan el terreno para competir por la participación en los eslabones más primarizados de las CGV diseñadas desde el centro capitalista.

Un avance en las negociaciones Mercosur-Unión Europea, como están planteadas, podría ser el fin de las posibilidades del proyecto de integración profunda para nuestra región.

Sostener la bandera de la integración regional en estos momentos no es un acto nostálgico, de defensa de la narrativa política de la izquierda, en tiempos de disputa de los relatos. El sentido de sostener esa bandera debe ser el de generar conciencia sobre lo profundamente contrahegemónico de construir integración regional en América latina y, a partir de allí, reorganizar la resistencia y la lucha.



INTEGRACIÓN REGIONAL, DESARROLLO Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA DEL SUR

por **MARIANA VÁZQUEZ**. *Politóloga (Universidad de Buenos Aires-UBA). Ha realizado estudios de posgrado en la UBA y en el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble (Francia). Es profesora de la UBA, de la Universidad Nacional de Lanús y de la Universidad Nacional de Avellaneda, en temas de integración regional comparada, relaciones internacionales y geografía, así como en otras instituciones, en grado y posgrado. Entre 2003 y 2013 desempeñó diversas funciones en el gobierno de la República Argentina, en el área de integración sudamericana. Entre 2013 y 2016 fue coordinadora de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del Mercosur, por propuesta del gobierno argentino*



LA LLEGADA DE LOS GOBIERNOS POPULARES AL PODER EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI TRAJÓ APAREJADOS IMPORTANTES CAMBIOS EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, INCLUIDO EL RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR COMO ESPACIO DE CONCERTACIÓN POLÍTICA Y EL NACIMIENTO DE LA UNASUR Y LA CELAC. ESTAS INICIATIVAS SE VIERON LIMITADAS POR DEBILIDADES INTERNAS Y CONDICIONANTES EXTERNOS, Y HOY SON AFECTADAS POR LA RESTAURACIÓN DE FUERZAS LIBERALES EN LO ECONÓMICO Y CONSERVADORAS EN LO POLÍTICO.

Interrogarse sobre el estado de la integración regional sudamericana hoy, si acordamos que aún están vivas las ideas-fuerza que alumbraron los proyectos más emancipatorios para nuestra región, es preguntarse fundamentalmente sobre su relación con dos cuestiones: la independencia y el desarrollo. Agregaría, en este presente, una tercera: la democracia, concebida en su sentido más sustantivo. Independencia, desarrollo, democracia, integración regional como elementos de una reflexión insoslayable en estos tiempos, imbricados en una trama compleja que es preciso hacer más visible.

La cartografía de los procesos de integración regional, así como de los proyectos que estos buscan plasmar, no surge del vacío. Sobre el mapa de la fragmentación cristalizada luego de las independencias, la integración ha buscado diversas formas de articulación entre Estados soberanos, de tal manera que su derrotero no puede comprenderse sin colocar también una lupa sobre las dinámicas y procesos nacionales. Asimismo, y en una compleja relación dialéctica, las configuraciones políticas y económicas mundiales que se van desintegrando o fortaleciendo en cada etapa, son condicionantes de un peso indiscutible de los proyectos de integración regional. Entonces, lejos de las miradas simplistas que reducen la integración a una mera cuestión económica e incluso comercial, se trata de un fenómeno complejo y multidimensional, de una relevancia política, económica, social, cultural y geopolítica mayúscula.

La integración sudamericana, que va tomando diversas formas desde la restauración democrática, es una expresión de esta complejidad. En este artículo, haremos referencia centralmente al derrotero del Mercado Común del Sur (Mercosur), intentando hacer un bosquejo de algunas de las cuestiones que nos parecen fundamentales para pensar la integración sudamericana en esta etapa. También trataremos, aunque con menor desarrollo, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Se trata, en ambos casos, de procesos sudamericanos de los cuales la República Argentina forma parte. Dejamos de lado, a partir de este criterio, la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

La integración regional sudamericana en los años del Consenso de Washington

El retorno de la democracia a la región, a partir de la década de los '80, llegó de la mano de una nueva oleada integracionista, con un sesgo que se perdería rápidamente al comenzar la década siguiente. Los acuerdos bilaterales firmados por Argentina y Brasil en aquel período se concibieron como parte de un proceso integral de cooperación entre ambos países con el objetivo, más o menos explícito, de fortalecer las democracias recién instauradas y la capacidad de negociación internacional. Esta cooperación se daba, asimismo, en un contexto de reconocimiento de ciertos intereses comunes en los ámbitos regional e internacional. Es interesante como ejemplo de esto último la participación de ambos países en el Grupo de Apoyo a Contadora, que buscaba fortalecer los procesos de paz en Centroamérica.



Considerando específicamente la economía política de la integración, se optó por una metodología de acuerdos sectoriales que buscaba impulsar un comercio intra-sectorial, a partir de la creación de capacidades y ventajas dinámicas conjuntas. Se trataba de una perspectiva aún fundada en visiones heterodoxas del comercio internacional y de una propuesta de integración regional profunda.

Con los cambios de gobierno que tuvieron lugar en ambos países, este enfoque se modificó sustancialmente. En 1990, Carlos Menem y Fernando Collor de Melo, por Argentina y Brasil, respectivamente, firmaron el Acta de Buenos Aires, que establecía desgravaciones arancelarias generalizadas, lineales y automáticas en un plazo ínfimo. Sería el nacimiento de una integración de mercado en Sudamérica; el embrión del tipo de integración que la CEPAL de la época denominaría posteriormente *regionalismo abierto*.

Un año después, el 26 de marzo de 1991, estos dos países, junto con Paraguay y Uruguay, firmaron el Tratado de Asunción, que dio origen al Mercosur. El nacimiento de este esquema de integración tuvo lugar, entonces, en el contexto del apogeo del *Consenso de Washington*, y buscó convertirse en un cerrojo de las reformas estructurales en él propuestas. Esto se ve en el hecho de que, de todo lo establecido por el Tratado de Asunción, aquello que se implementó acabadamente fue el programa de liberalización comercial, que reprodujo la metodología y tiempos del Acta de Buenos Aires (rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas y eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, llegando al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario).

Sobre la base de una concepción ortodoxa del comercio internacional y de una propuesta de integración de tipo superficial, se abandonó toda preocupación por evaluar y orientar los impactos de corto, mediano y largo plazo de la metodología empleada sobre los diversos sectores productivos y/o sobre el empleo. Mucho menos se consideraron las asimetrías estructurales y de política entre los países. Cuestiones establecidas en el tratado que implicaban un compromiso político mayor en términos de compartir soberanía, como la coordinación de políticas, no fueron implementadas.

La elección del modelo de integración regional, como proyección de políticas domésticas, no buscó romper con la lógica histórica en la cual los Estados parte fueron incorporados al sistema económico internacional, y consolidó y profundizó las asimetrías entre ellos y al interior de sus territorios. La lógica mercantil, como desarrollaremos luego en la comparación con la etapa posterior, tiñó completamente al Mercosur en este período.

La integración regional sudamericana en los años del Consenso de Buenos Aires

El 16 de octubre de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner firmaron el *Consenso de Buenos Aires*, referente paradigmático de la época, en oposición al *Consenso de Washington*. El documento comenzaba reafirmando el derecho de los pueblos al desarrollo, recuperando así este objetivo tan caro a la historia del pensamiento regional sobre la integración y a los proyectos nacionales y regionales de corte autonomista. Una marea de cambio invadía esta geografía, desde el triunfo de Hugo Chávez Frías en Venezuela a fines del siglo anterior. El proceso de integración regional no podía permanecer aislado de las transformaciones que sobrevendrían; tampoco de las tensiones y contradicciones propias de la etapa.

El proceso de integración regional dejó de ser concebido como



una mera plataforma comercial para ser pensado como un espacio de concertación política para la búsqueda de mayores márgenes de autonomía en el escenario internacional y, específicamente, en la definición e implementación de las propias políticas de desarrollo. El Mercosur sufrió importantes transformaciones, a la vez que se iban creando, progresivamente, nuevos espacios de concertación, coordinación y articulación, como la Unasur o la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC).

Nos gustaría mencionar algunas de las características que consideramos propias de la etapa.

En primer lugar, la comprensión y la reivindicación históricas, por parte del liderazgo regional y más allá de los matices, del valor estratégico de la integración (unidad) regional, retomando las ideas-fuerza de la independencia y el desarrollo.

En segundo lugar, la ampliación de las dimensiones que resultaban objeto de políticas por parte del esquema de integración. El Mercosur se volvió complejo y rico. Cuestiones centrales para nuestra región devinieron áreas de políticas de integración. Solo a modo de ejemplo, pero de manera no excluyente, podemos mencionar: la agricultura familiar y campesina y la pesca artesanal; el sector cooperativo; los derechos humanos; la cuestión de la equidad de género; los afrodescendientes; los pueblos originarios; la juventud; la comunicación.

En tercer lugar, un cambio sustantivo de enfoque en aquellas áreas que ya eran objeto de acuerdos y líneas de acción regiona-

les, hacia una perspectiva de derechos. Como ejemplo, podemos considerar la dimensión de la salud. Los trabajos regionales ya no partían del principio de que las regulaciones sanitarias eran meras barreras al comercio, para darse el objetivo de elevar el piso de derechos de los ciudadanos y las ciudadanas de la región, a través de normas y políticas regionales (trabajos conjuntos sobre los condicionantes sociales de la salud, compras públicas conjuntas de medicamentos, etc.).

En cuarto lugar, la creación de espacios institucionales, normas y nuevas prácticas para la participación social. Estas nuevas áreas de acción pública regional se caracterizaron, con matices y particularidades, por prever la participación en los espacios institucionales de organizaciones y movimientos sociales con activismo en el sector. Asimismo, entre julio de 2006 y julio de 2016, se realizaron semestralmente las Cumbres Sociales del Mercosur, espacios multisectoriales de participación social regional, concebidos como ámbitos de diálogo político del Mercosur con las organizaciones y movimientos sociales.

En quinto lugar, por primera vez se consideró en el bloque la cuestión de las asimetrías y, en consecuencia, se creó el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Se trataba de un fondo basado en los principios de la solidaridad y la redistribución. Las economías de mayor tamaño, Argentina y Brasil, eran las que más recursos aportaban, pero los proyectos financiados se encontraban mayoritariamente en Paraguay y Uruguay.

El golpe de Estado en Paraguay, que tuvo lugar en junio de 2012, sacó a la superficie e hizo más visibles dinámicas de restauración que nunca habían abandonado la región. Estas dinámicas se fortalecieron luego de la llegada al poder de Mauricio Macri en Argentina y del golpe de Estado en Brasil, proyectándose a toda la subregión.

En sexto lugar, se creó una nueva institucionalidad que expresaba los cambios de la etapa. A modo de ejemplo, podemos mencionar el Parlamento del Mercosur, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, o la Unidad de Apoyo a la Participación Social del bloque.

En séptimo lugar, en esta etapa se dio un cambio clave en la negociación para la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), una iniciativa estadounidense –en curso desde 1994– de integración dependiente de las economías de América latina y el Caribe a las necesidades del Imperio en la región. Este proyecto terminó en un fracaso estrepitoso en la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en noviembre de 2005 en la ciudad argentina de Mar del Plata. Este fracaso, no solo en términos económicos y estratégicos sino también políticos y simbólicos, fue el suelo sobre el que se erigieron luego dos proyectos nuevos: la Unasur y la CELAC, un suelo que fue testigo de la reunión, por primera vez en la historia, de los Estados de la región, sin la presencia de los Estados Unidos.

En octavo lugar, esta etapa se caracterizó por gestar la primera ampliación en la historia del bloque, en 2012, a la República Bolivariana de Venezuela. Esta ampliación tuvo, y tiene, una importancia geopolítica indudable y contradictiva, claramente, los intereses estadounidenses y del capital transnacional en la región.

Antes de pasar al punto siguiente, quisiéramos hacer una breve referencia a la creación, también en esta etapa, de la Unión de Naciones Suramericanas (2008). La Unasur reúne por primera vez, como señalamos, a los doce Estados de América del Sur. Parida en un contexto diferente al del Mercosur, es una conjunción de propuestas no necesariamente convergentes. Estas propuestas se plasmaron en la iniciativa original de Brasil, en germen en la década de los '90 pero no modificada sustancialmente luego de la llegada de Lula da Silva al poder; y en las iniciativas posteriores del llamado “bloque ALBA”, en referencia a la Alternativa Bolivariana para la Integración de los Pueblos, conformado por Bolivia, Ecuador y Venezuela y liderado en la Unasur por esta última.

En 1993, el presidente de Brasil Itamar Franco propuso la conformación de un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). Eran los tiempos de la Iniciativa para las Américas (1991), que devendría en la propuesta del ALCA (1994) y, posteriormente, del Plan Colombia (2000), ambos impulsados por los Estados Unidos en la región. Más allá de que la iniciativa brasileña buscaba convertirse en un contrapeso de esta presencia, fortaleciendo una “propuesta sudamericana” en principio liderada por aquel país, preveía una agenda que muchos/as analistas han encontrado minimalista, coherente con la estrategia de la diplomacia brasileña (*autonomía a*



través de la integración): la conformación de un área de libre comercio entre el Mercosur y la CAN, que solo se lograría en 2004.

En septiembre de 2000 el presidente Fernando Henrique Cardoso, como anfitrión de una reunión de jefes de Estado de América del Sur, en Brasilia, propuso una cooperación basada en cuatro pilares: democracia; integración física e infraestructura; lucha contra el tráfico de drogas, e información, conocimiento y tecnología. Estos serían los ejes centrales de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), creada en 2004. La CASA contenía tres áreas geográficas estratégicamente claves: la Cuenca del Plata, la Amazonia y la región de los Andes.

La Unasur, creada en 2008, supuso un enfoque y un tipo de integración que trascendía ampliamente los objetivos iniciales de la CASA, en un sentido maximalista. Esto se explica por los cambios que comenzaron a tener lugar en la dinámica política regional, especialmente el mayor activismo de la Venezuela de Chávez, acompañado de una propuesta diferente que trastocó el proyecto original brasileño, cuyos elementos centrales criticaba fuertemente (la convergencia Mercosur-CAN en un formato liberal; las iniciativas propuestas para la infraestructura, funcionales a los intereses brasileños y/o a las grandes empresas translatinas o multinacionales, etc.). Tomando la propuesta venezolana, apoyada por Bolivia y Ecuador, el tratado constitutivo de la Unasur contemplaba las dimensiones política, económica (productiva), social y cultural de la integración, en un esquema multidimensional que daba un lugar secundario a lo comercial. La Unasur ha tenido logros sumamente importantes, fundamentalmente como espacio de concertación política y de defensa de la democracia, la estabilidad y la paz en la región. Su actuación autónoma en casos como el proceso de desestabilización en Bolivia (2008) o en Ecuador (2010) fue clave. Asimismo, la agenda hegemónica en sus primeros años intentó avanzar en aquella multidimensionalidad con un sentido de interés regional. A manera de muestra, mencionamos la labor del Consejo Suramericano de Defensa, que buscó actuar desde una concepción propia de la defensa, no necesariamente convergente con los intereses de una agenda "hemisférica"; o la labor del Consejo Suramericano de Salud, con acciones concretas desde una perspectiva de derechos que contemplaron incluso una diplomacia regional en terceros espacios como la Organización Mundial de la Salud o las compras públicas de medicamentos en forma conjunta.

La Unasur perdería en años posteriores, con un nuevo cambio político en la región, su carácter estratégico.

La Unasur ha tenido logros sumamente importantes, fundamentalmente como espacio de concertación política y de defensa de la democracia, la estabilidad y la paz en la región. Su actuación autónoma en casos como el proceso de desestabilización en Bolivia (2008) o en Ecuador (2010) fue clave.

La integración del “cambio de época”, ¿un gigante con pies de barro?

La llegada de los gobiernos populares al poder trajo aparejados importantes cambios en la integración sudamericana, incluido el nacimiento de un esquema nuevo, la Unasur y, a escala de toda América Latina y el Caribe, la CELAC.

Sin embargo, es preciso dar cuenta de las debilidades del proceso de integración en algunas dimensiones que consideramos importantes. No solo nos referiremos a las debilidades de los esquemas en sí mismos, sino también a determinados condicionantes externos. Es importante considerar, asimismo, que la coexistencia temporal de gobiernos populares en el Mercosur fue realmente breve. El último de ellos, el gobierno de Fernando Lugo, fue elegido en el año 2008, y depuesto a mediados de 2012, como desarrollaremos más adelante.

En primer lugar, el valor político estratégico del proceso de integración fue perdiendo peso en el discurso y el accionar del liderazgo regional. Dos ejemplos son ilustrativos al respecto. Por

un lado, el gobierno de Tabaré Vázquez en Uruguay, quien asumió explicitando una mirada coincidente con los objetivos del regionalismo abierto, sin disimulos. Y, por otro lado, el gobierno de Dilma Rousseff, que tendió a priorizar aún más que el gobierno anterior el ansiado papel de *jugador global* del país, a través de una mayor presencia en ámbitos como los BRICS, por sobre una estrategia basada en el fortalecimiento de la integración sudamericana.

En segundo lugar, una debilidad que consideramos de gran peso: la imposibilidad, en el Mercosur, de transformar el modelo económico de integración regional en una integración profunda, de corte no liberal y centrada en la búsqueda de una generación de ventajas competitivas dinámicas comunes y, como máximo ideal, de un proyecto de desarrollo, si no común, al menos articulado y/o convergente, a partir de una planificación conjunta de algunos de sus elementos estructurantes. La ausencia de una matriz de intereses comunes, según señalan varios analistas, generó tensiones intra-bloque y dificultades para el estableci-



miento de una estrategia común de relacionamiento externo, que se agravaron con el advenimiento de la crisis económica internacional y sus presiones centrífugas.

En tercer lugar, la ausencia de una reforma institucional profunda, que reflejara los cambios políticos y de proyecto que habían tenido lugar en la región. La arquitectura institucional del Mercosur era funcional al proyecto original, de mercado, centrado en la apertura comercial intra-bloque y sus derivaciones. La institucionalidad creada con posterioridad al año 2003 tuvo un carácter meramente periférico, lo que continuó jerarquizando la agenda comercial, cuyos conflictos condicionaron muchas veces el desarrollo de otras dimensiones.

En cuarto lugar, la participación social fue tardía y débil.

En quinto lugar, luego de la derrota del ALCA, la integración sudamericana se desarrolló en un contexto de balcanización dependiente de América latina y el Caribe. Numerosos países de la región firmaron acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, mientras que el bloque sudamericano se resistía a integrarse a la economía norteamericana y a perder márgenes de autonomía para la definición de las propias políticas de desarrollo y, ergo, de inserción económica internacional. Esta fragmentación hizo y hace inviable en el corto y mediano plazo cualquier proyecto común sudamericano tendiente a una integración profunda. De hecho, la negociación de estos acuerdos de manera inconsulta y no consensuada por parte de algunos países de la CAN hizo estallar el esquema de integración, y contribuyó con la salida posterior de Venezuela, que no compartía esa nueva orientación.

Por último, el FOCEM fue claramente insuficiente para dar respuesta a una cuestión tan sensible e importante como la de las asimetrías estructurales y de política existentes en la región. Más allá de su relevancia política, simbólica y en lo específico referente a ciertos proyectos clave para países como Paraguay y Uruguay, no constituyó una política regional que realmente apuntase de manera consistente a resolver este problema, que condiciona al proceso desde sus orígenes.

La integración regional sudamericana y las dinámicas de restauración conservadora y neoliberal

El golpe de Estado en Paraguay, que tuvo lugar en junio de 2012, sacó a la superficie e hizo más visibles dinámicas de restauración que nunca habían abandonado la región. Estas dinámicas se fortalecieron luego de la llegada al poder de Mauricio Macri en la Argentina y del golpe de Estado en Brasil, proyectándose a toda la subregión.

Durante el período en el que la mayoría de los países tuvieron gobiernos nacionales y populares, Sudamérica se destacó por su pluralismo político. La unidad en la diversidad había sido una conquista y un valor de la Unasur. El proceso iniciado en Paraguay, que se caracterizó en los Estados parte del Mercosur por la consolidación de fuerzas conservadoras en lo político y liberales en lo económico, no solo inclinó la balanza ideológica regional en un sentido opuesto al previo, sino que también llevó al abandono del respeto a la diversidad política como principio fundante. Este cambio significó, como buscaremos demostrar, un deterioro de la calidad democrática regional.

Sintetizando lo que consideramos central de la etapa que la región está hoy transitando, podemos decir que el proyecto que estas fuerzas expresan implica una triple renuncia.

En primer lugar, la renuncia a la búsqueda de autonomía en el escenario internacional. Como ejemplo, podemos mencionar que Argentina y Brasil, binomio central del Mercosur, han demostrado tanto en la última reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio, como en las recientes reuniones del G20, que han dejado de ser países que cooperan para transformar las reglas, para pasar a ser países complacientes y subordinados al sistema internacional y al lugar que la lógica del capital transnacional y los Estados más desarrollados buscan otorgarles, a menudo compitiendo entre ellos (cfr. la cuestión de ambas candidaturas a la OCDE).

En segundo lugar, la renuncia a los objetivos del desarrollo con inclusión. Nuevamente, a modo de ejemplo, señalaremos



lo siguiente: la firma de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, actualmente en negociación y fuertemente impulsado por el gobierno argentino, tendría consecuencias tanto o más graves de las que hubiera tenido la firma del ALCA. Como aquella negociación, este acuerdo pone sobre la mesa cuestiones que van mucho más allá del comercio. Su firma tendría, en el corto plazo, consecuencias devastadoras sobre sectores productivos enteros y, claramente, sobre el empleo. Como impacto de mediano y largo plazo, bloquearía cualquier posibilidad en el futuro de llevar adelante políticas de desarrollo en los niveles nacional y regional. Habría aquí una renuncia a la autonomía en la definición de políticas sobre, entre otras cuestiones, las regulaciones a las inversiones, la propiedad intelectual, las compras y contrataciones públicas, etcétera.

Y, en tercer lugar, la renuncia a la democracia, tanto en su sentido sustantivo como formal. Para que este proyecto de integración dependiente tuviera más posibilidades de imponerse, hubo un golpe de Estado en Paraguay y un hoy dudoso resultado electoral; un golpe de Estado en Brasil; un franco deterioro del Estado de derecho en Argentina; y un golpe institucional en el Mercosur, con la ilegal e ilegítima suspensión de la República Bolivariana de Venezuela, en diciembre de 2016. Por último, la intolerancia política de estas derechas gobernantes llevó a que seis países (Argentina, Brasil, Perú, Paraguay, Colombia y Chile) dejaran recientemente de participar en las reuniones de la Unasur, coincidentemente con la asunción de la presidencia pro tempore del esquema de integración por parte del Estado Plurinacional de Bolivia. Nuevamente, como en otras etapas de la historia, se busca imponer un proyecto económico dependiente y excluyente a través de un profundo desprecio por el régimen democrático en esta región. La integración es un espejo de esta triple renuncia. Caracteriza al Mercosur hoy el vaciamiento de sus dimensiones política, social y ciudadana, así como la centralidad de la apertura comercial en línea con un proyecto económico de integración dependiente. La integración ya no es vista como estratégica y, mucho menos, como prioritaria.

Sobre los cuatro elementos, o Sudamérica y la integración regional

No podemos concebir el desarrollo, ni la inclusión, ni la democracia, ni la autonomía (la soberanía) política y económica en el escenario internacional en soledad, como islas, si acaso alguna vez esto fue posible. Un proyecto fiel a los ideales más emancipatorios de la historia de nuestra región debe incluir en una articulación virtuosa cuatro componentes: Democracia, Autonomía, Desarrollo e Integración Regional ¿Será un cuatrilema? Por momentos tal vez lo sea. ¿Es utópico? Sin duda. Pero solo la utopía transforma la historia.

Tomando la propuesta venezolana, apoyada por Bolivia y Ecuador, el tratado constitutivo de la Unasur contemplaba las dimensiones política, económica (productiva), social y cultural de la integración, en un esquema multidimensional que daba un lugar secundario a lo comercial.



DESDE SU CONCEPCIÓN, LA ALIANZA BOLIVARIANA-TRATADO COMERCIAL DE LOS PUEBLOS SE PROPUSO COMO UN ACUERDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LOGRAR UNA ESTRATEGIA COMÚN ENTRE PAÍSES, EN EL CONTEXTO DEL LLAMADO “BOOM DE LOS COMMODITIES”. MÁS ALLÁ DE LOS LOGROS OBTENIDOS Y LAS DEBILIDADES AL MOMENTO DE CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DE INTEGRACIÓN ENTRE SÍ Y CON OTROS BLOQUES, EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO LATINOAMERICANO Y LA PRESIÓN ESTADOUNIDENSE CONSPIRAN CONTRA SU AVANCE.

EL ALBA-TCP. ENTRE LOS REGIONALISMOS Y LA GEOPOLÍTICA



por **MARIBEL APONTE GARCÍA**. *Doctora en Economía por la Universidad de Massachusetts, Estados Unidos, profesora e investigadora de la Universidad de Puerto Rico-Recinto de Río Piedras, integrante del Grupo de Trabajo Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales (CLACSO) Crisis, respuestas y alternativas en el Gran Caribe. Representante del Comité Directivo de CLACSO, Región Caribe. Esta reflexión es una versión actualizada (está fundamentada en o toma fragmentos directamente) de sus trabajos sobre el ALBA-TCP, disponibles en acceso libre y gratuito a través del enlace: <http://www.clacso.org.ar/librería-latinoamericana/Inicio.php>*



La Alianza Bolivariana-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) surge como una iniciativa de Venezuela y Cuba a principios del siglo XXI.

Se contextualiza en el panorama de la región caracterizado por gobiernos progresistas, *boom* de los *commodities* y alejamiento del control de los Estados Unidos. En la actualidad, los Estados miembros del ALBA-TCP y sus respectivas fechas de incorporación son los siguientes: Venezuela (2004), Cuba (2004), Bolivia (2006), Ecuador (2009), Nicaragua (2007), Dominica (2008), Antigua y Barbuda (2009), San Vicente y Las Granadinas (2009), Surinam (2012), Santa Lucía (2013), Granada (2014) y San Cristóbal y Nieves (2014).

Uno de los grandes logros del ALBA-TCP es la emergencia y concreción de un nuevo regionalismo estratégico que rechaza incorporarse al proyecto de libre comercio que Estados Unidos proponía para la región desde los '90 (el Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–) y que se plantea como proyecto nuevo, cualitativamente distinto; una contrapropuesta al regionalismo abierto que había caracterizado la región en aquella década. El ALCA surgió como una propuesta de los Estados Unidos bajo el gobierno de George Bush y luego continuó bajo el de Bill Clinton. En las Cumbres de las Américas, en 1994 y 1998, ningún país se opuso al proyecto. En 2001, en Quebec, el único presidente que se posicionó en contra del ALCA fue el venezolano Hugo R. Chávez Frías. En Mar del Plata, 2005, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (integrantes del Mercosur) junto con Venezuela, se opusieron a la propuesta del ALCA, moviéndose hacia lo que después se consolidaría como un nuevo regionalismo estratégico y post-hegemónico.

En trabajos anteriores, he teorizado el ALBA-TCP como un nuevo regionalismo estratégico; he aplicado esta conceptualización para explorar cómo el ALBA-TCP se articula en torno a la soberanía petrolera, alimentaria y financiera, y he analizado cómo estos procesos han contribuido a la transformación de la economía política internacional. El marco teórico se nutre de tres áreas de la literatura académica: el regionalismo estratégico; el regionalismo multidimensional y posdesarrollista, y los constructos de la soberanía e identidad geopolítica.

El ALBA-TCP es un acuerdo intergubernamental. La ventaja de estos acuerdos es que bajo un liderato eficaz de un país eje (en este caso Venezuela) dentro del contexto del *boom* de los *commodities*, los países avanzan en una estrategia común. Pero una debilidad de estos acuerdos es la falta de mecanismos para el cumplimiento obligatorio que aseguren que los Estados acaten las reglas comunes. Además, cuando crece el número de participantes, puede ser más difícil lograr acuerdos y ejecutar la implementación de las acciones para profundizar la integración.



Los logros del ALBA-TCP

Los logros más contundentes del ALBA-TCP se pueden resumir en las áreas de comercio, inversiones, grannacionales, desarrollo social y las Misiones. El comercio solidario es una importante meta en el ALBA-TCP, y funciona mediante acuerdos de comercio compensado (ACC): cada país propone acciones concretas y presenta sus necesidades y lo que tiene para ofrecer. En el caso de Cuba, la isla recibe petróleo a precios y términos preferenciales y repaga en parte en servicios que personal cubano ofrece en las Misiones vinculadas a los ámbitos de salud y educación en Venezuela y otros países del ALBA-TCP.

Las inversiones se articulan en torno a empresas estatales y regionales teniendo en mente complementariedades y necesidades, en lugar de estructurarse en torno a empresas privadas extranjeras y producción para exportación. Las empresas y los proyectos grannacionales (EPGN) surgieron como alternativas a los modelos de desarrollo centrados en el regionalismo abierto y las corporaciones transnacionales. Las empresas grannacionales (EGN) son empresas estatales mixtas: empresas estatales de dos o más países miembros del ALBA-TCP que comparten la propiedad (*ownership*) y que se enfocan en el comercio intra-ALBA-TCP. Los proyectos grannacionales (PGN) son programas de acción dirigidos a alcanzar las metas y principios del ALBA-TCP, validados por los países miembros, y cuya implementación involucra a dos o más países, para el beneficio de la gran mayoría social.

Entre las EGNs que se han creado en el ámbito de alimentos, han figurado iniciativas en el de pesca y acuicultura, y de producción de granos. También hay que incluir en este renglón las empresas mixtas en petróleo dentro del ámbito de Petrocaribe, una iniciativa de integración regional en petróleo que agrupa a 18 países miembros. Esta propuesta se relaciona con el ALBA-TCP, aunque no todos los miembros del ALBA-TCP participan de Petrocaribe y hay miembros de Petrocaribe que no pertenecen al ALBA-TCP. Una de las modalidades de integración regional energética en la producción ha sido la constitución de empresas públicas mixtas en diversos países del Caribe. Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) –a través de su filial PDV Caribe SA– constituyó empresas públicas mixtas, o EGNs, en los siguientes países miembros de Petrocaribe: Dominica, Cuba, Belice, San Vicente y Las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Nicaragua, Granada, El Salvador, Haití y Jamaica.

El fenómeno de las grannacionales es nuevo en los procesos regionalistas, tanto cuando consideramos el caso europeo como el caso latinoamericano y caribeño. En ese sentido, es un gran logro del ALBA-TCP. Entre las dificultades que confrontan las

grannacionales en la actualidad, está la necesidad de crear empresas estatales en los países miembros del ALBA-TCP para institucionalizar la grannacional. Esto toma tiempo. A su vez, la difícil situación confrontada por Venezuela hace que el proceso de seguimiento sea muy lento o se interrumpa por períodos de tiempo. Tal es el caso de la grannacional de alimentos entre Venezuela y Bolivia en la actualidad.

El desarrollo social también se incorpora con fuerza, sobre todo a partir de las Misiones en el ámbito social que atienden salud y educación. Este ha sido uno de los grandes logros del ALBA que han reducido la pobreza y la desigualdad significativamente, y que le merecieron importantes reconocimientos de organismos internacionales –como las Naciones Unidas– por su contribución a la alfabetización. Estos logros fueron posibles gracias a los acuerdos compensados con Cuba, que sumó grandes aportes en las áreas de salud y educación. Entre los programas sociales impulsados por la relación Cuba-ALBA-TCP, cabe destacar el programa “¡Yo, sí puedo!” y la “Misión Robinson” en el ámbito de la educación, y los siguientes programas en el área de salud: el Programa “Barrio Adentro”, la “Operación Milagro”, la “Brigada Henry Reeve” y la Escuela Latinoamericana de Medicina. Estas intervenciones se canalizan, en parte, como colaboración compensada. Alrededor de unos 4 millones de personas han adquirido una alfabetización básica a través del método “¡Yo, sí puedo!” en los países miembros del ALBA-TCP. Venezuela no hubiese podido alcanzar esta meta sin el apoyo solidario de la República de Cuba, que aportó el método “¡Yo, sí puedo!”, originalmente desarrollado por la educadora Leonela Relys Díaz. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha otorgado cinco premios a este método. Por su parte, la “Operación Milagro” surgió en 2004 como una iniciativa entre Cuba y Venezuela en el marco del ALBA-TCP: instituciones cubanas vinculadas a la provisión de servicios médicos participan y colaboran en una red oftalmológica en una decena de países de América latina y el Caribe.

El aporte del ALBA-TCP en el ámbito social ha sido posible mediante la política venezolana de canalizar y redistribuir ganancias recuperadas a través de la soberanía petrolera hacia el desarrollo incluyente de la región. Esto también es uno de los logros del ALBA-TCP y en la historia del regionalismo latinoamericano y caribeño, exceptuando los grandes aportes de Cuba, no tiene paralelo. Claro que estas políticas de desarrollo regional estuvieron vinculadas a la soberanía petrolera y, por ello, todo lo que afecta la geopolítica del petróleo impactó con severidad la capacidad de Venezuela para darles continuidad.

Venezuela, el ALBA-TCP, la geopolítica del petróleo y las soberanías emergentes

Venezuela confronta una difícil situación interna y externa, complejizada además por la reducción de precios del petróleo. Esto ha generado, por un lado, reducciones en las transacciones y la cooperación con Cuba y otros países del ALBA-TCP así como de Petrocaribe. Esto ha afectado el proceso de articular soberanías emergentes en los ámbitos petrolero, alimentario y financiero.

La soberanía petrolera se persigue como parte de una serie de medidas, que pueden ser adoptadas por las compañías petroleras nacionales para establecer políticas industriales estratégicas a nivel del Estado y una gerencia estratégica a nivel de la empresa, a fin de buscar la soberanía frente a las empresas petroleras privadas internacionales. Como resultado, se crea una nueva gobernanza de los recursos estratégicos vinculada al desarrollo con inclusión. Por ejemplo, en el caso de Venezuela, existen tres elementos que son nuevos, todos atribuibles a la visión del rol del petróleo en el desarrollo nacional y regional: primero, el control gubernamental sobre la compañía nacional petrolera PDVSA a través de la renacionalización; segundo, la aplicación de una política redistributiva que utiliza los ingresos petroleros para promover el desarrollo nacional, tanto para resolver problemas específicos de los empobrecidos a nivel nacional como de la región del ALBA-TCP; tercero, el desarrollo de una alternativa de integración económica regional basada en el comercio y en la inversión en petróleo y energía. Constituida en 2005 como acuerdo de cooperación energética, Petrocaribe establece las condiciones de precio y financiamiento a corto y a largo plazo, y la creación del Fondo ALBA-TCP-Caribe, destinado a contribuir al desarrollo económico-social. La iniciativa ofrece términos favorables de intercambio y distribución. En Petrocaribe participan 18 países: Venezuela, Cuba, República Dominicana, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Surinam, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, y San Vicente y Las Granadinas, Haití, Nicaragua, Honduras y Guatemala. La integración regional energética impacta la producción, el comercio solidario y el desarrollo regional con inclusión.

El ALBA-TCP articula una propuesta de soberanía alimentaria lanzada a partir del 2008 que incluye, entre otros procesos, la designación de rubros estratégicos (maíz, soya, quinua, trigo, cacao, entre otros); el lanzamiento de programas de redistribución de tierras y beneficios para los pequeños y medianos productores; el lanzamiento de empresas grannacionales (empresas públicas mixtas de dos o más países miembros del ALBA-TCP), y la articulación de un sistema de distribución y mercadeo alternativo. En los últimos años, con el recrudecimiento de la guerra económica interna que ha socavado las alternativas alimentarias para la población, el gobierno venezolano ha establecido nuevas Misiones y mecanis-

mos para aliviar la situación. Sin embargo, la situación alimentaria, complejizada además por la guerra económica y la hiperinflación, afecta severamente a los venezolanos. El ALBA-TCP ha contribuido a paliar la situación, pero no ha logrado revertirla.

La soberanía financiera, que busca impulsar una nueva arquitectura financiera, surge y gana fuerza con el *boom* de los *commodities*, el aumento en reservas internacionales y la reducción de la deuda de los países progresistas durante la primera década del siglo XXI (hasta que estalla la crisis financiera de 2007). Como parte de la nueva arquitectura financiera, se impulsa la creación del Banco del Sur y el Banco del ALBA, entre otras iniciativas. El convenio constitutivo del Banco del Sur entró en vigor el 3 de abril de 2013 tras haber sido consignados los documentos de ratificación de Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Desde la firma del acta fundacional se suscitaban diferencias entre los países de Unasur con respecto al rol del banco, al monto y a la constitución de las aportaciones y al mecanismo de votación. El Banco del Sur se afecta más con la división-disolución de Unasur en el 2018, pero no está claro si algún país llegó a depositar los montos requeridos. Debido al retraso en las negociaciones del Banco del Sur, el gobierno venezolano planteó la creación del Banco del ALBA como un mecanismo alternativo en 2008, con mil millones de dólares como capital suscrito por parte de Venezuela. Una de las complejidades que confrontó el Banco del ALBA es que los aportes de los pequeños países del Gran Caribe no podían equiparar los aportes de Venezuela y el peso económico-financiero descansaba casi totalmente en este país. Entre los aportes del Banco del ALBA se incluye un Programa de Prevención de Desastres Naturales en la zona ALBA-Caribe, el cual aportó en la recuperación de los países del ALBA afectados por el huracán Irma en el 2017. La nueva arquitectura financiera se vio afectada por el fin del *boom* de los *commodities* y la crisis del 2008, que menguó las reservas internacionales y para algunos países supuso el retorno a contraer deudas con las instituciones del Fondo Monetario Internacional. Bolivia constituye una excepción, pues ha logrado mantener un crecimiento sostenido y saldar su deuda.



Los regionalismos en la actualidad: fracturas, disloques, rupturas y pausas

En la actualidad, los regionalismos confrontan un nuevo contexto. Estos procesos no pueden analizarse desde una dicotomía regionalismo abierto/nuevos regionalismos presentando al primero como exitoso y al segundo como no exitoso. Por un lado, porque el regionalismo abierto está siendo redefinido por la impronta de las renegociaciones que Estados Unidos, bajo la presidencia de Donald Trump, quiere imponer a los tratados de libre comercio desde una óptica proteccionista. Tal es el caso del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN). Los Estados Unidos quieren cambiar las disposiciones de las reglas de origen e introducen en la renegociación el petróleo como campo de inversión extranjera, entre otras disposiciones.

Los países que conforman la Alianza del Pacífico (Perú, Chile y México), que nace en 2011, también se ven afectados por las decisiones de Donald Trump, sobre todo por aquella que retira a los Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés de Trans Pacific Partnership), un grupo de 11 países que agrupa a tres de la Alianza del Pacífico

también. En la medida en que Estados Unidos se retiró, se planteó que la iniciativa perdía el impulso. En las últimas semanas, el comportamiento errático de Trump replantea el retorno al TPP. Igual ocurre con la Comunidad Andina, uno de los espacios de integración regional más antiguo y que agrupaba a Venezuela, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. Venezuela salió del Acuerdo en el 2006 –como reacción al acercamiento de Perú y Colombia a establecer acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos– y se volcó al ALBA-TCP. La CAN sufrió un impacto fuerte y buscó redefinirse.

El multilateralismo que cobija este tipo de acuerdo bajo la Organización Mundial del Comercio tampoco avanza; su estancamiento desde la Ronda de Doha del 2001 no supera las dificultades en torno de los asuntos no resueltos, con un gran énfasis en debates sobre agricultura, reservas de alimentos, así como de servicios. Hasta ahora, las negociaciones de la Ronda de Doha han fracasado.

El Acuerdo Unión Europea-Mercosur lleva 20 años en negociación y aunque ha avanzado en algunos rubros, alcanzó *impasses* recientemente con el tema del sector automotor y aún está permeado de grandes preocupaciones en torno a los sectores agrícolas.



La elección de Donald Trump en los Estados Unidos marcó el endurecimiento de las posturas hacia Cuba y desató una agenda de acecho y expresiones amenazantes de invasión hacia Venezuela.



Por otro lado, los nuevos regionalismos también se ven afectados por la escalada de las políticas de los Estados Unidos contra los gobiernos progresistas de la región. Donde más claramente se ve esta tendencia es en el caso de la persecución e imposición de sanciones a Venezuela. Es que Venezuela, además de poseer las reservas más grandes de petróleo en el planeta (recurso no renovable que se agotará en 40 años aproximadamente), se ha destacado por ejercer liderazgo en la promoción y articulación de los nuevos regionalismos, siendo Hugo Chávez una de las figuras más importantes en este desarrollo.

En marzo de 2015, los Estados Unidos impusieron un paquete de sanciones a Venezuela. Más precisamente, el 9 de marzo, Barack Obama proclamó una “emergencia nacional” debido a que Venezuela constituía una amenaza inusual y extraordinaria a los intereses de Estados Unidos, y que por ello se prohibiría la entrada al país de siete altos funcionarios venezolanos ligados a corrupción y violación de derechos humanos. El presidente Obama luego extendió por un año más las sanciones contra Venezuela, por el “riesgo extraordinario” que suponía la situación en ese país para la seguridad estadounidense.

La elección de Donald Trump en los Estados Unidos marcó el endurecimiento de las posturas hacia Cuba y desató una agenda de acecho y expresiones amenazantes de invasión hacia Venezuela. En el 2017 y 2018 se impusieron sanciones adicionales al país latinoamericano, prohibiendo las transacciones relacionadas con el financiamiento en moneda digital. Esta medida puede interpretarse como una reacción a la adopción, por parte de Venezuela, de la criptomoneda El Petro, respaldada por recursos petroleros y minerales, para contrarrestar el bloqueo económico y financiero internacional impuesto por los Estados Unidos y alejarse del dólar. Las medidas endurecieron las sanciones ya impuestas previamente en el 2017, que establecían la prohibi-

ción de negocios (*dealings*) con los Estados Unidos (persona o entidad) y en territorio estadounidense, incluyendo la emisión de nueva deuda y los bonos, pagos de dividendos.

El ALBA-TCP se relaciona con procesos regionalistas de concertación política, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Unión de Naciones del Sur (Unasur). La CELAC se formó en 2010, y en 2011 organizó una Cumbre que contó con representantes de 33 Estados latinoamericanos y caribeños (con excepción de las colonias y de los territorios), excluyendo a Canadá y a los Estados Unidos. Para algunos, esta histórica reunión retomó la agenda integracionista que marcó el Congreso Anfictiónico de Panamá convocado en 1826 por el libertador Simón Bolívar. Además, conformó una institucionalidad alternativa y un espacio de concertación regional potencial frente a la Organización de Estados Americanos (OEA). La Unasur cobra vida jurídica en 2011 y reúne a doce países de Suramérica. En términos generales, las similitudes que distinguen al ALBA-TCP, la Unasur y la CELAC refieren a tres aspectos: el accionar político que se refleja en la exclusión de los Estados Unidos, Canadá y Europa en las organizaciones; un rol importante para el Estado en el accionar nacional y regional, y el énfasis en el desarrollo.

Desde 2013, Venezuela ha propuesto la creación de una zona económica compartida entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Caribeña (Caricom), donde confluirían más de 22 países de Latinoamérica, el Caribe y Centroamérica, proyectándose con un gran potencial para el desarrollo comercial y económico regional.

También puede observarse la escalada en el intento de ruptura en la Unasur y Mercosur. El abandono de Unasur por seis países, en abril de 2018 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay), ocurre justo cuando Bolivia (miembro importante

Por otro lado, los nuevos regionalismos también se ven afectados por la escalada de las políticas de los Estados Unidos contra los gobiernos progresistas de la región. Donde más claramente se ve esta tendencia es en el caso de la persecución e imposición de sanciones a Venezuela.

del ALBA-TCP) asume la presidencia pro-témpore. En 2016, con el ascenso al poder de Mauricio Macri en Argentina y Michel Temer en Brasil (tras el golpe parlamentario a Dilma Rousseff y, más recientemente, el encarcelamiento de Luiz Inácio Lula da Silva), Venezuela fue suspendida del Mercosur, del que era miembro desde 2012.

Estos procesos generan fracturas, disloques y rupturas que afectan los avances obtenidos en las décadas pasadas. Dos ejemplos ilustran la problemática claramente. El primero es la celebración de la Cumbre de las Américas en Perú, en el 2018, donde el presidente Pedro Pablo Kuczynski se empeñó en que el presidente

Nicolás Maduro, de Venezuela, no asistiera. Al final, Kuczynski tampoco pudo asistir pues tuvo que renunciar previo a la Cumbre por corrupción. A la Cumbre fueron pocos presidentes, y el mismo Donald Trump plantó a los representantes de la región, cancelando sorpresivamente su participación. Dieciséis países firmaron una declaración hacia Venezuela, un llamado urgente para que “las elecciones fueran limpias”.

La agenda que se persigue es parcialmente hacer regresar las Cumbres a la alineación con la Organización de Estados Americanos (OEA), que se había visto afectada por el nuevo regionalismo estratégico. La conformación del ALBA-TCP, la Unasur, la CELAC, así como la iniciativa de Petrocaribe, cambiaron los números en las votaciones de la OEA. Esto ocasionó que surgieran bloques de votos constituidos por los países del Gran Caribe que, aunque pequeños en tamaño, se multiplicaban en votos por ser naciones soberanas. Las relaciones internacionales que Cuba cultivó por décadas con Caricom también fueron sin duda un aporte en estos procesos. Esto fue notorio en el 2017, cuando un grupo de naciones caribeñas votaron en contra de una resolución condenando a Venezuela y otro grupo de países caribeños se abstuvo, derrotando de tal manera la medida.

El segundo ejemplo es el de cómo los Estados Unidos quieren alejar a los países miembros de Petrocaribe de Venezuela. La potencia occidental ha hecho acercamientos para conquistar Petrocaribe, con intentos que van desde tratar de suministrar el petróleo ellos mismos, hasta ofrecer que si Venezuela cae, tal vez México podría suministrar el petróleo a las islas. Estas medidas buscaban lograr apoyo contra Venezuela en un contexto en el que, dada la reducción en los precios del crudo, Venezuela había reducido el suministro a Petrocaribe.

En el escenario actual hay dos procesos que pueden contribuir a rescatar los avances. Uno es el resultado de los comicios en Venezuela, México, Colombia y Brasil. Si logran consolidarse gobiernos progresistas en el poder en estos países, eso tendría posiblemente repercusiones positivas para el ALBA-TCP. El otro proceso que puede contribuir a rescatar los avances del ALBA-TCP es el acercamiento con China y Rusia. Dado que la agenda de los Estados Unidos busca fortalecer su posición en la región frente a estos países, este acercamiento es crucial. Este proceso se ha iniciado: China tiene importantes inversiones en la región y además ha contribuido con la otorgación de préstamos a diferentes países. Es también el inversor principal en la construcción del Canal en Nicaragua.

El giro que ha sufrido la región en los últimos años ha trastocado los logros y avances del ALBA-TCP. Sin embargo, aun con sus complejidades, avances, y retrocesos, el nuevo regionalismo estratégico se presenta como una mejor alternativa frente al multilateralismo y el proteccionismo bilateral, máxime cuando la OMC no funciona como un espacio donde se pueda impulsar una agenda de desarrollo.

TAL COMO ESTÁ PLANTEADO, EL ACUERDO NO SERÍA NADA BENEFICIOSO PARA LA ARGENTINA EN TÉRMINOS COMERCIALES. SIN EMBARGO, EL GOBIERNO SE EMPEÑA EN CONCRETARLO, CON UN DOBLE PROPÓSITO: COMO UNA “SEÑAL POLÍTICA” ANTE EL MUNDO Y CON LA INGENUA EXPECTATIVA DE QUE CONTRIBUYA A ATRAER LA AÑORADA “LLUVIA DE INVERSIONES”.

HISTORIA DE UNA ENTREGA: LAS NEGOCIACIONES PARA UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

por **CARLOS BIANCO**. *Docente-investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y asesor de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la CTA de los Trabajadores.*



1.

Introducción: todo tiempo pasado fue mejor

Desde su inicio en 1995, las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación Birregional entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) se caracterizaron por sus permanentes marchas y contramarchas. Luego de la suspensión de las negociaciones en 2004 como consecuencia de que las partes consideraran insuficientes las respectivas ofertas intercambiadas en mayo y septiembre de ese año, en marzo de 2010 los mandatarios de ambas regiones acordaron el relanzamiento de las negociaciones comerciales para la celebración de este acuerdo que, en los hechos, no es más que un tratado de libre comercio (TLC).

Las rondas de negociación que tuvieron lugar a partir de entonces se caracterizaron nuevamente por la dificultad para llegar a un tercer intercambio de ofertas. La experiencia fallida de 2004 provocó que las condiciones de negociación que exigiera el Mercosur fueran más rigurosas, de modo de lograr un acuerdo más equilibrado. El Mercosur comenzaría a ejercer mayor presión para que la UE efectivamente reconociera las asimetrías económicas existentes, y garantizara la incorporación al acuerdo de cláusulas de “trato especial y diferenciado” (TED) que favorecieran al Mercosur. La posición de la UE no resultó ser conciliadora ni mucho menos: bajo el argumento de que en los últimos años los países del Mercosur se habían beneficiado de un proceso de crecimiento acelerado y de mejora generalizada de las condiciones de vida de sus pueblos, el reclamado TED ya no se justificaba, al menos no en la misma medida que antes.

Hasta mayo de 2016, el intento por parte de la UE de imponer sus intereses ofensivos terminó chocando siempre con el objetivo del Mercosur de lograr un acuerdo equilibrado que contribuyera a reducir las asimetrías vigentes en la relación económica birregional. Finalmente, tras seis años de reiniciadas las negociaciones, el 11 de mayo de 2016 se produjo el tercer intercambio de ofertas en Bruselas. Desde entonces, se han generado múltiples rondas de negociación y avances sostenidos para la firma del TLC: ronda tras ronda de negociación, casi a cambio de nada, la UE fue consiguiendo permanentes concesiones por parte de los miembros del Mercosur, desesperados por firmar un acuerdo que funcionara como “señal a los mercados” de que nuestros países se acoplaban decididamente al proceso de globalización.

El acuerdo profundizaría la tradicional inserción internacional de los países del Mercosur como proveedores de materias primas y alimentos, e importadores de manufacturas de mayor valor agregado y contenido tecnológico provenientes de la UE.

2.

Integración económica entre regiones asimétricas: el pez chico y el pez grande

Existen dos tradiciones teóricas distintas respecto de la integración económica en general, y entre regiones asimétricas en particular. Por un lado, desde un enfoque “liberal” u “ortodoxo”, la integración preferencial entre dos regiones es siempre una situación sub-óptima; el óptimo sería una liberalización total de la economía que permitiera a los consumidores beneficiarse por los menores precios de los productos, a partir de la especialización de los países en productos en los que ya presentan ventajas competitivas.

Más allá de su carácter permanente de sub-optimalidad, desde este punto de vista se sostiene que un proceso de integración económica es “bueno” o positivo cuando permite un aumento del comercio global. En el caso de un tratado comercial de tipo “norte-sur”, si bien sería una situación no óptima en relación al libre comercio mundial, debería generar un impacto positivo en ambos mercados a partir de la especialización productiva en aquellos bienes en los que ambas regiones ya cuentan con ventajas competitivas, lo que redundaría en la caída en los precios y en el aumento de la oferta de los bienes comerciados. En palabras más técnicas, los efectos estáticos en términos de eficiencia primarían en este tipo de acuerdo.

En los enfoques teóricos “desarrollistas” o “heterodoxos”, se analizan también las implicancias de un acuerdo de integración económica desde el punto de vista de los países en tanto “productores”. Desde esta perspectiva, un acuerdo comercial es visto como algo positivo en tanto permita generar ganancias de eficiencia dinámicas vinculadas a una mayor escala de producción y a procesos de aprendizaje productivo entre las industrias que

participan del esquema de integración económica, de modo de poder mantener o desarrollar actividades productivas de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Sin embargo, para que todo ello pueda suceder y beneficiar a ambas partes, debe existir cierta simetría relativa en los niveles de desarrollo en general, y de industrialización en particular.

Aquí radica el principal inconveniente de los acuerdos de tipo “norte-sur”: dados los distintos niveles de competitividad y productividad existentes entre países centrales y periféricos, difícilmente se produzcan procesos de especialización productiva y complementación comercial de carácter intraindustrial, sino todo lo contrario: cada uno de los países o regiones se terminará especializando en la producción de aquellos bienes en los que ya cuenta con ventajas competitivas en el marco de un proceso de racionalización y profundización de las pautas de comercio ya existentes, por lo que es muy poco probable que se produzca en los países del sur un proceso de diversificación y sofisticación de su patrón productivo y comercial.

En suma, se puede concluir que los acuerdos de tipo “norte-sur”, donde los países que liberalizan su comercio muestran profundas asimetrías, pueden llegar a generar ciertas ganancias de especialización de carácter estático desde el punto de vista de los países como “consumidores” (acceso a mayor variedad de bienes a menores precios), pero que seguramente no aparezcan las potenciales ganancias dinámicas vinculadas al desarrollo de los países como “productores” (desarrollo de capacidades tecnológicas, diversificación de la producción y mejoras en la calidad del empleo). De esta forma, se producirá una concentración de los beneficios en la región que contaba previamente con una “mejor” especialización productiva y mayores niveles de desarrollo relativo.

3.

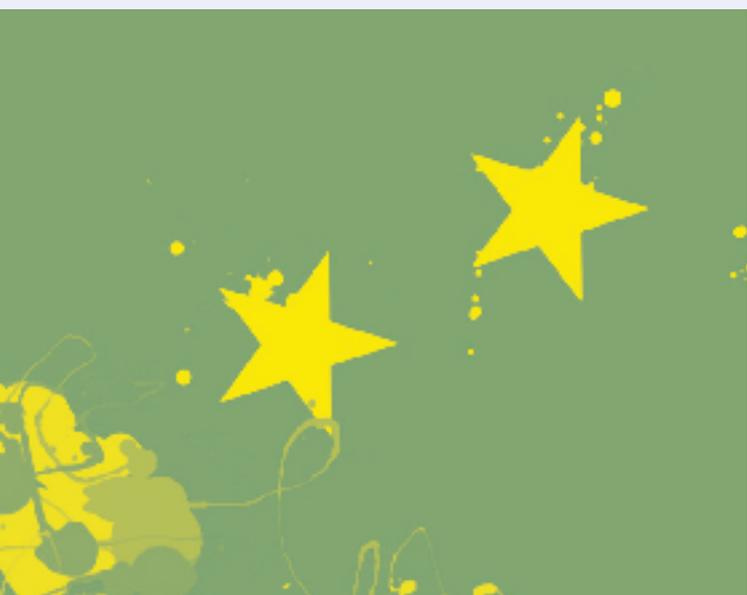
Estado de la negociación: avances, obstáculos y desequilibrios

Las diferencias en el desarrollo relativo y en las estructuras productivas de ambos bloques determinan que los objetivos y resultados buscados por cada una de las partes diverjan sustantivamente. Así, mientras el núcleo de los intereses de la UE se centra en la ampliación de preferencias de tipo OMC *plus* y en una mayor apertura del mercado para los bienes industriales, el interés central del Mercosur apunta a conseguir un mayor acceso al mercado europeo para el comercio de productos agropecuarios. Si bien desde mayo de 2016 las negociaciones avanzaron de manera sustantiva tanto en lo referente a los textos normativos como a las respectivas ofertas, aún subsisten varios puntos en negociación que impiden que se produzca la fumata blanca. Respecto de los textos, se alcanzaron consensos en la mayor parte de los capítulos y se identificaron las sensibilidades de cada una de las partes, actualmente sujetas a definiciones de índole política. En cuanto a las ofertas, tuvieron lugar mejoras de ambos lados, aunque visiblemente con mayores concesiones por parte de los países del Mercosur.

Puntualmente, el Mercosur accedió a la histórica demanda de la UE de ofrecer una cobertura de al menos un 90% del comercio, al tiempo que se comprometió a incluir un 60% de la misma en canastas de desgravación con un máximo de 10 años. Asimismo, solo el Mercosur presentó mejoras en su oferta de compras públicas y liberalización del comercio de servicios. Por su parte, la UE se limitó a mejorar parcialmente sus ofertas en materia de acceso a su mercado de productos agropecuarios, que recién a comienzos de 2018 se han mejorado muy marginalmente.

Luego del fracaso de la XI Cumbre Ministerial de la OMC en la ciudad de Buenos Aires, en donde se esperaba culminar las negociaciones y firmar al menos un acuerdo parcial, ambas partes expresaron su interés en firmar un “acuerdo político” durante el primer semestre de 2018 –tal como hizo la UE con Japón a mediados de 2017–, en cuyo marco todos los temas sustantivos en negociación deberían estar acordados. Se trataría de un borrador avanzado y casi definitivo, donde constarían los compromisos de cada una de las partes para las distintas materias del acuerdo. Sin embargo, dicho acuerdo todavía no se ha alcanzado, restando aún definir varios temas sensibles para cada una de las partes.

Actualmente son cuatro los temas relevantes en que no existe acuerdo y que podrían conducir a un nuevo fracaso en la negociación de mantenerse las posiciones actuales. En primer lugar, en materia de acceso al mercado de bienes, la UE debería mejorar sustantivamente el volumen y las condiciones de administración de los productos agropecuarios excluidos del ritmo general de desgravación arancelaria e incluidos en cuotas arancelarias (carnes bovinas, porcinos y aviares; azúcar; arroz; maíz; etanol). Por su parte, la UE exige al Mercosur un todavía mayor porcen-



taje de bienes en canastas de desgravación de un máximo de 10 años y una cobertura que implique el 90% de los ítems arancelarios, que en términos de flujos de comercio representa más del 90% ya aceptado. Además, reclama la inclusión en el esquema de liberalización de los productos lácteos procesados y los vinos, donde muestra una oferta amplia y competitiva de productos diferenciados de alto valor agregado.

En segundo lugar, aparecen las negociaciones en torno de la industria automotriz, un sector de gran interés ofensivo para la UE, en tanto representa aproximadamente una cuarta parte del comercio bilateral. En este caso, los reclamos generales de la UE refieren a una “aceleración” de las canastas de desgravación de vehículos finales y autopartes y a la definición de una regla de origen flexible que incluya dentro del universo de bienes sujetos a desgravación a vehículos y autopartes con un bajo contenido regional, de modo de aprovechar la importación a bajo costo de piezas de países de extrazona de bajos salarios. Del lado de enfrente, mientras Argentina, Uruguay y Paraguay ya han aceptado las condiciones sectoriales reclamadas por la UE, Brasil se opone a una mayor apertura que la ya concedida, por tratarse de un sector de gran importancia para la producción, el comercio y el empleo.

En tercer lugar, dentro del capítulo de servicios se encuentran acordados varios aspectos, aunque restan consensos en otros: si bien no se incluye la liberalización de los servicios públicos, el Mercosur aceptó otorgar acceso a su mercado bajo condiciones de trato nacional, lo que implica el mismo tratamiento regulatorio a las empresas de servicios europeas y domésticas. Asimismo, se trabaja la liberalización sobre la base de “listas negativas”; se excluyen solamente los servicios marítimos de cabotaje, el transporte aeronáutico y los servicios aeroportuarios, el manejo de materiales nucleares y el comercio de armamento. Continúa sin consenso la liberalización de la navegación interna (reclamada por la UE, pero hasta ahora rechazada por el Mercosur) y los servicios audiovisuales (de alta sensibilidad para Francia).

En cuarto y último lugar aparecen los aspectos vinculados a la propiedad intelectual. La UE solicita la extensión de la duración de las patentes y la protección de los datos de prueba en el caso de los medicamentos y los productos agroquímicos. El Mercosur ha sostenido hasta ahora que no estaría dispuesto a aceptar estas dos cláusulas, al menos en lo que hace a los productos farmacéuticos. Asimismo, se mantiene la discusión en materia de indicaciones geográficas (IGs). La UE presentó un listado de más de 350 nuevas IGs, de modo de proteger productos que van más allá de los vinos y bebidas espirituosas (cuya protección a través de IGs se encuentra regulada por la OMC), tales como productos lácteos y pastas. Por su parte, el Mercosur solicitó a la UE el reconocimiento de más de 100 IGs propias, pero que no implican daños severos sobre la producción europea en tanto no se encuentran extendidas comercialmente en Europa.

4.

Impactos productivos y comerciales: como en la perinola, la UE toma todo

Los funcionarios y negociadores del gobierno argentino reconocen *sotto voce* que se trata de un acuerdo nada beneficioso para el país en términos comerciales, ya que existirían muy pocas oportunidades para incrementar las exportaciones hacia la UE, una competencia mayor para las exportaciones al mercado brasileño y múltiples amenazas de avalancha importadora de productos industriales desde el mercado europeo. Sin embargo, la definición política al más alto nivel es la de firmar de todos modos el acuerdo con un doble objetivo: fortalecer la “señal política” de que la Argentina se acopla al mundo a través de la firma de acuerdos de libre comercio y esperar ingenuamente que este mal acuerdo en términos comerciales provoque la añorada “lluvia de inversiones” hacia la Argentina.

Si bien los países del Mercosur no se han molestado en realizar estudios oficiales y actualizados sobre los impactos productivos y comerciales del acuerdo, existe como antecedente un estudio realizado en 2013 por el Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería argentina en donde, además de estimar el impacto general, se identifican los sectores ganadores y perdedores del acuerdo en el caso de Argentina, Brasil y la UE. En materia de resultados se observa que solo la UE obtendría un superávit comercial adicional del orden de los U\$S 8.510 millones. Tanto la Argentina como Brasil sufrirían un déficit comercial adicional del orden de los U\$S 991 millones y los U\$S 7.290 millones, respectivamente.

En el caso de la Argentina, el déficit adicional del acuerdo sería el resultado de un doble efecto negativo. Por un lado, se produciría una caída de las exportaciones totales del orden de los U\$S 103 millones. Si bien las preferencias del acuerdo permitirían incrementar el flujo exportador hacia la UE (U\$S 1.399 millones), al mismo tiempo se erosionarían las preferencias actualmente existentes en el Mercosur respecto de nuestro principal socio comercial, lo que llevaría a una caída de las exportaciones argentinas a Brasil (U\$S 1.456 millones). Por el otro, tendría lugar un fuerte incremento de las importaciones argentinas provenientes de la UE en virtud de las preferencias otorgadas (U\$S 3.330 millones), que irían en detrimento de las compras externas que anteriormente se realizaban en Brasil, que sufrirían una importante caída (U\$S 2.281 millones). Para Brasil también se produciría un déficit comercial adicional, aunque ello tendría lugar a causa de un mayor incremento de las importaciones que de las exportaciones. Si bien por un lado las ventas externas brasileñas a la UE mejorarían sustantivamente (U\$S 6.317 millones), ello se vería compensado por una caída en las exportaciones hacia la Argentina (U\$S 2.281 millones) en virtud de la erosión de las preferencias vigentes, que ahora también usufructuarían las empresas europeas. Mientras tanto, por el otro, se produciría una inundación de importaciones europeas (U\$S 12.895) como resultado del proceso liberalizador entre ambos bloques. Más allá de los resultados agregados, el estudio analiza el impac-

to en términos sectoriales. Comenzando por la Argentina, los productos con mayores oportunidades serían aquellos vinculados al complejo alimenticio, particularmente los productos de carne bovina. Por su parte, la reducción de las exportaciones argentinas a Brasil se explicaría fundamentalmente (80%) por solo tres sectores productores de manufacturas de origen industrial: automotores y sus partes; químicos, caucho y plásticos; y maquinaria y equipo. Estos mismos sectores se repiten al observar los productos que mayoritariamente (70%) ingresarían desde la UE hacia la Argentina ante la firma del acuerdo birregional. En el caso de Brasil, los productos con mayores oportunidades también serían aquellos vinculados al complejo alimenticio: productos cárnicos en general y carne bovina en particular. Al igual que en el caso argentino, la reducción de las exportaciones brasileñas hacia nuestro país se explicaría fundamentalmente (77%) por los mismos tres sectores industriales: automotores y sus partes; maquinaria y equipo, y químicos, caucho y plásticos, en ese orden. Estos mismos sectores serían los más afectados (69%) por las importaciones adicionales provenientes desde la UE hacia Brasil. En síntesis, más allá del impacto comercial negativo en términos estáticos, al pensar los efectos dinámicos del acuerdo se produciría una fuerte reprimarización de las exportaciones argentinas y brasileñas, en detrimento de ventas de productos industriales de mayor valor agregado y contenido tecnológico vinculados al comercio de intrazona. Por el contrario, se acentuaría el patrón importador del Mercosur de productos manufacturados provenientes de la UE. En consecuencia, el acuerdo profundizaría la tradicional inserción internacional de los países del Mercosur como proveedores de materias primas y alimentos, e importadores de manufacturas de mayor valor agregado y contenido tecnológico provenientes de la UE.

5.

Observaciones finales: la historia, como tragedia y como farsa

Trece años después de que se produjera el rechazo a la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), nos encontramos en un punto similar. Si bien la negociación entre el Mercosur y la UE no tiene la misma connotación negativa en términos políticos, se trata de un acuerdo tremendamente ambicioso, que excede claramente los temas estrictamente comerciales, aún más nocivo que el ALCA para las posibilidades de desarrollo futuro de nuestra región.

En este marco, el Mercosur se encuentra realizando múltiples concesiones ante una región profundamente más desarrollada y aceptando cláusulas que reducen brutalmente los márgenes aplicables de políticas industriales, comerciales y tecnológicas en la región. Ello obedece tanto a la incorporación de “nuevos temas” de negociación como a la profundidad de muchas de sus cláusulas, que van mucho más allá de los estándares y compromisos asumidos por nuestros países en el marco del sistema multilateral de comercio. Asimismo, el Mercosur ha ido flexibilizando crecientemente sus posiciones originales ante la “necesidad política” de mostrar resultados en el corto plazo, de modo de presentar a la región ya no “aislada del mundo” por gobiernos “populistas”, sino como inserta en un “nuevo mundo” caracterizado por la existencia de cadenas globales de valor. A este respecto, se produjeron múltiples flexibilizaciones en la posición original del Mercosur, en general a cambio de ninguna o mínimas concesiones de una UE que se encuentra dentro del más cómodo de los escenarios, frente a una contraparte desesperada por firmar cualquier acuerdo lo antes posible. En síntesis, el Mercosur ha otorgado múltiples concesiones ante una UE que todavía ni siquiera ha mostrado una oferta atractiva en el sector de alimentos, dejando de lado la mayoría de las condiciones que se habían planteado originalmente de modo de obtener un TED que compense las fuertes asimetrías existentes entre ambas regiones. Se trata de un acuerdo claramente desequilibrado a favor de la UE, el socio notoriamente más desarrollado. Estamos ante la consumación en tiempo real de una tragedia histórica para las posibilidades de industrialización y desarrollo futuro de la Argentina, con consecuencias que serán irreversibles sobre el tejido industrial y sobre la posibilidad de generar empleo de calidad y bien remunerado.



EN UN MARCO DE RECUPERACIÓN DE LOS VALORES DE SUS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN, LOS PAÍSES DEL CONTINENTE VEN REPUNTAR SUS CUENTAS EXTERNAS. LA EXCEPCIÓN ES LA ARGENTINA, QUE EN 2017 SUFRIÓ UNO DE LOS MAYORES DÉFICITS COMERCIALES DE SU HISTORIA, TENDENCIA QUE PARECE ACENTUARSE EN 2018.

LA REAPARICIÓN DE LOS COMMODITIES Y EL DESAJUSTE DE LAS POLÍTICAS LIBERALES EN SUDAMÉRICA

por DR. DAMIÁN PAIKIN.

Investigador en el Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Facultad de Ciencias Económicas UBA. dpaikin@yahoo.com





E

l año 2017 trajo en América latina, y particularmente en América del Sur, una fuerte recuperación de sus cuentas externas, gracias al aumento de sus exportaciones. Obviamente aún lejos del *boom* de los *commodities* de años atrás, los valores de muchos de los principales productos de exportación han recobrado su sendero ascendente, generando un aumento del monto total del comercio a nivel global, así como también del intrarregional. De este modo, la región dejó atrás media década de caídas de los precios de su canasta de exportación y de un débil aumento del volumen exportado. En este contexto, también las importaciones de la región siguieron el mismo camino, tras cuatro años de disminuciones de su valor (Tabla 1).

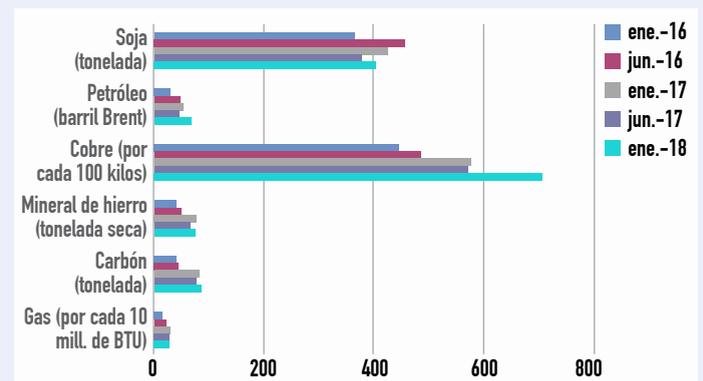
Tabla 1. América latina. Variación del valor de comercio de bienes en relación al año anterior (en porcentaje)

FLUJO	BIENES	
	ENERO A JUNIO 2016	ENERO A JUNIO 2017
Exportaciones	-9	12,1
Importaciones	-13	7,3

Fuente: CEPAL

Dentro de este escenario, los principales beneficiarios de esta recomposición han sido los países sudamericanos, particularmente aquellos organizados en torno del petróleo y los minerales, cuyos precios se han disparado en 2017, pero también fue un año aceptable para los vendedores de productos agrícolas cuyos valores no sólo se han mantenido, sino que han tenido un alza que se encuentra en torno al 10%. Así, mientras el barril de petróleo pasó, entre enero de 2016 y enero de 2018, de 32 a 69 dólares, la tonelada de soja pasó de 367 dólares a 405 en el mismo período, configurando un buen marco para el conjunto de los países productores (Cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución de los precios de los principales commodities (2016-2018). En dólares

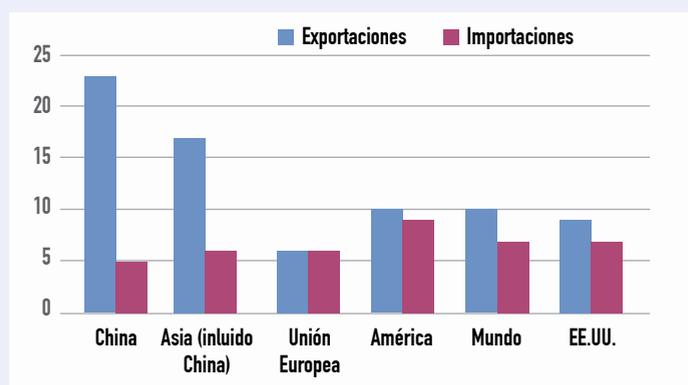


Fuente: Banco Mundial

Esta recuperación tiene su explicación en la tracción de las principales potencias, con la primacía del gigante chino, país que al ser gran consumidor de *commodities* sudamericanos impulsó con su demanda dichos precios. Pero también el aumento del comercio se explica en la propia recuperación, aunque acotada, de los principales países sudamericanos, la cual actuó como motor del comercio intrarregional (Cuadro 2).

Mientras el barril de petróleo pasó, entre enero de 2016 y enero de 2018, de 32 a 69 dólares, la tonelada de soja pasó de 367 dólares a 405 en el mismo período, configurando un buen marco para el conjunto de los países productores.

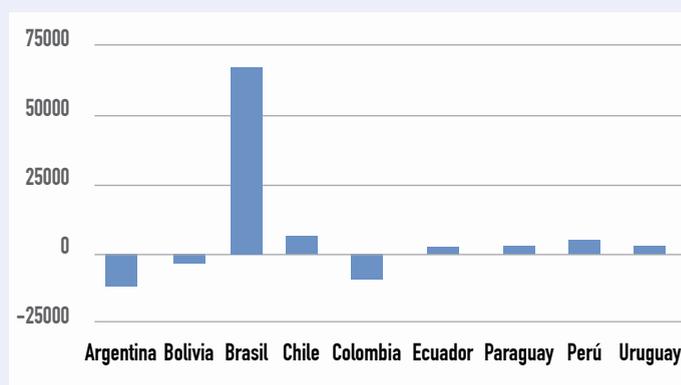
Cuadro 2. América latina: variación del comercio de bienes con respecto al año anterior, por socios



Fuente: CEPAL

Así, 2017 generó un fenómeno particular. Todos los países de América del Sur, a excepción de uno, o incrementaron sus superávits comerciales, o dejaron atrás sus déficits y se convirtieron en superavitarios, o, para los más retrasados, generaron un proceso de achicamiento del déficit. Es decir que durante el año pasado el escenario internacional generó para el comercio sudamericano un verdadero viento de cola, llevando a que algunos países, como Brasil, asistieran a su mayor superávit histórico (Cuadro 3).

Cuadro 3. Resultado de las balanzas comerciales de los países sudamericanos (2017)

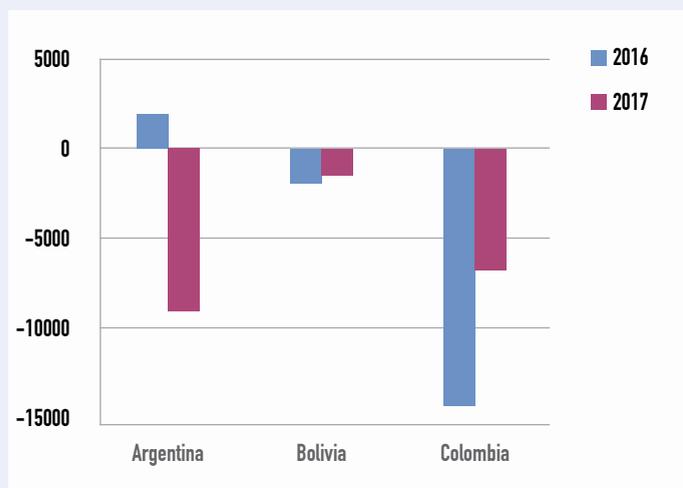


Fuente: INDEC, Bancos Centrales de Perú, Paraguay, Chile, Uruguay y Ecuador, DANE de Colombia, INE de Bolivia, Ministerio de Industria y Comercio de Brasil. No se han encontrado datos de Venezuela

La inserción inteligente al mundo y el camino a la "excepción" sudamericana

La excepción a este contexto favorable de las cuentas externas sudamericanas fue la Argentina, que en el año 2017 sufrió uno de los mayores déficits comerciales de su historia, con un saldo negativo de 8.471 millones de dólares, el cual parece continuar acentuándose en el año 2018. Este déficit revirtió el pequeño superávit del 2016 y fue sin dudas uno de los fundamentos de la crisis financiera de mayo de 2018, al demostrar la ausencia de la capacidad autónoma de la Argentina por obtener dólares desde su economía real capaces de aportar al repago del endeudamiento externo (Cuadro 4).

Cuadro 4. Comparación interanual del resultado de la balanza comercial de los tres países sudamericanos que sostienen déficits en 2017



Fuente: INDEC, INE y DINE

Las causas de este fenómeno son variadas y se incluyen entre ellas el precio de los combustibles que aún son parte de la canasta importadora argentina.

Pero más allá de este dato, ha sido la política la que ha llevado a esta situación, por medio de la forma en que el gobierno argentino ha interpretado su propuesta de inserción al mundo, a partir de la reconstrucción de un esquema de liberalismo comercial extremo y de apertura unilateral de la economía.

En este marco, la forma de vincularse con China y la flexibilización de las normas internas del Mercosur han sido dos de los ejes principales sobre los cuales se ha constituido este déficit. Solo tomando esos dos socios, se puede observar la presencia de un nuevo tipo de déficits gemelos (7.736 millones de dólares de déficit con China y 7.701 con Mercosur –mayor aún si se toma solo Brasil–).

El caso chino es relativamente sencillo de explicar. La potencia exportadora del gigante asiático no precisa mayores comentarios. Si a este potencial se le suma una apertura a las importaciones sin mayores controles, se obtiene inmediatamente el saldo negativo que se viene repitiendo en los últimos años, pero que en el pasado fue contrapesado por acuerdos políticos que llevaron a un financiamiento del comercio a partir de instrumentos como los *swaps* (que en estos días parecen volver a negociarse), a mayores inversiones o a formas de buscar equilibrar los flujos.

Con el nuevo gobierno, la relación política con China pasó de ser un esquema prioritario a un modelo confuso de oposición y posterior acercamiento obligado por las circunstancias, movimientos en los cuales la cordialidad política fue dejada de lado por parte del gobierno chino y se pasó al frío lenguaje de los números.

Ya de por sí, este tipo de relación complicó la evolución del comercio argentino. Sin embargo, el efecto China no debe ser solo visto en términos bilaterales. Si se analiza el devenir de la presencia china en los últimos diez años, por caso en Brasil, principal destino de las exportaciones argentinas, se observa cómo en prácticamente la totalidad de los sectores, los proveedores asiáticos han venido reemplazando a los proveedores argentinos, al punto tal que, entre el año 2002 (fecha de la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio) y el año 2016, la Argentina perdió 6 puntos porcentuales en su participación en las importaciones brasileñas, mientras que China ganó un 12 por ciento.

Es decir que aquí la flexibilización del Mercosur y cierto desinterés por el futuro del bloque han generado un fuerte reemplazo de los proveedores argentinos a Brasil, hecho que ya se venía observando durante el período de Cristina Kirchner y Dilma Rousseff, pero que se agravó tras los cambios de gobierno (Tabla 2).

Tabla 2. Participación argentina y china en las importaciones brasileñas (2002-2004 / 2014-2016)

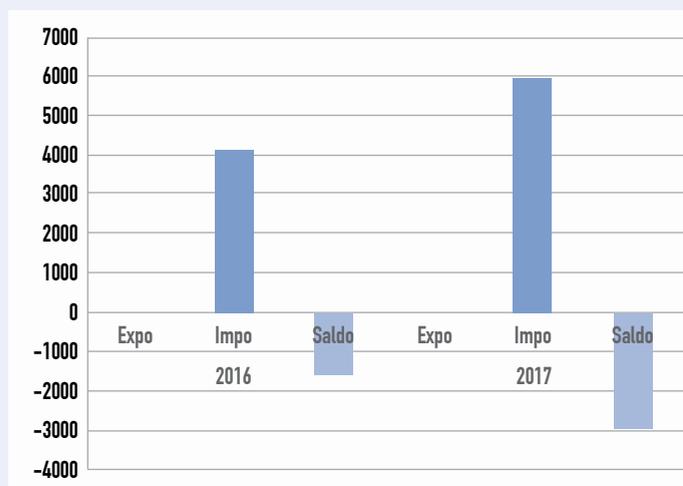
DESCRIPCIÓN SECTOR	IMPORTACIONES BRASILEÑAS DESDE ARGENTINA 2002 / 2016 (MILL. U\$S CORRIENTES)	PART. ARGENTINA			IMPORTACIONES BRASILEÑAS DESDE CHINA 2002 / 2016 (MILL. U\$S CORRIENTES)	PART. CHINA		
		PROM. 2002-2004	PROM. 2014-2016	VARIACIÓN LINEAL		PROM. 2002-2004	PROM. 2014-2016	VARIACIÓN LINEAL
Total	4995 / 9084	12%	6%	-6%	1553 / 23363	6%	18%	12%
Cereales	844 / 408	71%	36%	-35%	0,095 / 0,525	0%	0%	0%
Vehículos automoviles, tractores, velocipedos y demas vehiculos	742 / 3328	27%	34%	7%	19 / 582	1%	5%	4%
Plásticos y sus manufacturas	388 / 522	19%	8%	-9%	16 / 729	1%	12%	11%
Maquinaria y aparatos mecánicos; sus partes	241 / 394	3%	2%	-1%	103 / 4012	3%	22%	19%
Productos químicos diversos	130 / 223	12%	7%	-5%	3 / 331	1%	6%	5%
Químicos orgánicos	125 / 62	4%	1%	-3%	166 / 1988	7%	21%	14%
Vegetales comestibles, raíces y tubérculos	107 / 346	68%	37%	-31%	19 / 294	10%	39%	29%
Lacteos, huevos de las aves, miel natural	76 / 226	49%	40%	-9%	0,181 / 0	0%	0%	0%
Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	45 / 76	22%	8%	-22%	0,050 / 143	0%	18%	18%
Madera y manufacturas de madera, y carbón de leña	35 / 2	60%	13%	-47%	0,9 / 28	3%	29%	26%
Filamentos Sintéticos	61 / 23	19%	1%	-18%	27 / 530	4%	32%	28%

Fuente: Elaboración propia en base a Un Comtrade

En esta decaída, la Argentina solamente sostuvo su participación en el sector automotriz, mercado fuertemente custodiado por las terminales bajo la normativa Mercosur. Paradójicamente, sin embargo, es este mismo sector el que explica la mayor parte del déficit con Brasil. El sector automotriz del Mercosur fue durante años ejemplo de un modelo de comercio regulado a partir de la denominada cláusula flex, cuya última negociación, en 2015, llevó al hecho de que, por cada dólar exportado por la Argentina, Brasil pudiera vender 1,5 dólar a nuestro país. Con la llegada de Cambiemos, las reglas se flexibilizaron (o, en verdad, se incumplieron), dejando el campo fértil para el autogobierno de las terminales en un contexto de fuerte crecimiento de la demanda argentina de automóviles. Como resultado, la relación actual está cerca de 2,5 dólares importados de Brasil por cada dólar exportado por la Argentina. Esto generó un déficit del sector de 2.979 millones de dólares, sin contar aquí el componente autopartista (Cuadro 5).

La flexibilización del Mercosur y cierto desinterés por el futuro del bloque han generado un fuerte reemplazo de los proveedores argentinos a Brasil, hecho que ya se venía observando durante el período de Cristina Kirchner y Dilma Rousseff, pero que se agravó tras los cambios de gobierno.

Cuadro 5. Balanza comercial de autos terminados entre Argentina y Brasil (2016-2017). En millones de U\$S



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil. Se confeccionó sumando las siguientes líneas del Nomenclador: 87042190, 87032210, 87032310, 87033390, 87043190, 87032100.

Para peor, este contexto, antes que revertirse, parece viajar en 2018 hacia una profundización, ante el sostenimiento de lo que el gobierno presenta como una “inserción inteligente al mundo” y que, en pocas palabras, puede ser explicada como una apertura general a las importaciones y al libre comercio, en espera de mayores inversiones y acceso a mercados.

Esta idea de mundo con la que soñaba el gobierno de Cambiemos, aunque controversial, era permeable a ser debatida en 2016, con la hegemonía norteamericana aún lanzada a propuestas como el Acuerdo Transpacífico y el Tratado Transatlántico, bajo la administración del presidente Obama. Pero con la llegada de Donald Trump al poder, parece haberse vuelto sumamente ilusoria.

De esta forma, se llevó adelante una doctrina que puede definirse como la de un multilateralismo indiferente, dado que, en la búsqueda de mayores relaciones comerciales e inversiones, se han prometido ventajas a todas las grandes potencias sin comprometerse particularmente con ninguna y sin sopesar las relaciones de poder existentes en el mundo. Esto dio lugar a un proceso donde, antes que hablar de la conquista de nuevos mercados, la diplomacia argentina ha tenido que dedicar su tiempo a evitar el cierre de aquellos que ya existían, como en el caso del aceite de soja en China

o el reciente episodio del acero o del biodiesel de los Estados Unidos, entre otros.

En las puertas de la firma de un acuerdo profundamente asimétrico con la Unión Europea, queda aún, para el gobierno de Cambiemos, la posibilidad de entender que el mundo cambió y que la apertura de las propias fronteras no llevará a mayores accesos a mercados, sino simplemente a mayores déficits, tal como viene sucediendo.

Quizá la inserción inteligente sea observar el mundo sin esas anteojeras librecambistas y tomarlo tal cual es. Un espacio donde cada país defiende su mercado y frente al cual se debe buscar negociar bajo esa premisa.

La forma de vincularse con China y la flexibilización de las normas internas del Mercosur han sido dos de los ejes principales sobre los cuales se ha constituido este déficit. Solo tomando esos dos socios, se puede observar la presencia de un nuevo tipo de déficits gemelos (7.736 millones de dólares de déficit con China y 7.701 con Mercosur –mayor aun si se toma solo Brasil–).

El viento de cola y la política pública

Durante los años 2000, una de las explicaciones construidas por los pensadores liberales en torno al éxito económico de los gobiernos nacional-populares estuvo asociada a la idea del viento de cola, entendiendo este concepto a partir de la existencia de un mundo altamente demandante de los *commodities* que producían los países sudamericanos. Se decía entonces que, dado que los precios de los distintos bienes exportables llegaron a valores altísimos, se habían podido llenar las arcas estatales, permitiendo el ingreso de divisas y generando importantes procesos de desendeudamiento y de redistribución.

En la actualidad, en la Argentina al menos, se asiste a un proceso inverso. Las cuentas públicas asisten a un déficit importante que se complementa con un fuerte endeudamiento y un proceso de degradación de la balanza comercial a niveles históricos. Se plantea entonces la presencia de un mundo incierto y complejo que no ayuda al desarrollo nacional.

Sin embargo, esto no es así. Lo que ha intentado demostrar el presente artículo es que esta situación no se condice con la idea de un escenario comercial adverso, sino que, por el contrario, el viento de cola de los *commodities*, aun en su forma actual de brisa suave o moderada, ha regresado al continente, generando importantes mejoras en las cuentas externas de los países de la región.

La excepción es la Argentina, donde la política de inserción comercial al mundo basada en un idealismo librecambista se ha venido estrellando con la realidad, discutiendo la premisa de que el contexto internacional por sí solo genera riesgos o beneficios. Es la combinación de las circunstancias, con la capacidad de generar un diagnóstico claro y un proyecto coherente lo que permite obtener resultados positivos en el marco de un mundo, eso sí, altamente complejo. Este hecho sirve de reivindicación de las políticas llevadas adelante años atrás, que permitieron un sostenido ciclo de crecimiento y de advertencia de la necesidad actual de repensar el mundo que nos toca vivir y aplicar políticas acordes con ese diagnóstico.

La política es correr los límites de lo dado, e incluso en el terreno internacional hay resquicios para actuar por fuera de lo existente y de la lógica adaptativa. Quizás este sea el principal desafío del multilateralismo indefinido de Cambiemos, sobre todo en un mundo donde, según observó recientemente Juan Tokatlian, “es difícil suponer que en los próximos años no se produzca un decaimiento del multilateralismo y un debilitamiento del cosmopolitismo” (<http://www.lanacion.com.ar/1951851-hacia-una-relacion-mas-madura>). Advertir esos fenómenos, entonces, es esencial para entender los condicionamientos que deberá afrontar el país en el futuro.

A PARTIR DE LA INSTAURACIÓN DEL GABINETE PRODUCTIVO, EN 2008, Y LA FORMACIÓN DE LOS CONSEJOS SECTORIALES, EN 2011, EL PAÍS VECINO APUNTÓ AL SOSTENIMIENTO DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL POR MEDIO DE LA COORDINACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. EN EL RUBRO AUTOMOTRIZ, ESTA INICIATIVA LOGRÓ RESULTADOS POSITIVOS EN MATERIA DE CRECIMIENTO, INVERSIÓN Y CREACIÓN DE EMPLEO DE CALIDAD, ENTRE OTROS.

POLÍTICA INDUSTRIAL E INTEGRACIÓN REGIONAL: UN ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA RECIENTE DEL SECTOR AUTOMOTRIZ EN URUGUAY

por **SEBASTIÁN TORRES**. *Doctor en Economía por la Universidad de Leicester de Inglaterra y Magister en Estudios de Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales de Holanda, donde recibió el premio a la mejor tesis de Maestría en Desarrollo Internacional por parte del Banco Mundial. Ha sido docente en la Universidad de Londres, en la Universidad de la República de Uruguay y Director Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay. Adicionalmente, cuenta con una extensa trayectoria como consultor para organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo. sebastian.torres@iaen.edu.ec*





El autor agradece al profesor Robert Wade, de la London School of Economics, y a los colegas de la School of Oriental and African Studies de la Universidad de Londres por sus sugerencias y comentarios a versiones previas de este documento, y al Instituto de Altos Estudios Nacionales por el apoyo financiero para realizar esta investigación.

I.

Introducción

Durante la última década, la discusión acerca de la necesidad de una transformación de la matriz productiva en América latina como condición indispensable para alcanzar un proceso de desarrollo económico y social sostenido en el tiempo se ha instalado nuevamente en la agenda de debate público.

Varios factores internos y externos explican el resurgimiento de este “viejo tema”: primarización de las economías, problemas de competitividad y escasa incorporación de valor agregado en la producción de bienes y servicios nacionales, aumento en los niveles de desempleo y trabajo precario, desaceleración en las tasas de crecimiento en Asia, y caída del precio de las materias primas, entre otros.

En este marco, y con el objetivo de promover herramientas de mediano y largo plazo conducentes al desarrollo de los sectores agropecuario, industrial y servicios, Uruguay crea en 2008 el Gabinete Productivo, iniciando así un importante esfuerzo de coordinación interministerial que tendría como resultado la definición de políticas sectoriales para 13 cadenas productivas. Este Gabinete tenía dos objetivos centrales: la consolidación del ciclo de expansión e inclusión social iniciado en el año 2003, y la generación de una rápida respuesta a los impactos negativos que producto de la crisis financiera internacional ya comenzaban a afectar a diversos sectores productivos de la economía uruguaya. A través de este nuevo mecanismo de articulación entre organismos públicos, se buscaba además definir de forma precisa los diferentes roles y responsabilidades institucionales de cara al efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por el nuevo gobierno instalado en marzo de 2005.

Como parte de este proceso de fortalecimiento institucional, y buscando ampliar la base de actores sociales que participaban en la definición de la política industrial del país, el Gabinete Productivo crea en 2011 los Consejos Sectoriales.

Estos ámbitos de trabajo tripartitos, integrados por representantes del gobierno, de los sindicatos y de las asociaciones empresariales, buscaban a su vez la sostenibilidad en el tiempo de la política industrial, más allá de los vaivenes electorales. En una etapa inicial, se conforman cinco Consejos Sectoriales para los sectores automotriz, biotecnología, farmacéutico, forestal-madera y naval. El objetivo de este trabajo es hacer un balance de la experiencia de estos mecanismos de coordinación público-privada, analizando en particular el caso de la industria automotriz. Por sus características particulares, el desarrollo de este sector constituye una de las apuestas de política industrial más ambiciosas:

se encuentra “lejos” del espacio-producto de Uruguay (concentrado en ventajas comparativas tradicionales, basadas en el sector agropecuario), y constituye un buen ejemplo de la forma en la que la integración regional puede fortalecer estos procesos (acuerdo bilateral Brasil-Uruguay).

Luego de revisar el marco teórico y los antecedentes institucionales que llevaron a la creación del Gabinete Productivo en el año 2008, el estudio analiza la experiencia del Consejo Sectorial Automotriz durante el período 2010-2015, destacando tanto sus principales logros como las lecciones aprendidas de cara al futuro.

II.

Marco analítico para la definición de la política industrial en el caso uruguayo

Considerando sus respectivas dotaciones relativas de factores de producción (trabajo, tierra, capital), y siguiendo sus ventajas comparativas tradicionales, la teoría económica neoclásica de comercio internacional concluye que los países del sur global deberían ser exportadores de bienes intensivos en recursos naturales y/o en trabajo no calificado.

Durante muchos años en América latina, y como resultado de la aplicación de políticas económicas que consideraban este postulado teórico como un “deber ser”, los esfuerzos productivos se concentraron exclusivamente en la producción de bienes intensivos en el uso de sus materias primas (minerales y alimentos). De esta forma, además, se esperaba que los países alcanzaran tasas de crecimiento elevadas y sostenidas en el tiempo, factor clave en el proceso de convergencia hacia los niveles de ingreso de los países más desarrollados.

Sin embargo, analizando los procesos de desarrollo económico y social de diferentes países en el largo plazo, la evidencia histórica comparada apunta en otra dirección. El desarrollo económico requiere diversificación, y no concentración y especialización en la producción de algunos pocos bienes primarios (o intensivos en el uso de recursos naturales).

En el caso uruguayo, y en el marco de la discusión de cara a la conformación de los Consejos Sectoriales durante los años 2010 y 2012, algunos hechos estilizados a nivel de las categorías clásicas de política industrial (como la evolución de la productividad y la incorporación tecnológica) reflejaban la importancia de afianzar estos procesos en el apuntalamiento de economías de escala en la región, y en el permanente agregado de valor al interior de las cadenas productivas, mejorando la calidad de su inserción internacional.

III.

La experiencia de los Consejos Sectoriales

3.1. Antecedentes

En el año 2011, la conformación de los Consejos Sectoriales, ámbitos tripartitos de coordinación entre gobierno, trabajadores y empresarios para la definición de políticas productivas a través de metas, herramientas, indicadores de seguimiento y financiamiento en base a objetivos que permitieran evaluar los resultados alcanzados, inauguraba la segunda fase de trabajo del Gabinete Productivo.

La coordinación en ámbitos tripartitos implicaba un cambio metodológico y estratégico en el diseño de la política, con un Gabinete Productivo más enfocado en obtener resultados concretos de transformación productiva y cambio estructural en mediano y largo plazo, que en la mera superación de restricciones, cuellos de botella y/o fallas de mercado.

El establecimiento de metas claras y cuantificadas permitiría así identificar la forma en que la política industrial, más allá del incremento en los agregados macroeconómicos (crecimiento, exportaciones e inversión extranjera directa), se orientaba en torno a su última razón de ser: la consolidación de una nueva estructura productiva que operase como principal mecanismo de redistribución del ingreso, base indispensable para la conformación de un Uruguay cada vez más inclusivo.

En una segunda etapa de trabajo, cada Consejo Sectorial definió sobre la siguiente base, su respectivo plan industrial:

1. Visión (largo plazo).
2. Objetivos/metetas (mediano y largo plazo).
3. Planes de acción:
 - a) Matrices que identifican actividades y herramientas.
 - b) Asignación de recursos (presupuesto).
 - c) Cronogramas de implementación.
 - d) Organismos e instituciones responsables.
 - e) Evaluación y definición de indicadores (criterios para la medición de éxitos y fracasos).
 - f) Seguimiento.
 - g) Comunicación y difusión de resultados.

La visión destacaba la importancia, el rol, la orientación y el posicionamiento de la industria y del sector en particular en la estrategia de desarrollo nacional. En este sentido, se especificaron las razones de la promoción industrial incluyendo los motivos por lo que el sector seleccionado es importante para el desarrollo, el rol que juega en el estímulo de otros sectores y el posicionamiento que debería tener esa cadena de valor en los mercados nacionales, regionales y globales.

Las dimensiones clave en torno al establecimiento de objetivos abarcaron aspectos que hacían a la agregación (sector, subsectores o eslabones, productos) y horizonte temporal (trimestral, anual, quinquenal) para el logro de las metas de producción, exportaciones, inversiones y localización (tanto cuantitativas como cualitativas).

El alcance y número de esos objetivos/metetas, incluyendo cuántas metas numéricas y qué grado de detalle puede ser especificado, dependería crucialmente de las características del sector, de las estadísticas disponibles, y de las capacidades de coordinación público-privadas.

La elección inicial de los sectores automotriz, biotecnología, farmacéutico, forestal-madera y naval buscaba así diversificar la producción y las exportaciones uruguayas (más allá de la soja, celulosa, carne y arroz), tanto por la vía del agregado de valor en el sentido de las ventajas comparativas tradicionales, como a través del desarrollo de nuevos sectores generadores de ventajas competitivas sistémicas, que permitieran capturar mayores niveles de renta en las cadenas de producción globales.

3.2. Consejo Sectorial de la Industria Automotriz

Desde mediados del año 2008 la cadena automotriz fue definida como prioritaria por el Gabinete Productivo, trabajándose tanto en la caracterización del sector como en la identificación de medidas de política que contemplaran las potencialidades y restricciones que dicho sector presentaba. Con el fin de profundizar este diagnóstico y de instrumentar las medidas que alcanzaran los lineamientos estratégicos del sector, se convocaría posteriormente, a principios del año 2009, a la Mesa Automotriz.

En 2011, el ámbito de trabajo tripartito establecido en la Mesa Automotriz tomaría un nuevo impulso con el lanzamiento de los Consejos Sectoriales por parte del Gabinete Productivo, efectivizándose, a su vez, algunas de las medidas planteadas durante el período 2008-2010.

El diagnóstico inicial constataba que el sector había presentado un crecimiento sostenido durante el período 2004-2010: una tasa media acumulativa anual de 16% en su valor bruto de producción (alcanzando un valor de 244 millones de dólares), y un nivel de empleo de 3.500 trabajadores. A su vez, desde 2004 se habían quintuplicado sus ventas, llegando a exportar por 485 millones de dólares en el 2011 (crecimiento acumulativo anual promedio de 19%). La demanda externa se localizaba mayoritariamente en la región (Brasil y Argentina), zona donde se destinaba más del 80% de las exportaciones.

El Plan Industrial elaborado en el ámbito tripartito identificó como visión del sector al 2030: la “consolidación de la industria como uno de los motores de crecimiento de la economía, atrayendo inversiones del exterior y consolidando sus ventajas competitivas en segmentos específicos de la cadena de valor automotriz internacional, integrados sólidamente a la cadena de valor regional”.

En el marco de esta visión, y sobre la base de los objetivos consensuados en el ámbito del Consejo Sectorial, se identificaron a su vez tres ejes estratégicos que se resumen a continuación:

Eje 1: Desarrollo productivo

Objetivo 1: Capacidad para competir con productos y servicios automotores regional e internacionalmente.

Objetivo 2: Gestionar la reglamentación técnica, certificación y acreditación en el sector.

Objetivo 3: Intensificar la incorporación de conocimiento en el sector.

Objetivo 4: Fortalecer la capacidad competitiva de las pequeñas y medianas empresas automotrices.

Eje 2: Inserción internacional

Objetivo 5: Profundizar la integración productiva con la cadena automotriz regional.

Objetivo 6: Diversificar los mercados para las exportaciones.

Eje 3: Desarrollo humano e institucional

Objetivo 7: Mejorar las relaciones laborales del sector.

Objetivo 8: Incrementar el empleo de calidad.

Objetivo 9: Fortalecer la capacidad de gestión de los actores sectoriales.

En base a estos 9 objetivos, el plan definiría posteriormente un total de 15 metas y 21 herramientas que abarcaron, entre otros, los siguientes aspectos: financiamiento; marco normativo; comercio exterior; integración productiva, y capacitación y certificación de calidad.

3.3. Resultados alcanzados

La evolución del sector durante los años 2010-2015 fue positiva en términos generales.

Las exportaciones de vehículos y autopartes, más allá de algunos problemas de acceso al mercado brasileño y argentino, que fueron negociados puntualmente por parte del gobierno uruguayo, se mantuvieron en cifras elevadas y superaron por primera vez en la historia del sector los 530 millones de dólares en 2013.

Tanto las nuevas estrategias de las empresas transnacionales, de acompañar la instalación y expansión de empresas ensambladoras (*follow sourcing*), así como las condiciones normativas de Uruguay (acuerdo bilateral automotriz entre Brasil y Uruguay, ley de inversiones, subsidio de 10% a la exportación, y régimen de admisión temporaria), llevaron a que empresas de gran porte y reconocimiento global eligieran a Uruguay como destino donde radicar su negocio (la japonesa Takata y la china Lifan), o decidieran ampliar sus negocios (inauguración en Las Piedras de la segunda planta de Yazaki, Japón).

De esta forma, el empleo en el sector alcanzó en 2014 la cifra de 7.000 trabajadores (fuente: Banco de Previsión Social), duplicándose con respecto a las cifras de 2008. La mayor captación de mano de obra por parte del sector, junto a la localización que tuvieron las nuevas empresas y las características de las mismas, mejoraron la calidad del empleo en el conjunto del sector. Esto se vio reflejado por el hecho de que la mayoría de los nuevos trabajadores incorporados al rubro automotor provinieron de trabajos zafrales del agro o de actividades informales (realizando por ejemplo trabajo *a façon* para la industria de la vestimenta).

Asimismo, el fuerte impulso en la contratación de personal femenino, que muchas veces cumple el rol de jefa de hogar, fue muy relevante en la mejora de la calidad de vida de un segmento de la población donde las oportunidades acceso y promoción laboral eran más escasas.

De esta misma forma, la incorporación de jóvenes en la fuerza laboral de estas nuevas empresas, además de constituir una primera experiencia laboral para muchos de ellos, evitó su migración obligada a la capital del país en busca de ofertas laborales. En lo relativo a los objetivos planteados en el marco del Consejo Sectorial de Industria Automotriz, se registraron adicionalmente los siguientes avances significativos:

Mejora de los acuerdos de Complementación Económica vigentes:

► El incremento de actividad económica regional y la elevada demanda en el sector impulsaron el comercio bilateral durante el período analizado. En particular, el comercio bilateral Brasil-Uruguay se mantuvo en niveles elevados, regido por el 68° protocolo adicional del ACE2, y alcanzó cifras históricas.

► Adicionalmente, cabe destacar que el Comité Bilateral Automotriz Uruguay-Brasil se reunió de forma periódica. En este aspecto, vale puntualizar la renovación con éxito del acuerdo entre ambos países en 2011, y la rápida y efectiva resolución de problemas de acceso al mercado brasileño por parte de las empresas uruguayas.



Desarrollo del número de proveedores de la cadena regional:

- ▶ Se implementó el Proyecto de Intensificación y complementación automotriz en el ámbito del Mercosur, basado en tres componentes: competitividad de los proveedores autopartistas, estudio de mercado y extensión tecnológica.
- ▶ Se promovieron talleres de buenas prácticas, programas de mejora continua de sistemas de producción y capacitaciones en metodologías de resolución de problemas, medición y metrología de líneas de producción.

Mejora de la competitividad sectorial:

- ▶ Creación del Conglomerado Automotriz junto con el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas (PACC) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Desarrollo humano e institucional:

- ▶ La aplicación de sistemas de gestión de los recursos humanos modernos, a través de la provisión de guarderías, de cursos de capacitación, de premios por productividad, de movilidad dentro de la empresa, etc., resultó en avances significativos en las condiciones y perspectivas de los trabajadores.

Considerando sus respectivas dotaciones relativas de factores de producción (trabajo, tierra, capital), y siguiendo sus ventajas comparativas tradicionales, la teoría económica neoclásica de comercio internacional concluye que los países del sur global deberían ser exportadores de bienes intensivos en recursos naturales y/o en trabajo no calificado.

En lo que refiere a las empresas terminales uruguayas (vehículos), se reafirmó la importancia de los acuerdos comerciales de Uruguay con Brasil para el desarrollo de este subsector de la cadena, ya que su evolución dependió (y depende actualmente) mayoritariamente del acceso a los mercados de la región.

En cuanto a las empresas sistemistas, el origen foráneo de sus capitales reafirmó la integración de las mismas al plan de proveedores de las empresas terminales de la región. Es así que, al igual que las empresas ensambladoras, la razón de su localización en Uruguay dependió mayoritariamente del libre acceso a los mercados vecinos, especialmente a Brasil.

Cabe destacar, finalmente, que la integración de Uruguay con Brasil durante el período 2010-2015 registró otros avances significativos. A modo de ejemplo, y bajo el título “Nuevo paradigma bilateral”, se alcanzaron acuerdos estratégicos en los subgrupos de trabajo “Libre Circulación de Bienes y Servicios” e “Integración Productiva” (energía eólica y sector naval) del Grupo de Alto Nivel (GAN), establecido por los presidentes Dilma Rousseff y José Mujica en 2012.

En su visita a Uruguay ese mismo año, Tovar Nunes da Silva, vocero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, declaraba: “Nuestra intención es cada vez más importar desde Uruguay productos de calidad, llegando finalmente a la integración de las cadenas productivas en sí mismas. Son dos economías muy próximas, sobre todo en Río Grande del Sur y Santa Catarina. Existe una tendencia natural de convergencia. Sin embargo, esta convergencia no puede significar solamente la compra de artículos. No basta comprar de una empresa uruguaya para que haya integración. Es preciso crear empleos en Uruguay, en Río Grande del Sur y en Brasil para poder alimentar ese flujo comercial”.

En síntesis, la experiencia del sector automotriz en Uruguay indica que la profundización del proceso de integración productiva entre los países socios del Mercosur requiere de acciones políticas (acuerdos específicos), que van más allá de garantizar el libre comercio, y constituye un buen punto de partida desde el que proyectar acciones de integración productiva en nuevas cadenas de valor como el sector naval, el de energía eólica, el de biotecnología y otros.

Este aspecto es clave para los países de menor “desarrollo industrial relativo”, y es condición indispensable para superar las asimetrías estructurales al interior de la región.

IV.

Conclusiones

La experiencia del Consejo Sectorial de la Industria Automotriz en el caso uruguayo sugiere que la promoción de sectores no tradicionales en las economías de los países pequeños del sur global es todavía posible.

Los factores clave para el éxito de estas políticas incluyen, entre otros, el diseño de incentivos apropiados para las inversiones extranjeras, acuerdos comerciales que faciliten el acceso a los mercados regionales, marcos normativos nacionales que promuevan la innovación, esquemas tributarios que estén vinculados con la agregación creciente de valor en la producción nacional, y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los trabajadores.

Por otra parte, la evolución reciente de la industria manufacturera en los países latinoamericanos sugiere que la política industrial en el futuro cercano será cada vez más relevante.

La nueva política industrial deberá priorizar a aquellos sectores estratégicos que, en virtud del potencial que presenten, puedan convertirse en motores del desarrollo. En este marco, algunos criterios que podría orientar su elección serían:

- 1) Comercio y diversificación de mercados: priorizar aquellas cadenas productivas que contribuyen en mayor medida a la diversificación de la matriz productiva y exportadora, ya sea en productos como en destinos. La diversificación se halla fuertemente ligada a la intensificación de la industria y es deseable, ya que reduce las vulnerabilidades de la economía.
- 2) Valor agregado: se trata de uno de los aspectos clave, ya que la capacidad de agregar valor en el proceso productivo es un indicador del grado de sofisticación y desarrollo de una economía.
- 3) Empleo de calidad: una de las formas de lograr crecimiento económico con equidad distributiva es estimular el desarrollo de sectores que generen mejores puestos de trabajo. Esto no solamente implica mayores salarios, sino que incluye otros múltiples aspectos relativos al desarrollo de las capacidades y las posibilidades de realización personal.
- 4) Encadenamientos hacia otros sectores: la capacidad de arrastre hacia otros sectores es un aspecto fundamental a tomar en cuenta a la hora de asignar incentivos fiscales.

En lo que refiere a las empresas terminales uruguayas (vehículos), se reafirmó la importancia de los acuerdos comerciales de Uruguay con Brasil para el desarrollo de este subsector de la cadena, ya que su evolución dependió (y depende actualmente) mayoritariamente del acceso a los mercados de la región.



Referencias

- Chang, Ha-Joon (2002): *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (Anthem Press, United Kingdom).
- Gabinete Productivo (2008). Documento Base del Gabinete Productivo para el desarrollo estratégico de las cadenas productivas. Montevideo: Gabinete Productivo.
- (2009). Cadenas de Valor I. Carnes, Lácteos, Granos, Maderas, Automotriz, Farmacéutica, TICs, Energías Renovables. Montevideo: Gabinete Productivo.
- (2010). Cadenas de Valor II. Bio y Nanotecnología, Avícola, Porcina, Cítricos, Textil, Vestimenta. Montevideo: Gabinete Productivo.
- (2010). Medidas para el Desarrollo de Cadenas de Valor. Montevideo: Gabinete Productivo.
- (2011) Plan Sectorial Automotriz. Montevideo: Gabinete Productivo.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2006). *Doomed to choose: Industrial policy as predicament*. Harvard Working paper: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/doomed-to-choose.pdf>
- IPEA (2011): *A Primarização da Pauta de Exportações no Brasil: ainda um dilema*.
- Lin, Justin (2012). *New Structural Economics*. The World Bank.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2009). Estrategia Uruguay Tercer Siglo. OPP. Uruguay.
- Rodrik, Dani (2004). *Industrial Policy for the XX Century*. Harvard University working paper.



vocesenelfenix.com