

Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad : desafíos y políticas públicas	Titulo
García Delgado, Daniel R. - Compilador/a o Editor/a; Ruiz del Ferrier, Cristina - Compilador/a o Editor/a; García Delgado, Daniel R. - Autor/a; Ruiz del Ferrier, Cristina - Autor/a; Quevedo, Luis A. - Prologuista; Aronskind, Ricardo C. - Autor/a; Cao, Horacio - Autor/a; Dellatorre, Raúl - Autor/a; Míguez, María Cecilia - Autor/a; Forti, Alfredo W. - Autor/a; Bocco, Arnaldo M. - Autor/a; Marchini, Jorge - Autor/a; Botto, Mercedes - Autor/a; Porta, Fernando - Autor/a; Crespo, Eduardo - Autor/a; Pelfini, Alejandro - Autor/a; Desai, Radhika - Autor/a; Ramírez Gallegos, René - Entrevistado/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
FLACSO sede Argentina	Editorial/Editor
2015	Fecha
Documento de trabajo no. 2	Colección
Políticas públicas; Inclusión social; Desarrollo; Estado; Economía; América Latina; Argentina;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108051251/pdf_1614.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



ISBN: 978-950-9379-32-9

Documento de Trabajo N°2

ESTADO Y DESARROLLO INCLUSIVO EN LA MULTIPOLARIDAD

DESAFÍOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Daniel GARCÍA DELGADO
Cristina RUIZ DEL FERRIER
(Compiladores)



FLACSO
ARGENTINA



ÁREA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Documento de Trabajo N°2

ESTADO Y DESARROLLO INCLUSIVO EN LA MULTIPOLARIDAD

DESAFÍOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Daniel GARCÍA DELGADO
Cristina RUIZ DEL FERRIER
(Compiladores)



ÁREA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Compiladores

Daniel GARCÍA DELGADO
Cristina RUIZ DEL FERRIER

Diseño y diagramación

Ignacio FERNÁNDEZ CASAS

Buenos Aires, octubre de 2015

Documentos de Trabajo es una serie de publicaciones del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Se propone abordar temáticas específicas en relación al Estado, al desarrollo, las políticas públicas, la sociedad civil, la administración pública y la integración regional y global. Cada Documento de Trabajo refleja los resultados de los proyectos de investigación del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Dir. Dr. Daniel García Delgado
Editora Cristina Ruiz del Ferrier

Contacto

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Cristina Ruiz del Ferrier
Oficina 31 - primer piso - Ayacucho 555
(CI026AAC)
<http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/>

García Delgado, Daniel

Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad : desafíos y políticas públicas / Daniel García Delgado ; Cristina Ruiz del Ferrier ; contribuciones de Aronskind, Ricardo ; Cao, Horacio A. ; Raúl Dellatorre ; compilado por Daniel García Delgado ; Cristina Ruiz del Ferrier ; prólogo de Luis Alberto Quevedo. - 2a edición especial. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2015.

Libro digital, PDF - (Documento de trabajo ; 2)

Archivo Digital: descarga y online

Edición para Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ISBN 978-950-9379-32-9

1. Estado. 2. Desarrollo. 3. Políticas Públicas. I. Aronskind, Ricardo, , colab. II. Cao, Horacio A., , colab. III. Dellatorre, Raúl, colab. IV. García Delgado, Daniel, comp. V. Ruiz del Ferrier, Cristina, comp. VI. Quevedo, Luis Alberto, prolog. VII. Título.
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 23/10/2015



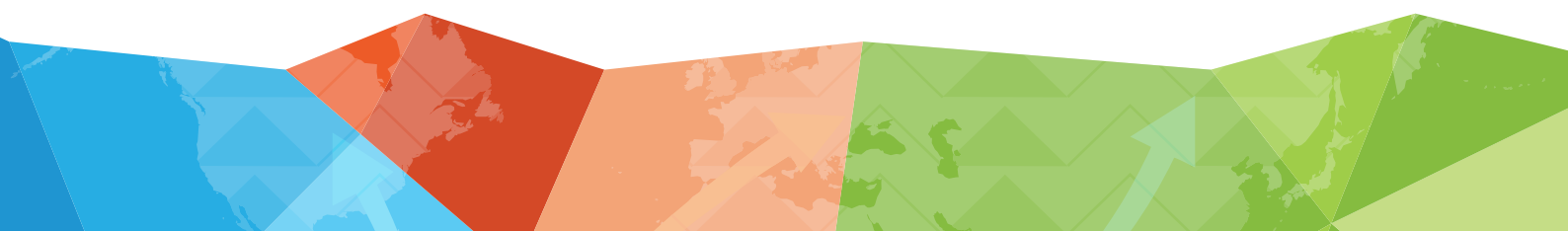
Este Documento de Trabajo y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de este Documento de Trabajo no puede utilizarse con fines comerciales.



SUMARIO

PRÓLOGO	9
Por Luis Alberto Quevedo	11
INTRODUCCIÓN	13
Por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier	15
 PRIMERA PARTE: De la Unipolaridad a la Multipolaridad.	 19
¿Otra vez tras el espejismo neoliberal?	21
<i>América del Sur, sus actores y tensiones.</i>	
Por Ricardo Aronskind	
El Estado en la Multipolaridad.	27
<i>(y la multipolaridad de ideas estatales).</i>	
Por Horacio Cao	
Disputas de Hegemonías.	31
Por Raúl Dellatorre	
 SEGUNDA PARTE: ¿Consolidación del modelo o cambio de ciclo?	 35
La inserción internacional de la Argentina:	37
<i>Encrucijadas y Posibilidades.</i>	
Por María Cecilia Míguez	
La defensa y los Recursos Naturales en Suramérica:	45
<i>Aportes para una estrategia regional.</i>	
Por Alfredo W. Forti	
Los desafíos de las Políticas Nacionales ante el nuevo Escenario Global	55
Por Arnaldo Bocco	

TERCERA PARTE: ¿Profundización de la integración regional o un nuevo aperturismo comercial?	67
América Latina:	69
<i>¿Es buen o mal momento para la integración regional?</i>	
Por Jorge Marchini	
El dilema de ser y estar.	73
<i>Los límites de la integración sudamericana.</i>	
Por Mercedes Botto	
La utopía del “MERCOSUR social y productivo” y el fantasma del “MERCOSUR comercial”.	81
Por Fernando Porta	
CUARTA PARTE: ¿Apuesta a la Multipolaridad o a la reinserción en el Norte global?	87
“Retomada de la hegemonía norteamericana”.	89
<i>¿Fin de ciclo?</i>	
Por Eduardo Crespo	
“¡Ni yanquis ni chinos!	97
¿Y entonces qué nos queda?: Élite transformativas”.	
Por Alejandro Pelfini	
Economía Geopolítica:	103
<i>La disciplina de la Multipolaridad.</i>	
Por Radhika Desai	
ENTREVISTA	111
Entrevista a René Ramírez Gallegos	113
<i>Secretario de Educación Superior Ciencia y Tecnología e Innovación de Ecuador.</i>	
Por Daniel García Delgado	
CONCLUSIONES	119
El paradigma posneoliberal en un tiempo de inflexión.	121
Por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier	
SOBRE LOS AUTORES	131





PRÓLOGO

Este segundo Documento de Trabajo es producto de las exposiciones que tuvieron lugar en la Jornada académica que organizara el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Argentina el pasado 24 de junio. Dicha jornada ha tenido como título: *Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad* y abajo un pequeño subtítulo que agrega la temática de las Políticas Públicas. Yo creo que en la definición de este título se condensa una perspectiva y esa perspectiva es la que Daniel García Delgado y su equipo, más todos los investigadores que han sido convocados, tienen. Es decir, en primer lugar, replantearse la cuestión por el Estado. En este punto creo que, en la última década, si hay algo que nos merecemos discutir y debatir son las consecuencias que ha tenido la aparición de un nuevo tipo de Estado en la Argentina y en la región, que tienen una vocación por conducir, por intervenir o por alentar procesos de ampliación de derechos, por garantizar el desarrollo del aparato productivo, regularizar y fortalecer el mundo del trabajo, invertir en educación, ciencia y tecnología con una mirada de mediano y de largo plazo, etc.; es decir, un tipo de Estado que contrasta mucho con lo que fueron los modelos de Estado que vivimos en otras décadas, sobre todo en la década de los noventa. Replantearse la cuestión del Estado me parece que es un propósito no solamente desde el punto de vista del desafío académico y de investigación, sino que también es un propósito político en el sentido de pensar que están confrontándose todo el tiempo modelos de Estado distintos.

También incluyo muy especialmente el concepto de desarrollo inclusivo. Porque la temática del desarrollo en América Latina, como todos ustedes saben, tiene una larga data pero ha tenido marcadas diferencias regionales y temporales. Ya desde los años '50 fueron años de largos debates sobre el desarrollo en América Latina. Ahora, los modelos de desarrollo de los '50, de los '60, de los '80, del 2000, etc., han sido modelos de desarrollo diferentes y hoy conviven en nuestras sociedades visiones y modelos también muy distintos de qué significa "el desarrollo". Cuando se lo pone al lado de "inclusivo" esto es una toma de posición y es una toma de posición también no solamente política sino también de *perspectiva del tipo de desarrollo* en que estamos pensando y del lugar desde dónde interrogar la temática del desarrollo desde la política y desde el mundo académico. Creo que esto debe ocuparnos muy especialmente, sobre todo a nosotros que tenemos una vocación por valorizar esta perspectiva: como todos ustedes saben, FLACSO tiene una vocación no solamente por investigar los procesos sociales, económicos y políticos que vivimos sino que además se propone tener presencia e incidencia en las políticas públicas que se llevan a cabo en la Argentina y en la región. En otras palabras, definir que vamos a reflexionar sobre el desarrollo inclusivo es también una toma de posición y supone "salir al ruedo" de un debate que me parece que lejos de estar saldado, convive con otras perspectivas de

desarrollo que circulan en el mundo académico y político de la región y que este Documento de Trabajo también quiere poner en cuestión.

Y, por último, el tema de la multipolaridad. Considero que la región donde nosotros nos ubicamos, el mundo de los últimos veinte años, también nos ha obligado a repensar de qué manera las nuevas relaciones internacionales, la nueva institucionalidad de América Latina ha vivido no solamente en eso un cambio respecto de la perspectiva de cómo vemos el mundo, sino también un cambio respecto de la institucionalidad de los órganos de cooperación, de desarrollo o lo que tiene que ver con las formas en las cuales el regionalismo ha sido pensado en América Latina, cuestiones todas estas que nos obliga a volver a visitar ese concepto del mundo multipolar después de haber transitado por "varios mundos", desde el bipolar al unipolar, del unipolar al multipolar, entre otros. Creo que colocar la temática del Estado y la temática del desarrollo inclusivo en una perspectiva de la nueva relación que nuestro país mantiene con el mundo y con América Latina —con nuestra región en particular—, resulta muy diferente a lo que vivíamos y discutíamos hace quince años o más.

Me parece entonces que en esta convocatoria, en este llamado, en esta interpelación que formula este Documento de Trabajo producto de la jornada académica que organizara el Área Estado y Políticas Públicas, hay mucho de lo que nosotros desde FLACSO sede Argentina venimos pregonando durante tantos años: tiene que ver con una reflexión, un tipo de investigación, un tipo de trabajo que no es solamente producción de conocimiento, sino que es también una puesta en debate de los temas estratégicos para la Argentina y para la región y que también tiene la pretensión de ponerse en contacto, incidir e interrogar a quienes son los responsables de las políticas públicas en nuestros países.

De modo que celebro muchísimo este Documento de Trabajo; felicito otra vez a todo el equipo de Daniel García Delgado y del Área de Estado y Políticas Públicas y les aseguro que desde toda la FLACSO Argentina aportaremos nuestro trabajo e investigación para sumar elementos a la agenda que este material nos está proponiendo.

Luis Alberto Quevedo
Director de FLACSO Argentina



INTRODUCCIÓN

“El mundo contemporáneo ha experimentado un cambio tan profundo que las teorías del pasado han perdido vigencia. Es de esperar que se abra un período de grandes teorizaciones, equivalente a la década de 1930”
Robert Boyer (2015)

Estado, Desarrollo Inclusivo y Multipolaridad

Desafíos y Políticas Públicas

Por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier

Introducción

En los últimos diez años, la Argentina y América Latina, encaran un verdadero *cambio paradigmático*. Las razones para postular esta afirmación descansan principalmente en los siguientes acontecimientos: América Latina y la Argentina en particular se encuentran inscriptos en un singular proceso de globalización que ha tendido a uniformar el capitalismo mundial en favor de los sectores financieros y en detrimento de los Estados, la industrialización, el empleo, la inclusión y la continuidad de un paradigma neoliberal que se afirmaba en la inevitabilidad histórica de un mundo individualista técnico y desigual. Este cambio se produce a nivel del modelo de acumulación y de desarrollo nacional, y por lo tanto, del rol del Estado en relación con la economía y la sociedad como en sus inserciones internacionales. La crisis del modelo neoliberal generó una *praxis* plasmada en otro rol del Estado, de políticas públicas y de una concepción original sobre la resolución de crisis de endeudamiento impuesta por la financiarización de la economía. La inserción directa y tradicional con las potencias del Atlántico Norte, giró geopolíticamente hacia los países del Pacífico, legándonos la necesidad de construir y de consolidar un enfoque analítico en el cual confluyen matrices nacional-populares, neodesarrollistas, progresistas y de izquierda latinoamericana que terminen por perfilar un modelo de desarrollo con inclusión social. De este modo, al eje vertical y subordinado de inserción internacional se le agrega otro, horizontal y de cooperación. Y de la orientación neoliberal y de derecha se pasó a un giro a la izquierda a favor sociedades con más inclusión y derechos. Lo cierto es que la generalización del ajuste estructural en América Latina durante la década de los '90 culminó con una extendida crisis de gobernabilidad que arrastró con ella a varios de los gobiernos que la habían impulsado. La salida tuvo facetas distintivas en cada uno de los países: en algunos casos se produjeron reformas menores al modelo neoliberal, en otras más profundas y abarcadoras en torno a la inclusión social, pero en su gran mayoría, se produjo una profunda crisis de toda la estructura social, que en algunos casos, genera controversias respecto de su alcance, profundidad y sustentabilidad¹.

En segundo lugar, y paralelamente, la región evidencia un particular énfasis en aumentar la autonomía del proceso de integración regional. En ese sentido, se hace cada vez más necesaria una salida de la visión fragmentada y panamericanista con que ésta se relacionaba para generar instituciones más independientes y políticas (Por ejemplo, el MERCOSUR ampliado, la UNASUR, la CELAC, el Grupo ALBA) con mayor capacidad para intercambiar con otras regiones del mundo e intentar desarrollos más integrales con distribución del ingreso y empleo: un giro a la izquierda de la región.

Por último, en tercer lugar, la región y nuestro país, comienzan a integrarse a un mundo en donde cambia la balanza del poder global: es el pasaje de la unipolaridad a la multipolaridad. De un proceso de globalización configurado por un capitalismo de libre mercado, desregulado y salvaje donde predominaba el Consenso de Washington, la gobernanza del G-7 y los países del Atlántico Norte como tren de la historia, se observa la significación creciente de los emergentes en su capacidad de crecimiento, la región del ASEAN-Pacífico y la configuración de nuevos actores internacionales que cuestionan dicha gobernanza. De esta forma, la región se inserta inicialmente en ésta nueva configuración global por la vía comercial, con China y el sudeste asiático principalmente, mediante el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur; y lo hace en un mundo derivado de la crisis de *Lehman Brothers*, de la hegemonía de los Estados Unidos y de la deslegitimación de la gobernanza global del G-7.

Ahora bien, desde el año 2013, donde se acentúa la caída del crecimiento, las restricciones cambiarias, devaluaciones y fundamentalmente de la caída de precio de los *commodities*, “el viento de frente” de este paradigma asociado “al modelo”, estaría amenazado de discontinuidad del denominado “cambio de ciclo”. Operan en este intento las nuevas condiciones de las economías mundiales cada vez más desfavorables para el crecimiento, las exportaciones, el producto del impacto de la recesión mundial en la Unión Europea, Japón y el débil crecimiento en los Estados Unidos y la baja del precio de los *commodities*. Esto debilita la capacidad fiscal de los gobiernos partícipes que todavía dependen significativamente de sus exportaciones primarias. Asimismo, el posicionamiento de los *establishment* locales de estos países por querer dar por termi-

1 “Al menos un acuerdo une a tirios y troyanos: es la hora del retorno del Estado, aunque las estrategias relacionadas con ese regreso estén aún en discusión.” (Laguado y Cao, Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 4, Año III, mayo de 2015, pág. 61).

nadas las experiencias populistas y apresurar las condiciones para el cambio político hacia un 'país normal', se orienta a retomar una visión más conservadora en lo político, más ortodoxa en lo económico y una inserción más clásica y pasiva con los países industriales del Norte global.

A partir de estos tres ejes, *el nacional, el regional y el global*, trataremos de evaluar y de distinguir las tendencias a la resolución de estas tensiones, de lo que está en juego en este año 2015, año de inflexión política, de definición o no de la sustentabilidad del modelo inclusivo heterodoxo, al menos para la Argentina, pero también para varios países de la región que sufren en la actualidad cuestionamientos significativos a sus orientaciones cuando no a sus propias democracias. En ese sentido, consideramos que se precisa una comprensión en estos tres niveles de los procesos políticos del desarrollo del rol del Estado en su relación con el mercado y la sociedad para comprender más la complejidad de gobernar en la actualidad. Se requiere salir de las propias fronteras y mirar más allá en el tiempo y en el espacio para poder entender los contextos en los que estamos implicados. Ello no sólo implica abandonar el "nacionalismo territorial", sino también plantear un renovado ejercicio de comprensión que metodológicamente integre el plano nacional, regional y global, en una síntesis más integrada.

El principal objetivo de este Documento de trabajo reside en contribuir a ofrecer una perspectiva que dé cuenta de la complejidad de estos tiempos, de estos contextos y las diversas agendas en disputa a partir de la adopción de la geopolítica como punto de partida. En ese sentido, la recuperación del Estado la entendemos como la tenencia a la recuperación de potestades antaño delegadas al mercado, desde un mayor activismo contra-cíclico, a partir de la protección del mercado interno y de la soberanía en diversas dimensiones –financieras, política, monetaria, fiscal, etc.–. Un Estado con una mayor vinculación con las demandas sociales que otorgar derechos, empoderan a la sociedad es también característico de esta última década. Esta recuperación es también la de la soberanía y de la política, y con ello, la idea peregrina pocos años antes de su autonomía frente al poder económico.

Al desarrollo inclusivo lo consideramos el *blue print* –la marca distintiva– de los modelos neodesarrollistas de los gobiernos latinoamericanos transformadores de la América del Sur iniciados en la última década. Este cambio otorga mayor autonomía y una agenda propia a la región que, particularmente en lo inclusivo, busca generar trabajo de calidad, inclusión en el consumo, industrializar, generar valor agregado, fortalecer el mercado interno, las cadenas de valor y a la propia industrialización. En este sentido, la región presenta una originalidad en el plano de las relaciones internacionales: haber desarrollado el concepto de "autonomía". Hay variantes relativas a las tradiciones de los distintos países en materia de autonomía y eso tiene que ver con la relación directa

entre el Estado, las políticas que lleva adelante y el campo académico que brinda reflexiones e interpretaciones posibles sobre los principales acontecimientos que han tenido lugar en América Latina. La propuesta de hacer un paneo de las diferentes concepciones de autonomía se debe a que, desde fines del último milenio, la región ha empezado de nuevo a hacer uso de ese concepto. Se avanzó efectivamente en una coordinación política en América del Sur. En un escenario de Guerra Fría esto hubiese sido impensado porque los Estados Unidos proponía la ruptura entre los países de la región o las intervenciones directas.² Como así también, una perspectiva democrática que intenta superar las "democracias delegativas", ya que busca rescatar la participación como movilización, el reconocimiento de las diferencias y la ampliación de los derechos.

Y finalmente, consideramos a la Multipolaridad como una nueva etapa del proceso de globalización iniciado hace tres o cuatro décadas con la expansión del mercado y del capitalismo liberal a nivel mundial, a partir de una gran transformación del poder global predominante o hegemónico hasta hace pocos años: la globalización unipolar, iniciada con la caída del Muro de Berlín a finales de los '80 y que tuvo vigencia hasta hace tan sólo unos pocos años. La Multipolaridad es un orden mundial aún en construcción, no institucionalizado y en tensión que lucha contra los actores y las naciones predominantes del periodo anterior, y que abre nuevas posibilidades de intercambio y más franquicias a los países del Sur, es decir, habilita otras aspiraciones sobre la globalización a configurarse. No es un rechazo a esta ni al capitalismo, pero sí a una afirmación de regulación de los mercados y de las condiciones de una globalización menos asimétrica o más justa. Al mismo tiempo, permite disminuir los condicionamientos políticos, financieros, comerciales y militares que históricamente tenían las potencias industriales del Atlántico Norte sobre los países emergentes. Pero también genera nuevos riesgos y problemáticas. De manera muy similar a lo que observamos en la crisis económica internacional continuada después del año 2008: el enfriamiento de las exportaciones, devaluaciones competitivas, problemas fiscales y de apreciación cambiaria. Conjuntamente, la tensión militar irresuelta en Ucrania, la implosión en Medio Oriente, el conflicto migratorio en la Unión Europea, entre otros acontecimientos de suma importancia para comprender más cabalmente los contextos en los que estamos inscriptos. En suma, la Multipolaridad representa –a nuestro entender– tanto una oportunidad como un desafío para la política y para el poder.

En este marco, durante el mes de junio desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina organizamos una Jornada académica titulada: *Estado, Desarrollo Inclusivo*

2 Véase *Márgenes de autonomía*. Reportaje a Alejandro Simonoff, *Página 12*. Suplemento *Cash*, 28-06-15.

y Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas en la cual participaron destacados especialistas y de la que este Documento de trabajo es resultado. La jornada estuvo compuesta por cuatro paneles, desde los cuales se analizaron las principales dimensiones del cambio global contemporáneo desde matrices propias y con sus correspondientes escenarios, dilemas y desafíos. En ese contexto de reflexiones, también se analizaron qué políticas públicas pueden considerarse para una orientación de bien público, de sustentabilidad y de mayor calidad de vida. En consecuencia, y siguiendo los temas de los paneles de la Jornada, este Documento de trabajo se estructura bajo cuatro ejes o problemáticas:

1. De la Unipolaridad a la Multipolaridad.

Desde la caída del *Lehman Brothers*, del ascenso de China, de los BRICS, de los países emergentes, el centro del dinamismo poder económico se ha desplazado del oeste al este y al sur y hacia la región del ASEAN, del Atlántico hacia el Pacífico. En consecuencia, podemos decir que el mundo y la región han cambiado sustantivamente. Ahora bien, ¿asistimos a la crisis de hegemonía de los Estados Unidos que arroja como saldo la fragmentación y la difusión del poder mundial en múltiples centros pero sin ningún relato ordenador más amplio? ¿Existe un intento de retomar la iniciativa y la hegemonía en base a alianzas intercontinentales de libre mercado y de la configuración de nuevos adversarios geopolíticos? Así como el mundo cambió de la época de la Guerra Fría y la bipolaridad a la unipolaridad del Consenso de Washington, los años recientes son testigos de otra gran transformación del poder mundial: el surgimiento de la Multipolaridad y de un conjunto de Estados que abogan por otro orden global, más “justo” y con una gobernanza más negociadora y participativa.

2. ¿Consolidación del modelo o cambio de ciclo?

Los desafíos de consolidación de un Estado con mayor regulación, soberanía y orientaciones productivas del modelo inclusivo son varios: ¿cómo superar la restricción externa? ¿Cómo reformular una matriz productiva todavía muy dependiente de las divisas generadas por el perfil agroindustrial, integrando una industrialización en base a una sociedad del conocimiento e innovación y a mayor incorporación de tecnología? ¿Cómo encarar el financiamiento de largo plazo y controlar la fuga de capitales en una sociedad conflictuada aún por los denominados “Fondos buitres” y su posible acceso a los mercados? Desde el punto de vista político y económico, el modelo inclusivo argentino se encuentra sometido a críticas y embates que provienen de la racionalidad política neoliberal con demandas de reducción de los subsidios y eliminación de las retenciones para crear credibilidad para nuevo endeudamiento. En ese sentido, la apertura del ‘cepo

cambiario’ puede inscribirse dentro de una perspectiva que apunta a la devaluación, al ajuste y al endeudamiento, ya que su pretensión principal no es resolver la restricción externa para un modelo industrial, sino sentar las bases para otro proyecto político económico que asigna preeminencia a los sectores exportadores, agropecuario y de grandes industrias con una clara penetración internacional y financiera. Asimismo, existe la novedad de gobiernos populares y progresistas de la región que alentaron el surgimiento de nuevas clases medias y hoy se ven enmarcados en la declinación de su popularidad³.

3. ¿Profundización de la integración regional o nuevo aperturismo comercial?

La región está fragmentada y debilitada por las pugnas comerciales y el enfriamiento de sus intercambios de los últimos años. Aún tiene fortalezas en su nueva inserción internacional, pero se enfrenta a formas sutiles de intervención política y a la insistencia de actores económicos concentrados en la necesidad de la apertura del MERCOSUR hacia esquemas liberales como el de la ‘Alianza del Pacífico’ para volver a vínculos comerciales tradicionales con los países del ‘Norte’ y desistir de los actualmente existentes con China, Rusia y las BRICS. Lo cierto es que los gobiernos de la región todavía no encuentran políticas conjuntas, en términos de cuidado del ambiente y de los recursos naturales estratégicos; financiamiento regional; control del lavado de dinero y de la fuga de capitales; al tiempo que se observan problemas de liderazgo del bloque y bajo crecimiento de Brasil.

4. ¿Apuesta a la Multipolaridad o a la reinserción en el Norte global?

La Multipolaridad en curso pone en tensión dos geopolíticas y tipos de capitalismo diferentes: uno que continua con los

3 La nueva era de la comunicación está también sujeta a diversas interpretaciones, entre aquellas que piensan que la era de la comunicación abre un espacio público novedoso y de mayor horizontalidad (Castells, 2012), donde las redes sociales subordinan a la comunicación vertical previa, y aquellos que, si bien coinciden en la existencia del nuevo espacio público y generación de ciudadanía, también muestran la hegemonía de los grandes empresas multimedia en la fijación de agendas, en la formación de opinión pública y en la articulación del poder real. En estos conflictos sobre el rumbo con nuevos y diversos actores no es menor pues da cuenta del debate existente entre lo que puede definirse como el poder de las corporaciones *versus* el poder democrático; refiriendo al bloque que integran organismos de crédito, bancos extranjeros, empresarios, agencias de la *city*, consultoras y editorialistas de la oposición que producen abundantemente material para instalar la ortodoxia como sentido común. Junto con ello, el poder anti-mayoritario que ejercen algunos sectores del poder judicial, fomentando la judicialización de la política.

parámetros ortodoxos, de austeridad, fiscalista y fuertemente traccionado por el poder financiero internacional y por la lógica de concentración y especulación; y otro más orientado a la economía real, al rol del Estado activo y a lógicas de recuperación de la soberanía popular y de la inclusión social. Una proveniente de la nueva alianza occidental y su pretensión de recuperar el liderazgo regional junto a un capitalismo con tendencias recesivas, especulativas y de carácter concentrador con menos Estado y más iniciativa del sector privado y de las corporaciones multinacionales; frente a otra, la de los Estados emergentes y la de la promoción de la cooperación Sur-Sur⁴.

En este marco de intelección, donde se juegan la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo inclusivo, las opciones estratégicas de rumbo en nuestra sociedad y para la región a partir de renovados debates sobre la inserción internacional y global, con categorías nuevas para pensar problemas nuevos, en este Documento de trabajo, brindaremos algunas reflexiones que analizan dimensiones específicas desde voces distintas y con énfasis diferentes, pero que sin embargo resultan coincidentes en que el rol del Estado, el modelo de desarrollo inclusivo y la multipolaridad no pueden escindirse a la hora de ofrecer una interpretación de los principales desafíos para las políticas públicas de nuestra región en la actualidad.

Es por ello que no quisiéramos dejar de agradecer al Director de FLACSO Sede académica Argentina, Luis Alberto Quevedo, por aceptar prologar esta compilación. A cada uno de los expositores de la Jornada académica devenidos en autores de este segundo Documento de trabajo del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO por sus valiosos aportes y reflexiones. A la investigadora canadiense, Radhika Desai, por sumarse con notable interés a esta compilación. Asimismo, también quisiéramos agradecer a René Ramírez Gallegos por su amabilidad y por el tiempo que nos ha brindado para poder realizarle la Entrevista que incluimos en este Documento de trabajo. Y finalmente, quisiéramos agradecer a los lectores por cuya lectura atenta y con renovado espíritu crítico, sin lugar a dudas, va dirigida esta compilación.

4 Como señala Celso Amorim, para lograr una multipolaridad efectiva “no es suficiente que existan países con peso significativo, sino que es necesario que estén dispuestos a hacer valer este peso (...) Nos interesa un mundo donde el poder esté más difuso, donde haya más espacio para la negociación y para acciones genuinamente colectivas” (Celso Amorim, Conferencia dictada en el Ministerio de Defensa de la República Argentina, Buenos Aires, el 13 de septiembre de 2013).



PRIMERA PARTE

De la Unipolaridad a la Multipolaridad

“Con su intento de imponer la concepción occidental de la democracia (considerada como la única legítima) a las sociedades renuentes, el enfoque universalista está destinado a presentar a quienes no aceptan esta concepción como ‘enemigos de la civilización’, negándoles con ello su derecho a mantener sus culturas y creando las condiciones para una confrontación antagonística entre diferentes civilizaciones. Sólo el reconocimiento de la legitimidad de una pluralidad de formas de sociedad justas, así como del hecho de que la democracia liberal es un modelo más de democracia entre otras, podría crear las bases de una coexistencia ‘agonística’ entre diferentes polos regionales con sus instituciones específicas. Dicho orden multipolar no eliminará, por supuesto, el conflicto, pero será menos probable que este conflicto adopte formas antagonísticas de lo que lo sería en un mundo que no deja lugar al pluralismo”

Chantal Mouffe (2010)

¿Otra vez tras el espejismo neoliberal? América del Sur, sus actores y tensiones

Por Ricardo Aronskind

Introducción

Para realizar nuestro análisis partimos de observar el núcleo del sistema capitalista mundial (el “Norte Global”) y constatamos que de los dos lados del Atlántico hay un problema grave en términos de la dinámica presente y futura de la economía mundial. En los últimos dos siglos, la región atlántica constituyó el “motor” de la acumulación de la economía internacional; así lo ha señalado reiteradamente en su visión el pensamiento estructuralista latinoamericano. Hoy estamos encontrando que ese centro organizador del proceso de acumulación mundial del crecimiento está casi detenido. Esto se explica en parte por problemas estructurales, y en parte por políticas que ellos mismos deciden e implementan, que tienen que ver con la hegemonía del capital financiero y con las tendencias ideológicas predominantes en los círculos de decisión política tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea.

La respuesta de las elites latinoamericanas y el caso México

Desde la perspectiva de las elites latinoamericanas, de las clases dominantes en la mayor parte de los países de América Latina, la respuesta a la pregunta formulada es absolutamente clara y no deja lugar a dudas: hay que reinsertarse en el Norte Global. Para esos sectores, esta experiencia parcialmente autónoma que estamos viviendo en varios países de la región, especialmente en Sudamérica, tiene que cerrarse. Desde su perspectiva, por ejemplo, tiene que irse el PT del gobierno de Brasil, ser reemplazado por un partido que represente a los empresarios globalizadores, y así en todo el resto de países con políticas autónomas e integracionistas en América Latina.

Debemos señalar que hay países latinoamericanos cuyos rumbos hacia el Norte Global ya están absolutamente definidos y sellados por múltiples lazos y condicionamientos económicos. Es llamativo que tanto desde el punto de vista académico como político no se hayan sacado aún las conclusiones que se desprenden de uno de los experimentos más claros de inte-

gración pasiva a la globalización que ha sufrido un gran país de América Latina en los últimos 21 años, como es México.

Es sorprendente que no se analice y discuta exhaustivamente el caso mexicano. Tenemos allí sobrada evidencia empírica de lo que es un experimento de conexión pasiva por parte de un país subdesarrollado a una gran economía desarrollada. Si la idea que impulsó la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, era que eso iba a significar el progreso, la modernización y el desarrollo para México, tenemos que enfrentar la cruda realidad de que México no sólo no progresó, sino que está peor en numerosos aspectos de la vida de su población. Es muy probable que México se encuentre hoy, en términos relativos de desarrollo económico y social, más atrasado que hace 21 años. Baste recordar que se han registrado en los últimos años 35.000 muertos, cifra enorme que incluye asesinatos de periodistas, activistas, estudiantes, gente valiosa del quehacer social. No se puede entender la degradación y violencia que provoca el narcotráfico si se la desvincula del deterioro creciente de la estructura productiva, de la disolución estatal y de la anomia cultural que conlleva el fallido proyecto de integración desigual con los Estados Unidos y Canadá. Es importante no perder de vista el caso mexicano, porque precisamente reinsertarse en el Norte, repetir la experiencia mexicana en las condiciones que sean, es la apuesta de la mayor parte de las elites latinoamericanas.

Cuando se estudia la evolución político-ideológica del empresariado argentino y las manifestaciones más explícitas de sus organizaciones, como ha ocurrido recientemente con el denominado Foro de Convergencia Empresaria, espacio en el que confluyen poderosos sectores corporativos, se encuentran básicamente argumentaciones típicas del neoliberalismo. La misma matriz conceptual que llevó a una catástrofe económica y social en nuestro país. Los grandes empresarios parecen no haber tomado nota de la experiencia de inviabilidad del proyecto neoliberal en la Argentina, volviendo a mostrar una fuerte hostilidad hacia el Estado y sus eventuales capacidades regulatorias, y expectativas por seguir el camino de la “Alianza del Pacífico”. Cabe recordar que esta “Alianza” no es más que es un club de países con tratados de libre comercio con los Estados Unidos. Entre sus miembros no hay

otros vínculos económicos especiales que los que se podrían tener con cualquier otro país. El eje de todos ellos, el denominador común, es que están fuertemente encadenados por tratados de libre comercio con los Estados Unidos, los que condicionan buena parte de sus políticas públicas centrales, y que por lo tanto, cristalizan sus problemas históricos de subdesarrollo y especialización primario-exportadora.

El proyecto autonomista bajo fuego

Al mismo tiempo, debemos señalar que no estamos atravesando un momento caracterizado por la presencia de ciertos liderazgos latinoamericanos fuertes, como aquellos que hace apenas unos años marcaban un sendero claramente integrador y creaban una mística convocante. Pensamos en Hugo Chávez, Inácio “Lula” Da Silva, Néstor Kirchner. Se creó en el 2000 un clima sudamericano de autonomía que reafirmaba un sentido soberanista regional: “vamos a construir nuestro propio proyecto, vamos a ir detrás de nuestros propios objetivos, no nos interesa ingresar en un área de libre comercio en las condiciones planteadas por los Estados Unidos”.

Revisando la historia de la dependencia política latinoamericana, la cumbre de Mar del Plata del año 2005 fue sorprendente. Hace muchos años el autor japonés, Shintarō Ishihara, escribió: “El Japón que sabe decir No”. Se refería a ese Japón que empezaba a sentirse en condiciones de empezar a decirle “No” a los Estados Unidos. Pareció, en 2005, que América del Sur podía empezar a decirle “No” a la gran potencia del Norte. Sin embargo, ese momento soberanista no continuó en plena vigencia: son muchos los indicios que estamos viviendo una coyuntura diferente. Hay en marcha, una fuerte ofensiva en toda la región para terminar con estas novedades, con este rumbo autónomo.

Es evidente que tenemos muchos problemas en el propio MERCOSUR, el núcleo fuerte de la región. Seguimos con lógicas que no son las adecuadas para profundizar la integración y es hora de buscar las raíces de esta falta de profundización. Seguramente, una razón no menor de la falta de dinámica integradora la constituyen las mismas elites latinoamericanas que promueven los tratados de libre comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Sus declaraciones y medios son elocuentes en el sentido de que no les interesa la integración latinoamericana. Al tener un adversario interior potente, la integración carece de la suficiente fuerza, como sí la tuvo la integración europea porque la burguesía francesa y la burguesía alemana llegaron a la conclusión que el mejor proyecto propio que podían construir en determinada circunstancia histórica —y con el comunismo como amenaza potencial— era ir hacia un proceso de integración real.

Las burguesías latinoamericanas no llegaron a esa misma conclusión; la visión que los inspira es bastante menor: piensan en los negocios particulares que harían colocando sus productos específicos en los mercados del norte, o impor-

tando desde allí lo que puedan vender a las clases medias y altas en los mercados locales. Tienen una visión fragmentada, puntual; ni siquiera puede pensarse que estamos frente a la estrategia de una clase social completa, sino la de algunas fracciones empresarias que coinciden en que sus negocios tienen un potencial de desarrollo a través del comercio liberalizado, aunque eso implique la destrucción masiva de otros sectores productivos. La fuerza económica, la presencia social de estos sectores, y su rechazo a la integración, constituye un pasivo para el proceso de integración en América Latina.

Pero no sólo el gran empresariado no desea una integración con vocación autonomista. Es un dato de la realidad que somos un continente fuertemente penetrado no sólo económicamente, sino también cultural e ideológicamente por el Norte global. En estos últimos aspectos, los medios de comunicación juegan un papel excepcional. Asimismo, formas habituales de esparcimiento, como por ejemplo, el cine y la televisión, tienen un impacto relevante en la conformación de la cultura latinoamericana. Estos aspectos culturales y aspiracionales tienen que ver también con el poder de apelación que tienen ciertas elites de América Latina sobre el imaginario de los sectores medios de la región. Se trata de vastas capas poblacionales que están dispuestas a creer, porque lo desean, que “si se adopta el libre comercio y políticas amistosas hacia “los mercados”, vendrán cuantiosas inversiones, y podremos llegar a tener el estilo de vida (norte)americano”. Este tipo de utopías de los sectores medios, resultan más arduas (por ficticias) que la trabajosa tarea de construir un verdadero proceso de desarrollo endógeno, productivo y social.

Entre la región real y el Norte ideal

Lo cierto es que ningún actor político está en condiciones de manejar en forma unilateral a la compleja política sudamericana, y puede efectivamente ocurrir —como hay síntomas y signos en el MERCOSUR— que crezca esta idea de que lo mejor que puede hacer nuestra región es integrarse a Europa y a los Estados Unidos. Ha habido expresiones del presidente uruguayo y de su ministro de economía en ese sentido.

Aún más acentuado es el caso del presidente de Paraguay. El ministro de economía de ese país ha señalado recientemente en diálogo con la prensa extranjera —en un país que tiene el 50% de población viviendo en el campo, y sabiendo que el negocio sojero ocupa muy poco personal— que “podemos triplicar la superficie destinada a la soja” si vienen inversores del exterior. Estaríamos en presencia de una suerte de “burguesía martillera” que está ofreciendo el territorio paraguayo a los capitales globales para que vayan a producir soja. Es realmente preocupante la falta de responsabilidad social y compromiso nacional que exhiben las distintas elites económicas en relación a la población de sus respectivos países. Sus horizontes parecen no incorporar la preocupación por el

bienestar de sus connacionales. El propio concepto de nación parece resultarles esquivo. En ese sentido, la ideología de la globalización les ha resultado completamente funcional. No hay fronteras, no hay poderes, sólo mercados.

El país con más peso de la región, Brasil, oscila entre continuar la integración regional o proyectarse como “potencia” hacia el mundo del libre comercio. Esperamos que la Argentina siga sosteniendo la idea del proyecto de integración, pero hay un candidato con chances presidenciales que está totalmente en contra de ese rumbo; es un hombre de la Alianza para el Pacífico. Entonces, el escenario en esta región en que el proceso de integración ha registrado avances, que sostuvo en la última década políticas públicas alternativas al credo neoliberal, es un escenario complejo y no podemos descartar un cambio de orientación. Sobrevuela en los cenáculos empresariales la utopía de la integración a un Norte idílico.

Lo que vuelve utópica a esa visión, es que el Norte real, no el imaginario, tiene su propia idea sobre nuestro destino, y además su crecimiento es ínfimo. Es un Norte estancado que necesita por supuesto alianzas, tratados de libre comercio con América Latina porque tiene que colocar producción, porque tiene que colocar capital excedente, porque tiene que difundir nuevas tecnologías que refuerzan su hegemonía, porque tiene que conseguir insumos baratos y además tiene que cerrarle el camino a una potencia competitiva en ascenso, China. Por estas razones muy concretas, nuestra región va a ser muy útil para el centro estancado.

Pero vamos a ser útiles en un contexto donde lo que prima no es un capitalismo keynesiano fuertemente dinámico que nos toma de la mano y nos incorpora a una lógica fuertemente expansiva. Estamos viviendo en un contexto de capitalismo neoliberal estancado que acumula por desposesión; de crecimiento menguante, de ganancias rentísticas y financieras, de procesos de endeudamiento inducidos, que provocan transferencia de activos productivos entre naciones. Por consiguiente, podemos afirmar que las elites latinoamericanas entusiastamente quieren entrar a un mecanismo comandado por el Norte, que puede llevar a que nos desposean no sólo de nuestras capacidades fabriles y tecnológicas, sino de la propiedad de las principales fuentes productivas. Nada de ese camino lleva hacia el desarrollo, y profundiza la dependencia hasta niveles comparables con el mundo colonial, pero sin la arcaica ocupación territorial por parte de los Estados o empresas beneficiarias.

Derecha sudamericana: en pos de una nueva frustración

No sabemos si estos procesos que impulsan las elites latinoamericanas en toda la región van a tener éxito o no. Parece evidente que estamos en una situación de ofensiva de la derecha regional y que el proyecto que concibe es ése: la inte-

gración pasiva, dependiente, unilateral y periférica al lugar estructural que el Norte nos reserve en su propio dispositivo, dominado por políticas estancacionistas.

La reedición de políticas de desposesión, que ya conocimos en la región, son claramente menos atractivas que las ofertas económicas concretas que pueden formular países como China, Rusia o la India: estamos hablando de cooperación en terrenos de infraestructura, tecnología, defensa, turismo, financiamiento genuino a actividades portadoras de desarrollo.

Sin abrir juicio sobre el trasfondo estratégico de las políticas internacionales de esas potencias, es evidente que están en condiciones de ofrecer herramientas para el desarrollo que no están en condiciones de ofrecer ni los europeos ni los norteamericanos. Además, se trata de economías en procesos de expansión de largo plazo, *versus* la muy debilitada dinámica atlántica.

No sabemos cómo evolucionará la correlación de fuerzas en América del Sur, pero es una posibilidad que se reediten intentos de retorno a las ideas del Consenso de Washington, con el agregado de los nuevos acuerdos internacionales en ciernes, que dan primacía a las corporaciones sobre los Estados nacionales.

El satelismo intelectual de la derecha latinoamericana puede llevar nuevamente a un intento político que no ofrezca ningún horizonte interesante para América Latina. Pero hemos observado que en los experimentos neoliberales recientes en nuestra región, que no sólo estamos frente a políticas subdesarrollantes, o regresivas en materia distributiva: son políticas inviables económica y socialmente. Llevan a estallidos de deuda, desequilibrios macroeconómicos severísimos, violencia social: ponen en riesgo el propio funcionamiento de la vida en condiciones de mínima normalidad. Por lo tanto, un nuevo intento de “insertarnos” en el Norte global, significaría en el mediano plazo una nueva frustración, un nuevo golpearnos contra la pared, un nuevo perder varios años, un nuevo proceso de deterioro económico y social hasta que se produzca la reacción colectiva que obligue a otro cambio de rumbo. No por razones ideológicas, sino por razones de supervivencia social. Debemos recordar que no se establecieron gobiernos progresistas o neodesarrollistas o nacionales y populares o post-neoliberales porque tuvimos una gran claridad y lucidez en América del Sur, sino porque no se pudo tolerar más lo que venía ocurriendo con el modelo anterior, que expresaba el proceso de integración pasiva en la globalización, es decir, en el proyecto del Norte global.

Vaivenes entre lo global y lo local

Vale la pena prestar atención a los cambios en el liderazgo social y sus vínculos con los vaivenes sudamericanos. En estos intentos de integración pasiva al Norte global, los que lide-

ran los procesos son las elites latinoamericanas, en función de sus negocios particulares y no de un proyecto colectivo. Han mostrado capacidad de conducir a la sociedad detrás de ellos, con el respaldo de la “comunidad internacional”, o sea, del aparato hegemónico del Norte global. En general, la reversión de los procesos liberalizantes y de globalización pasiva se da porque esos proyectos son un fracaso inocultable e insoportable para las mayorías. Entonces se producen las rupturas políticas y se ponen en marcha ensayos que ya no son liderados por las elites económicas latinoamericanas sino por sectores sociales y políticos distintos según el país latinoamericano que estemos mirando.

Pareciera que estamos describiendo una especie de péndulo donde las sociedades sudamericanas vamos atraídas hacia el paraíso neoliberal y después de graves frustraciones, severos deterioros económicos, sociales y culturales, volvemos a buscar horizontes alternativos, que a veces encontramos y a veces no. Como por lo general las bases del poder social de la derecha –los mecanismos con los cuales transmuta el poder económico en influencia social y política– no han sido removidas, reaparece siempre la presión de la derecha para volver hacia la utopía neoliberal.

Una de las preguntas que en América Latina tenemos que formular sobre estos procesos, en los que predomina la voluntad de buscar y construir autonomía, es por qué se produce la reversión hacia las fuerzas que nos llevan de vuelta en la dirección del atraso y de la dependencia. ¿Cómo es posible que vuelva a formularse nuevamente la apuesta alucinada a los capitales globales que “van a venir a liberarnos del subdesarrollo”, y que semejante ficción vuelva a interpelar a las mayorías? ¿Cuáles son las condiciones que deberían darse para que se verifique un proceso de aprendizaje colectivo, el avance hacia una comprensión profunda sobre el sentido y el impacto de las políticas estatales?

En la Argentina estamos haciendo el balance de los 12 años transcurridos de las políticas y de los resultados obtenidos por el kirchnerismo. Es evidente que se hicieron muchas cosas en los más diversos terrenos de la vida social. Ocurrieron hechos muy importantes y hubo valentía política para enfrentar enormes poderes subdesarrollantes. También quedaron por hacerse cambios importantes para avanzar hacia la democracia plena y el desarrollo. Cambios en las instituciones, en la estructura productiva, en la inserción internacional, en el control del sistema financiero e impositivo, en la regulación del comercio exterior y el uso de las divisas, en la calidad de las políticas públicas, en las propias capacidades estatales. No se modificó sustancialmente la distribución de poder social.

Es que sobre las inconsistencias y las limitaciones de los proyectos alternativos, construyen las derechas regionales sus propios senderos hacia el poder. Al mismo tiempo que se dieron una serie de aprendizajes colectivos muy importantes

que deberían irse incorporando al diseño de futuras políticas públicas, la derecha económica y social construyó y logró instalar respuestas de rechazo a los cambios progresistas. La apelación al pensamiento mágico en economía, articulado con la mirada “del mundo” –o sea, del Norte global– hacia nuestro país, sumado al rechazo de lo popular revestido de “indignación con el populismo”, ha sido la forma de construir hegemonía neoliberal en el caso argentino.

Dada la hegemonía social en disputa en la Argentina, puede llegar a concretarse la posibilidad de que se realice otro intento, previsiblemente frustrado, de integrarnos al Norte global estancado. ¿Cuánto podría durar tal intento en el caso que no ofrezca absolutamente nada? Dependerá de un conjunto de factores: su capacidad de “soborno” social (apelando al endeudamiento externo), el tiempo que tarde la sociedad en visualizar el daño económico y laboral, la duración de las expectativas ideológicas en los sectores medios, la capacidad de respuesta de los actores alternativos.

El Norte global, sin estrategia “benévola”

La realidad es que el Norte global no está dispuesto a embarcarse en proyectos realmente hegemónicos en América Latina. Ni un Plan Marshall, ni una Alianza para el Progreso, ni modestos “fondos estructurales” como en la Unión Europea, para que América del Sur se pliegue a sus estrategias globales. No surge de los núcleos de poder globales una estrategia “benévola” hacia la región, sino la apuesta a una adhesión subordinada promovida desde adentro de Sudamérica por las elites de poder. Estados Unidos no ha sido capaz de disponer de 300.000 millones de dólares (una cifra menor para el erario norteamericano, pero de alto impacto para nuestra región) para atraer a América del Sur. Ese mismo Estado ha dispuesto de esos fondos, y muchos más, para salvar a compañías aseguradoras, empresas promotoras de crédito hipotecario o a grandes bancos norteamericanos. Esa es la mezquina realidad contra la que se estrellan las fantasías de “subordinación próspera” que difunden los medios de la derecha regional.

Ciertamente, el péndulo sudamericano podría ser influido por el Norte global, ayudando y reforzando a los sectores conservadores mediante políticas que impliquen transferencias positivas reales, al menos en el corto plazo. Pero son precisamente las torpes lógicas políticas, las nulas ofertas económicas y las visiones cortoplacistas inspiradas por el capital financiero las que vuelven tan poco atractivas las propuestas norteamericanas y europeas para nuestra región.

La mezquindad, o directamente la rapiña, no son buenas consejeras cuando se pretende tener una política hegemónica. La propuesta del Norte global hacia Sudamérica podría sintetizarse así: “abran sus mercados para que nosotros vendamos nuestros productos y coloquemos nuestros excedentes de liquidez, exporten sus materias primas a bajo

precio, y enajenen sus recursos naturales”. Es una oferta tan desventajosa en todo sentido que no deja mucho margen para aceptarla, salvo apelando al engaño transitorio y a la alienación colectiva.

Consolidar los cambios

Estamos en una dinámica que solamente se podría romper si la conciencia latinoamericana creciera, y si las prácticas desde el poder de los sectores populares tuvieran capacidades de transformación estructural superiores.

La región parece haber logrado formular una mirada propia del escenario internacional, pero aún no ha dado con una estrategia efectiva de autotransformación que consolide un camino estable hacia la integración, la equidad y el desarrollo. Son esas transformaciones estructurales en las instituciones, la economía y la cultura las que finalmente debilitarán la capacidad de las elites latinoamericanas para volver a insistir en los caminos de la frustración. La clave parece residir, nuevamente, en la capacidad de aprendizaje de las grandes mayorías.

El Estado en la Multipolaridad (y la multipolaridad de ideas estatales)

Por Horacio Cao

Introducción

La multipolaridad es un concepto que le cae tan bien a la época que, *mutatis mutandis*, se puede aplicar inclusive al tema que yo me dedico: la transformación del Estado y la administración pública. Puede hablarse de multipolaridad de enfoques, sobre todo si comparamos la situación actual con lo que ocurría en los '90, cuando los que analizábamos temas estatales por fuera del *New Public Management* nos colocaba automáticamente por afuera de cualquier discusión que el ámbito académico preciara de seria.

Pero esta multilateralidad —que intuitivamente tendemos a verla como varios polos de igual dimensión— no es igualmente potente en ningún registro y, tampoco, en lo referente a lo estatal. Dentro de los diferentes polos, hay uno que sobresale y tiene la capacidad de marcar la agenda; es aquel que despliegan los actores hegemónicos a nivel mundial y que tiene en el FMI, tal vez, su exponente más ortodoxamente neoliberal. El discurso de los otros organismos multilaterales de crédito no está muy lejos; en algún momento el Banco Mundial tuvo una posición más matizada —sobre todo en la etapa en que Joseph Stiglitz ocupaba un lugar importante en esa institución—. Pero, hoy por hoy, su visión pone en el centro del análisis al mercado y, como lógica continuación de esta decisión, piensa en sistemas organizativos que se dirijan a reducir el gasto y a optimizar los servicios que brinda el Estado. Han dejado de ver al Estado como el gran ordenador, como el “cemento” —son palabras de Oscar Oszlak— que une el tejido conjuntivo de la sociedad.

La potencia de este polo se despliega a favor de los cambios que hubo en la sociedad a partir de los '70 que se hacen más profundos y ganan en contenido político-social con la desaparición de la Unión Soviética. A partir de estos cambios, partidos políticos que históricamente decían representar los intereses de los trabajadores, y en tal condición propiciaban la intervención estatal, bajan sus banderas históricas y se deciden a aceptar al mercado como el principal asignador de bienes y servicios.

De esta forma, los movimientos que producen la ola latinoamericana heterodoxa en los albores del siglo XXI no pueden contar con quienes habían sido los históricos interlocutores europeos y norteamericanos de los procesos populares

y liberadores para tener con quien dialogar y construir un contradiálogo que enfrente esta visión que subordina lo estatal a lo mercantil. Y mucho menos hubo interlocutores en la izquierda tradicional, ortodoxa, que después de la “tragedia” soviética ha generado una profunda aversión hacia todo lo que es estatal.

Hay otras razones adicionales. Me ha tocado charlar y discutir con varios compañeros españoles y con ellos suelen aparecer diferencias insalvables. Mientras que para nosotros el periodo de tiempo que va desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta los '70 es visto como una etapa compleja y dinámica, pero en general virtuosa por el crecimiento económico, la redistribución del ingreso y el empoderamiento de actores populares; para ellos el periodo y esas políticas están emparentadas con el franquismo tardío, que allá se llamó el nacional desarrollismo. No es raro, entonces, que desde posiciones progresistas no se considere la opción estatal para defenderse de la agresión del capital.

Pero, justamente, gracias a la multipolaridad, el *set* de ideas ahora disponible no termina en Europa y en los Estados Unidos. Hay una serie de potencias emergentes que ven al Estado de otra manera y cuyo dinamismo y creciente importancia hace ineludible considerarlas en el análisis.

Hace 20 años atrás, que uno diera un ejemplo acerca de cómo se organizaba el Estado en India, Corea o China era visto como un acto de pedantería o un toque simpático a partir del análisis de un fenómeno exótico. Ahora es cada vez más común que analicemos los fenómenos de otras regiones y analicemos cuáles fueron sus estrategias estatales. En tal sentido, planteamos que no estamos buscando construir una visión universal para el Estado; queremos saber cuál es el Estado que en la Argentina permita el desarrollo con inclusión; que en Ecuador profundice la revolución ciudadana; que en Bolivia desarrolle la plurinacionalidad, que en Venezuela promueva el socialismo del siglo XXI, por citar sólo unos ejemplos.

Nos interesa más —creemos que es el desafío que hay que superar— ver como hizo el Estado en China y en Corea para superar el amplísimo *gap* que tenían con el primer mundo y consolidarse como potencias emergentes, que ver los mecanismos de eficiencia y de eficacia que promueve un gobierno local de los Estados Unidos copiando modelos del sector privado.

Estado y elecciones 2015

Veamos ahora cómo se está dando el debate sobre el Estado en el marco del proceso electoral argentino. A diferencia de lo que fueron las campañas presidenciales a partir del 1989, no hay una fuerza consolidada que plantee el ajuste estructural y al mercado como solución. No hay un Angeloz, ni mucho menos, hay un escenario como el de 1995 en donde hasta el FREPASO –que era teóricamente de centro izquierda– hacía profesión de fe neoliberal.

En las elecciones de 1999 –el propio Cavallo y, en mayor o menor medida el PJ y la Alianza– y en el 2003 también hubieron fuerzas –López Murphy, Menem– que plantearon muy fuertemente profundizar la vía neoliberal. En este momento, no hay fuerzas que planteen abiertamente relanzar el ajuste estructural. Inclusive, algunos actores que históricamente estuvieron en la derecha se cuidan mucho de sostener sus históricas posiciones favorables al libre cambio y al mercado. Estamos discutiendo en otro registro: cómo hacer un Estado mejor; cómo superar los problemas de políticas públicas específicas que tiene el Estado.

Muchos de nosotros planteamos que hay que ir un paso más allá: poner blanco sobre negro que desde el sector público se deben garantizar condiciones sociales mínimas y, sobre todo, enfatizar que el Estado es la única herramienta capaz de domar a las fuerzas más desestructurantes que vienen del mercado mundial, por lo menos en este lugar de América Latina. Discutimos mucho esto con las posiciones socialdemócratas que vienen desde Europa, que muestran una confianza muy fuerte en la auto-organización de la población y en las organizaciones de la sociedad civil. Nosotros decimos que esto puede ser muy bueno en Barcelona; pero que lamentablemente en el primer cordón del Conurbano bonaerense, el único actor capaz de liderar a todas esas voluntades dispersas y superar la heteronomía y descomposición es el Estado; es el único capaz de construir en un escenario tan hostil. Por esto es que tenemos una visión muy estadocéntrica.

Los debates que se dan en este momento tienen que ver con poder dotar al Estado de una direccionalidad estratégica más profunda de la que ha tenido en estos diez o quince años. Se debate, por ejemplo, si las transformaciones necesarias para alcanzar esta direccionalidad estratégica es mejor hacerlas en momentos de abundancia o en momentos de escasez. Como en tantas otras cosas, no hay acuerdos al respecto, pero, haciendo de nuestras debilidades una virtud, digamos que “el viento de frente” va a enfrentar la Argentina, puede ser una buena excusa para meternos en procesos de cambio estatal.

El primer elemento de cambio es la cuestión de las políticas públicas. Como se sabe, el enfoque de políticas públicas es una orientación interesante y fecunda; parte de la idea de preguntarnos por el problema, por los actores involucrados y sus intereses, más que por las estructuras y procesos.

De esta forma, se analiza cada situación en particular y se ven los equilibrios que se dan en los diferentes escenarios, organizacionales, culturales, antropológicos. Repito, es un enfoque que ha dado mucho al análisis de lo estatal. Ahora, como todo concepto, le caben sus contradicciones. La idea de políticas públicas ha promovido que cada uno de los temas que enfrenta el Estado se trabaje desde un compartimiento estanco.

En suma, hemos enfrentado y resuelto una serie de problemas, pero en cada caso hemos generado una situación radial que termina por construir un sector público fragmentado, un “Estado archipiélago”. El Estado ha sido el motor de la década ganada, pero no hemos logrado armar una estructura que responda de manera compacta. Tenemos “islas de un archipiélago”, líneas de política pública que han permitido ganar batallas tremendas, pero que no han podido articularse entre sí. Los que las vivimos desde el interior del Estado sabemos el nivel de presiones y el nivel de tensiones que han generado cada una de estas batallas y lo que costó cambiar el decurso que la situación en cada caso hubiera seguido si solamente las fuerzas del mercado hubieran predominado. Pero, a pesar del orgullo por estas batallas, no podemos menos que ver con pesar que no hemos logrado armar una estructura que responda de manera cohesionada y que sobre todo permita desplegar uno de los instrumentos más preciados, que es la planificación. Este ha sido un problema central en casi toda América Latina, con la excepción de Ecuador, que es difícil verlo como ejemplo a seguir pues su nivel de complejidad es muy diferente al que tiene la Argentina. Pero no es sólo complejidad, también hay que ver que la Argentina es un país federal, esto es, tiene ámbitos estatales de nivel regional con amplia autonomía garantizada por la Constitución.

Peor aún, la idea de país archipiélago, de políticas públicas “archipiélago” se ha fortalecido a partir de la organización federal de nuestro Estado. No hay que olvidar que el grueso de la administración pública argentina está gestionada por las provincias; casi el 70% del empleo es provincial; los tres grandes sistemas que explican buena parte de nuestra administración pública son provinciales (educación, salud y seguridad); y también buena parte de los programas nacionales se gestionan a través de las provincias. Y para peor tenemos enormes diferencias regionales. Solemos decir que en la Argentina “conviven tres países”: hay un núcleo triunfador de la guerra civil y alrededor del cual se produjo la organización nacional: la pampa húmeda; hay una periferia que es perdidora de esa guerra civil y una zona que –permítaseme la palabra– se invadió una vez que se organizó el país: la Patagonia. Y cada uno de estos tres espacios ha reforzado su sello, a partir de políticas públicas que tuvieron que ver con esta conformación de “triple país”.

Reflexiones finales

Para terminar, reafirmemos que lo estatal representa un tema central, tanto en el escenario electoral como en las proyecciones que imaginemos para nuestro país. Para los proyectos que se propusieron desafiar la posición periférica y dependiente de la Argentina y se plantearon una inserción más virtuosa en el mercado mundial, el Estado fue siempre la herramienta clave para crear una masa crítica de libertad de movimiento tanto desde lo político como desde lo económico.

Hacia el futuro el reto consiste en ver cómo mantener esa autonomía en la previsión de que en los tiempos que se avecinan se generarán, desde el sector externo, restricciones bastante más fuertes que las que hemos tenido en estos últimos diez años.

Disputas de Hegemonías

Por Raúl Dellatorre

Introducción

En primer lugar, me gustaría ofrecer alguna caracterización sobre el momento en el que se da este cambio de etapa o por lo menos el inicio de este planteo de multipolaridad. Me parece que es interesante ver este momento a partir de lo que fue la crisis financiera y que con el tiempo se fue convirtiendo en una crisis global que arranca en el año 2007-2008, pero que contrariamente a lo que algunos opinaban o presagiaban en aquél momento no es una crisis corta; es una crisis que se va prolongando; podríamos decir que esta crisis está entrando en su tercera etapa y es la etapa donde a los países como los nuestros más los afecta; más con un impacto en materia de recesiones para los países cercanos, crisis en los precios de las materias primas; problemas muy serios de demanda hacia nuestros productos como está viviendo actualmente la Argentina con una caída bastante importante en las exportaciones por lo menos hacia los destinos internacionales. Existen una serie de desafíos que se plantean para tratar de afrontar esta situación para nuestros países.

Una crisis que además, entre otras características particulares, es una crisis que se inició en las economías centrales por responsabilidad de esas economías, pero les estalló adentro esta vez, con un cambio de paradigma dentro del propio capitalismo que había hecho de la financiarización el eje de la acumulación del capital. Y ese excesivo predominio del capital financiero y especulativo lleva a un estallido donde otra de las características particulares de esta crisis es que esa crisis, ese estallido, se resuelve por mandato o por resolución de los países centrales justamente subsidiando a aquéllos que habían provocado el estallido. Es decir, los bancos no salen como los grandes responsables y culpables pagando los costos de la crisis, sino que salen como los beneficiarios de la ayuda, de las políticas públicas hacia esos sectores más allá de elegir a 2 ó 3 entidades que iban a ser las que cayeran para justificar lo que iba a suceder posteriormente. No es extraño que esas entidades que cayeron fueran compradas por los otros bancos que eran tan responsables como ellas de esa crisis, con lo cual hasta se beneficiaron con una acumulación de capitales y de poder.

Esto va a marcar una de las condiciones que yo creo que es fundamental para toda esta etapa posterior al estallido de

la crisis, que es que al contrario de otras crisis del capitalismo, anteriores, en esta, el que era el eje central o actor dominante del período anterior, no es el que cae y le deja el lugar a otro sino que sale hasta más fortalecido que lo que estaba anteriormente. Un capitalismo financiero que vuelve a estar en el control de la economía hoy y es el que en gran medida sigue predominando sobre las decisiones de políticas públicas. Entonces, acá no tenemos una crisis que se lleva al actor principal de la etapa anterior sino que lo deja prevaleciente como actor principal. Esto es lo que hace que el neoliberalismo, a pesar de esta crisis, no termina de morir y todavía en gran parte se lo ve tan vigente por lo menos desde las economías centrales.

Me parece que esto es evidente por ejemplo en el tipo de políticas que se siguen desarrollando en los Estados Unidos, en la Unión Europea; lo que significa hoy el tipo de recomendaciones que hace la Unión Europea y la prevalecencia de estos modelos de austeridad o de ajuste de las políticas públicas que están marcando un poco esa consecuencia de la crisis y por lo tanto también están marcando las grandes dificultades que existen para salir de esa crisis y que ésta sigue reproduciéndose y generando nuevas etapas como la que hoy estamos viviendo. Dada esta caracterización general me parece que acá es donde aparecen justamente estos interrogantes donde es necesario meterse y tratar de responder o por lo menos tratar de analizar en conjunto para caracterizar este momento.

Yo considero que existe una nueva ofensiva de los sectores de derecha sobre los procesos progresistas, de izquierda o que intentaron cambiar el paradigma en nuestros países en toda esta región. Y un proceso de derecha que tiene características diferentes a las que tuvo anteriormente; esto no se da por vía de golpes pero sí se da por vía pseudo democrática con propuestas de ultra derecha que no se presentan como tales; que van ganando el favor de algunas cuestiones que parecerían ser las inquietudes dominantes de la sociedad; que nos hablan de terrorismo e inseguridad. Pero ese terrorismo no es el terrorismo económico que nosotros podríamos caracterizar y coincidir que es un peligro ni esa inseguridad es la inseguridad social que significa la pérdida, por ejemplo, del empleo o la pérdida del Estado benefactor en Europa, que eso sí les generó muchísima inseguridad social; sino que es otro tipo de

caracterización. Y en esto, claramente, los medios dominantes, en cuanto a la generación de ese supuesto pensamiento u opinión pública juegan un rol fundamental; un rol central dentro de esta articulación, de esta contraofensiva de derecha, contraofensiva neoliberal que están sufriendo nuestros países. En esto me parece que hay que estar muy atentos porque es lo que emerge como amenaza hacia nuestros países.

Además, este tema que marcaba, el predominio del capital financiero vino de la mano de un cierto retraso o parálisis que ha tenido el proceso de integración regional al principio de la década pasada. Simplemente para elegir un punto de referencia culminante, en el año 2005, la región tuvo la suficiente capacidad y decisión política para decirle “No al ALCA”; rechazó un proyecto que venía con una fuerza tremenda desde los Estados Unidos, que ya había avanzado mucho y en muchos foros económicos o empresariales ya se hablaba como si fuera un hecho el tema de que se venía la integración a través del ALCA y, sin embargo, en el 2005, se le dio una respuesta contundente de rechazo a esa pretensión. Sin embargo, esto después no parece haberse reflejado en propuestas propositivas de cómo, en lugar del ALCA, íbamos hacia otra forma de integración regional; otros proyectos que surgieron no se pudieron terminar de plasmar como el Banco del Sur; como tener una arquitectura financiera regional alternativa u otros elementos que aparecían en la discusión en algunas propuestas pero no llegaron a plasmarse en los hechos. En efecto, hoy estamos con graves dificultades en la región como es esta crisis de Brasil y prácticamente con Brasil que trata de resolverlo de espaldas al resto de la región y el resto de la región preocupado por el impacto que va a tener esa crisis en Brasil, pero no participando de la resolución de la crisis. Tenemos en Venezuela también una crisis económica muy importante con un costo muy alto para la economía venezolana, pero tampoco tenemos una discusión, un debate regional sobre cómo se resuelve esa crisis que en gran medida también está impulsada por factores o sectores económicos que están jugando la articulación de algún ataque externo hacia ese país y hacia todo el proceso del régimen bolivariano.

En países como la Argentina, además, tenemos otros ejemplos quizás un poco más sutiles o no tan graves como los que acabo de mencionar, pero al no haber roto con la dependencia del dólar por ejemplo, hace que un país como la Argentina, sin tener hoy las dificultades de la dependencia de la deuda externa como tuvo en décadas pasadas, sin tener una balanza comercial desfavorable como tuvo en otros momentos, sin ninguno de estos factores, igualmente tiene un problema de restricción de divisas que además está amenazado o por los sectores dominantes de la exportación, los que tienen el control del dinero y sus divisas, o por movimientos especulativos como estamos viendo otra vez en estos días que a través de la presión sobre los mercados marginales, generan una vez más una situación de tensión sobre el dólar.

Estamos dependientes de a cuánto sube el dólar *blue* como si esto fuera un factor real de la economía, de complicación y en realidad es un factor de provocación, de inestabilidad política; pero con el dólar como herramienta; otra vez volvemos a ser prisioneros de ese tipo de políticas. Me parece que en esto, repito, hemos tenido un retroceso en generar nuestros propios procesos de integración y generar nuestros propios instrumentos para dar batalla a ese neoliberalismo que todavía prevalece como estructura o como idea dominante en la economía mundial.

Conclusiones

Creo que, fundamentalmente, a pesar de estos avances y estas rupturas que significaron las políticas de nuestros países, creería que todavía hay que ser muy cautos y muy prudentes con respecto a analizar qué es lo que está pasando en este mundo hoy y cómo el país puede seguir progresando con un “viento de frente” o con un nuevo auge del neoliberalismo en la región. Está claro en mi concepto que si bien privando las voces que recomiendan la austeridad como receta, basta ver lo que está pasando por estos días en Grecia y cómo pretenden imponerle prácticamente, el gobierno de Alexis Tsipras hasta tiene que empezar a ceder algunas cuestiones en materia de esa receta de ajuste para poder seguir avanzando, decir: “Bueno, hasta acá no llego pero sí tengo que aceptar estos otros condicionamientos, estas políticas que me recomiendan” pero la receta sigue siendo la misma; sigue con el tema privatizaciones, sigue con el tema de recorte de subsidios y poder de las políticas públicas con el recorte de salarios y jubilaciones. Es decir, materias que parecerían a esta altura totalmente superadas por la realidad, aparecen claramente en una disputa política hoy central en el mundo como es el tema de la crisis europea y en particular la crisis de Grecia.

Me parece además que si bien podemos entender que hay un cierto progreso en la retórica mundial, hoy se imponen temas de discusión como el tema de la desigualdad, del desempleo; el cuestionamiento por ejemplo a la política de los “fondos buitres” y la necesidad de una reestructuración o de normas que regulen el tema de la reestructuración de deuda de los países. Aparece esto en la discusión pero todavía no se refleja a la hora de recomendar políticas públicas; por lo menos desde los países centrales. Hay muchísima resistencia a permitir que esto se lleve a la práctica y me parece que es una pelea abierta y no justamente en las mejores condiciones para darla. Me parece que esta disputa entre la unipolaridad del mundo con una economía y una política dominante como la de los Estados Unidos y la multipolaridad pretendida por muchos, todavía se está dando y aún hay un mundo unipolar que se resiste a dejarle el paso a otro tipo de políticas y a otro tipo de planteos. Esta pelea me parece que requiere para nuestros países, primero, fortalecer lo hecho, consolidar

lo hecho; esto no es sencillo, no es fácil en un período en que vivimos de contraofensiva neoliberal. Volver a retomar las líneas de la integración regional a partir de algunos proyectos que quedaron a mitad de camino; empezar otra vez a elegir cómo son estas nuevas alianzas que se están produciendo. Tenemos un ejemplo ahora en la Argentina con el tema de Rusia o China que aparecen como alternativas posibles pero a esto hay que dotarlo de un mayor contenido, de una política de desarrollo nacional que se inserte dentro de esas alianzas e imponga algún tipo de condiciones a esas alianzas. Y no es imposible porque no es que va en contra de los intereses de Rusia o de China; simplemente es el país el que tiene que tener la autoridad suficiente para ponerlo también en la agenda de estas conversaciones y en definitiva saber que estamos acechados por un neoliberalismo que no se va a entregar tan fácilmente.

En síntesis, si alguien suponía que este proceso llevaba a que el neoliberalismo “se retiraba del campo de juego y le dejaba paso a quien viniera a reemplazarlo” no es así. Hay una disputa y hay un neoliberalismo firme en el medio del campo de juego resistiendo cualquier posibilidad de retirarse más allá de que uno piense que la tendencia es hacia ese reemplazo pero no es un reemplazo fácil; no es un “pase alegre” de una instancia o de un estadio a otro ni va a ser gratuito. En suma, me parece que por ahí pasa fundamentalmente el tema del fortalecimiento de las políticas nacionales, en el sentido de buscar recuperar algunas políticas regionales que no han avanzado lo suficiente o no han dado aún las respuestas alternativas necesarias.



SEGUNDA PARTE

¿Consolidación del modelo o cambio de ciclo?

“Fuimos muy exitosos en redistribuir el ingreso, pero lo fuimos menos en redistribuir la capacidad de producir: la estructura productiva sigue siendo muy concentrada en la Argentina y extranjerizada. Es necesaria una mayor integración regional para darle más sustento a una política de desarrollo; en esta materia estamos estancados.”

Jorge Taiana (2015)

La inserción internacional argentina actual: Encrucijadas y posibilidades

Por María Cecilia Míguez

Introducción

El siglo XXI trajo, en su primera década, importantes modificaciones en cuanto al balance del poder a nivel internacional. Entre ellas se contaron: la estrategia de “guerra preventiva” de los Estados Unidos a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001; el ascenso de China; la valorización de los *commodities* agrícolas y materias primas en general a partir de 2003 y hasta la crisis de 2008, y la consecuente mejora de la situación de los países exportadores como la Argentina; la recesión y la crisis financiera en los Estados Unidos y en Europa, y sus consecuencias mundiales; y el nuevo rol de países como Brasil, Rusia, India y Sudáfrica, que pretenden coordinar posiciones y acciones como nuevos protagonistas en el escenario político internacional.

Desde 2003 en adelante, asistimos a un escenario muy especial en América Latina. El nuevo mapa político fue posible gracias (y a su vez promovió y garantizó) al retroceso de los Estados Unidos en la región. La coincidencia entre líderes políticos fue también un factor de peso que marcaría la primera década del siglo. Porque hay que destacar y no olvidar que los elementos estructurales, como tales, son condición necesaria, pero no suficiente, de las transformaciones recientes. En el plano interno, en muchos de los países se aplicaron política heterodoxas, de ampliación de la demanda, alejamiento de los dictámenes de FMI, y en distinta medida, se abandonó el modelo neoliberal que tanto perjudicó a los países del continente. Surgió la necesidad de orientarse al objetivo del desarrollo con inclusión.

El fracaso del ALCA fue un hito significativo en el debilitamiento de la influencia estadounidense y el resultado de una combinación de intereses diversos. Por distintas razones, durante la IV Cumbre de las Américas en 2005, los países integrantes como miembros plenos del MERCOSUR en aquel entonces –la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay– junto a Venezuela, impidieron la redacción de una declaración final conjunta.

La conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010 también fueron signos del nuevo mapa político latinoamericano. Es conocido

el rol activo de la Argentina en todo este proceso. Lo cierto es que la diversificación de las relaciones internacionales y la reorientación de las alianzas estratégicas en algunos de los países del Cono Sur operaron como plataforma para las políticas de autonomía o para el distanciamiento respecto de la potencia del Norte.

Hoy en día, el sistema internacional se caracteriza por la existencia de una única superpotencia militar, económica y política, los Estados Unidos, pero que viene de atravesar la crisis económica (2007-2010) y que disputa el predominio económico mundial con otras potencias. Es un escenario de recrudescimiento de las disputas entre los países económicamente dominantes del sistema internacional.

En cuanto al continente, la situación se ha venido modificando en los últimos tiempos. México, Colombia, Chile y Perú formaron en 2011 un nuevo bloque regional, la Alianza Pacífico (AP), cuyo acuerdo marco se selló en junio de 2012. Es muy importante destacar que estos cuatro países ya tienen tratados de libre comercio (TLC) con grandes potencias hegemónicas del sistema internacional –con los Estados Unidos, con la Unión Europea, con China, etc.– y que vienen profundizando modelos extractivos orientados a la exportación de productos primarios. Costa Rica, Panamá y Guatemala se encuentran en proceso de adhesión.

Estados Unidos es actualmente observador, y pretende reflotar su fallido ALCA, sin el MERCOSUR. El frente latinoamericano se encuentra profundamente dividido, teniendo en cuenta que los Estados Unidos ha conseguido reavivar su estrategia comercial y que ha avanzado en la militarización de la región, a través de la proliferación de bases militares, ejercicios conjuntos con ejércitos nacionales, etc.

Por otra parte, dentro del propio MERCOSUR, la situación tampoco es fácil. Uruguay y Paraguay también son observadores de la Alianza del Pacífico. En el primer caso, recordemos que Tabaré Vázquez, actual presidente, fue quien pretendió firmar un TLC con los Estados Unidos.

Algunos de los países del MERCOSUR y sus potenciales aliados –Bolivia y Ecuador– sufren la embestida constante de grandes corporaciones económicas y mediáticas, y élites de derecha liberal para frenar a gobiernos que, con diverso

grado, han logrado mantener políticas de ampliación de derechos, distribución y pretenden reindustrializarse, como el caso de la Argentina.

En Brasil, algunos sectores industriales concentrados y los que dominan los agronegocios están presionando al gobierno de Dilma Rousseff con el temor de que el país pueda quedar “aislado” del comercio internacional. Hacen foco especialmente en la crítica al MERCOSUR y a la relación con la Argentina (especialmente la política de protección a las importaciones). Están impulsando acuerdos tributarios y de liberalización del intercambio de servicios con los Estados Unidos y con la Unión Europea –en este último caso, bastante avanzadas–. Uruguay acompaña esa posición. Las corporaciones económicas en Brasil buscan reactivar las negociaciones por un acuerdo comercial con la Unión Europea que de aprobarse sin salvedades, perjudicaría completamente el proceso industrial en la Argentina. El gobierno viene cediendo posiciones respecto de las versiones más ortodoxas, y buscando reactivar la relación con los Estados Unidos a partir de la visita de Estado de la primera mandataria a Washington.

En síntesis, el escenario actual dista de aquél de 2005, hay abiertas grandes disputas por hegemonía en la región, y las potencias juegan a la división de los países del continente. Estados Unidos ha logrado relanzar el proyecto ALCA con la Alianza Transpacífico. Europa busca descargar su crisis colocando sus productos en la región. China avanza en todo el continente, con sus inversiones y préstamos pero también reprimarizando y generando un nuevo esquema de centro-periferia.

En el plano interno, las diferencias en el continente no son pocas. Algunos países se han definido por modelos de desarrollo basados en economías totalmente primarizadas y extractivistas –como el caso de Perú y Chile–, Venezuela y Bolivia ensayan propuestas innovadoras y de reformas profundas, pero la primera de ella atraviesa una importante crisis. Otros se debaten entre proyectos neodesarrollistas dependientes del capital extranjero y reforzar el rol del Estado, el mercado interno y la industria nacional –como el caso de Brasil y Argentina–.

En este complejo panorama internacional, es donde se abre también una posibilidad: los períodos de agudización de las confrontaciones entre las potencias por el predominio económico generan, de algún modo, espacios para la construcción de mayores márgenes de autonomía y desarrollo en los países como la Argentina. Ello siempre y cuando las políticas aplicadas logren expresar intereses nacionales subyacentes y estrategias propias de desarrollo.

Los nuevos y viejos socios

En los últimos años, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, continuando y profundizando algunas de las po-

líticas iniciadas durante el período presidencial de Néstor Kirchner, se ha caracterizado –en términos políticos y diplomáticos– por su alejamiento de los Estados Unidos, su acercamiento a países de la región sudamericana, a China y a Rusia –potencias que disputan el predominio estadounidense en el continente–, su participación de alto perfil en diversos foros internacionales y su insistencia en el reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas. Ello constituye sin lugar a dudas una gran transformación respecto de la última década del siglo XX, recordada por el inefable alineamiento automático de Carlos Menem –las famosas “relaciones carnales”–, y la relación “madura” con los Estados Unidos de Fernando de la Rúa.

En el nuevo escenario descripto, y ya entrada la segunda década del siglo XXI, el gobierno argentino ha ido consolidando las tendencias anteriores y profundizando algunas estrategias de inserción internacional.

En el contexto de una región intensamente disputada por viejas y nuevas potencias, con un MERCOSUR atravesando una compleja crisis, uno de los rasgos distintivos de la política exterior del gobierno actual es la consolidación de las relaciones económicas y políticas con China, que han mostrado un crecimiento exponencial en distintas áreas. Se trata de un vínculo que ya es estratégico. El acuerdo marco firmado en febrero de 2015 ratifica el avance de proyectos sobre infraestructura energética, cooperación espacial, minería, comunicaciones, ferrocarriles y finanzas. La relación bilateral con China comenzó a fortalecerse en 2004, luego del primer encuentro presidencial entre Néstor Kirchner y Hu Jintao. Hoy, a 11 años, están en marcha proyectos de construcción de represas hidroeléctricas, centrales nucleares, reformas de la infraestructura ferroviaria, además de un convenio financiero. En todos los acuerdos, está presente la tensión entre cuánto se beneficia la estructura económica nacional, y cuánto se ata a las compras de insumos, componentes clave, financiamiento, proveniente del gigante asiático.

Al mismo tiempo, ambos países han tenido relevantes coincidencias en los foros internacionales, tanto en el G20, el G77 + China y en la Organización de Naciones Unidas. Entre las coincidencias más significativas se destacan: los acuerdos básicos en experiencias históricas vinculadas al colonialismo: Hong Kong y Malvinas –lo que explica los apoyos mutuos en el Comité de Descolonización de la ONU–; el reconocimiento de los principios de no intervención e integridad territorial –por ejemplo, la Argentina considera que las situaciones territoriales de Taiwán, Tíbet y las islas del Mar del Sur de China son problemas internos de China–, y sostuvo una posición contraria a cualquier tipo de intervención militar de las potencias en Siria; la necesidad de introducir reformas al sistema de Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad en defensa del equilibrio geográfico y la representación de distintas culturas; las propuestas de cambios a la arquitectura

financiera internacional –modificación de la cuota– voto en el FMI y el BM.

Otro actor que ha comenzado a jugar más intensamente es la Federación Rusa, que a lo largo de 2014 se acercó a la Argentina a través de decisiones políticas y diplomáticas. En abril de ese año, nuestro país se abstuvo de condenar la anexión de Crimea –hecho que derivó en la expulsión de Rusia del G8– en la Asamblea General de las Naciones Unidas. A pesar de haber votado en contra del traspaso de Crimea a Rusia en el Consejo de Seguridad, el gobierno argentino denunció el “doble estándar” respecto del *referéndum* en Crimea –procedimiento similar al realizado en Malvinas en 2013– por parte de algunos de los países predominantes del sistema internacional¹.

Rusia viene reiterando el apoyo histórico al reclamo argentino por la soberanía de las islas y también declaró el acompañamiento a nuestro país en la negociación con los “fondos buitres”. Estas coincidencias son por lo menos aspiraciones de renovar un vínculo de larga data y relevancia para la Argentina. En este contexto, en abril del corriente, Cristina viajó a Moscú para devolver la visita efectuada por Vladimir Putin en junio del año pasado, revisar el avance de los cinco acuerdos firmados y ratificar nuevos. La cuestión energética fue el principal tema de agenda e incluye la construcción de una central nuclear de uranio enriquecido y una planta de aguas blandas. Se firmó un convenio preliminar entre Nucleoeléctrica Argentina SA (NA-SA) y Rosatom Overseas. Pero asimismo Rusia manifestó la intención de aumentar las importaciones argentinas de productos alimentarios –lácteos y carnes– y proveer equipamiento militar.

En su última visita, la presidenta argentina remarcó la buena sintonía entre Moscú y Buenos Aires en el ámbito internacional y el deseo común de reformar la arquitectura financiera global. Es destacable que en dicho viaje, la presidenta de la Nación se entrevistó con Edward Snowden, siendo la primera mandataria en hacerlo, y generando un acto político de trascendencia y tensión respecto de los Estados Unidos.

Estos vínculos son objeto de la crítica de algunos sectores del *establishment*, incluso de parte de aquellos que hacen excelentes negocios con la venta de productos primarios a China. Por ello es necesario separar las cuestiones económicas de las políticas. La relación económica con China –y con ello quiero decir comercial, productiva y financiera– vino

para quedarse. Los intereses que la han promovido y que la han hecho una realidad cada vez más clara atraviesan diversos sectores y dirigencias políticas, desde los promotores de un modelo primario-exportador hasta los defensores de las posiciones neodesarrollistas. Recordemos que China es el primer socio comercial de Brasil, Chile y Perú, y el segundo de México, Argentina y Venezuela. Su peso es importante, por lo tanto, tanto en el MERCOSUR como en la Alianza del Pacífico. Es además el principal prestamista de los países del continente, superando al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo. En 2014, ese país prestó a la región 22.000 millones de dólares, aproximadamente 2.000 millones más que los citados organismos, en su mayoría dirigidos a Brasil, Venezuela, Argentina y Ecuador, asociados a las áreas de minería, energía e infraestructura². Sin embargo, en cuanto a los alineamientos políticos, distanciarse de aliados tradicionales como los Estados Unidos y la Unión Europea, es considerado por sectores de la actual oposición política en la Argentina como un desafío estéril.

Claramente algo está en juego para los sectores dominantes de la región. Por esa razón, asistimos a un nuevo momento álgido de disputa entre sectores económicos, partidos y fuerzas políticas y entre sectores dirigentes. En un escenario intensamente disputado, es posible que surjan intereses nacionales profundos y subyacentes, que lejos de querer volcarse hacia el predominio de una u otra potencia del sistema internacional, aspiran a desplegar una política interna y externa que defienda la soberanía nacional, en términos no sólo de autonomía decisoria, sino en lo que hace a la protección de los recursos, del territorio y del bienestar de la mayoría de su población.

Por las características propias de un país estructuralmente dependiente como la Argentina, los momentos de disputa entre países predominantes tienen su correlato –ni lineal ni mecánico, pero correlato al fin– en etapas de conflicto entre fracciones de los sectores económicos. Ese conflicto es el que ha posibilitado en la historia de nuestro país, los momentos de avance y conquista de los sectores populares.

El escenario de posibilidades para la Argentina

Es un dato actual, como hemos dicho, el hecho de que el continente se encuentra políticamente dividido en términos de sus alineamientos: por un lado la Alianza Pacífico y por otro, el MERCOSUR y sus potenciales aliados. Y que dentro del MERCOSUR, las fracturas son significativas, en especial en el escenario bilateral con Brasil.

El modelo económico brasileño se debate entre una estrategia orientada a una mayor participación del Estado y re-

1 En la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU, el 15 de marzo de 2014, la Argentina acompañó la posición de los Estados Unidos porque consideró que, al igual que en el caso de las Islas Malvinas, era importante defender el principio de “integridad territorial” y la no interferencia en asuntos internos de un Estado. Al observar la “doble moral” de las potencias y luego de conversaciones entre los cancilleres de la Argentina y Rusia, el día 27 de ese mismo mes, la delegación decidió abstenerse de condenar a Rusia en la Asamblea de Naciones Unidas.

2 Los datos son del informe “China-Latin America Finance Database” del Centro de estudios *Diálogo Interamericano de Washington*. Disponible en: <http://www.thedialogue.org/Home>

distribución, y otra que prioriza al mercado como regulador. Pero incluso la primera de ellas mantiene una orientación aperturista respecto del capital financiero, a través de las disminuciones impositivas y la renovada suba de la tasa de interés. Y en ambos casos, se promueve (en mayor o menor medida) una apertura comercial para estimular a las industrias exportadoras. La segunda parece estar imponiéndose.

La línea divisoria entre AP y MERCOSUR ampliado es fundamentalmente política, y respecto de los Estados Unidos, ya que tanto la Unión Europea como China tienen presencia económica, inversiones y negocios en ambos bloques. Por lo tanto, en términos políticos y estratégicos, la mejor opción de inserción internacional política con el resto del mundo continúa siendo a través de los ámbitos regionales ya consolidados como el MERCOSUR y en pleno despliegue como UNASUR y CELAC.

En términos económicos, para garantizar un mejor desarrollo de la estructura productiva se requiere poder completar los eslabones faltantes de las cadenas de valor, y ello sólo es posible a través de una profundización de la integración industrial con los países de la región, especialmente del MERCOSUR. Esto es así aún en el contexto de contradicciones coyunturales y asimetrías estructurales en la relación bilateral con Brasil.

Más allá de esto último, existe una alianza estratégica en términos políticos, económicos y comerciales que no debe descuidarse. Es decir que incluso en el caso de posibles retrocesos en el nivel de integración comercial en el MERCOSUR, la relación bilateral Argentina-Brasil continuará siendo estratégica para ambos países.

En el contexto de la avanzada de los Estados Unidos en la región y sus intentos de debilitar la unidad de los gobiernos que en los últimos años han sido protagonistas del fracaso del ALCA y promotores de una voz regional propia en el sistema internacional (la CELAC como nueva OEA sin los Estados Unidos y Canadá), la militarización creciente a través de la proliferación de bases militares y la penetración económica a través de la promoción de TLC, cobra importancia mantener una clara posición de pertenencia a los actuales procesos de integración y foros multilaterales, dando prioridad a las negociaciones que se logren en el marco de la OMC.

Resulta clara la relevancia del MERCOSUR, y particularmente de Brasil como socio estratégico de la Argentina. No obstante, más allá del espacio de integración MERCOSUR, la ALADI en su conjunto es el área de influencia histórica de la Argentina por términos de experiencias exportadoras en el área industrial. Ello se vincula con la facilidad que ofrece en términos de cercanía, tanto en lo que hace a las condiciones geográficas como a las culturales.

Respecto de la Alianza Pacífico, hay que destacar que, como integración comercial, el espacio no constituye un ámbito de relevancia económica con perspectivas reales en

términos productivos. Se trata más bien de un proyecto de orden político ideológico y geoestratégico impulsado por los Estados Unidos para generar una línea de fractura en el continente, dado que involucra a países que también son miembros plenos de UNASUR y CELAC.

Tanto los Estados Unidos como la Unión Europea apuestan a fracturar el continente, para de ese modo, conseguir mejores condiciones para la firma de tratados que permitan descargar su crisis en la periferia, es decir que esta última absorba la sobreproducción del norte —a través del aumento de sus importaciones— para así reducir su desempleo. En este mismo sentido, el Fondo Monetario Internacional ha venido proponiendo que los países emergentes utilicen sus reservas de divisas para adquirir bienes y servicios del exterior; “eviten los costos del excesivo autoaseguramiento” que implica mantener altas reservas en sus bancos centrales; permitan apreciar sus monedas nacionales —Brasil es un ejemplo de esta política y de su precio: la desindustrialización—, y favorezcan el ingreso de capitales —deuda y transnacionalización— para “potenciar aun más el crecimiento”³. Sin embargo, y contra los argumentos esgrimidos, la región ya conoce las consecuencias de este tipo de políticas que fueron aplicadas en el período de formación de la gran deuda externa en los ’70.

Como decíamos más arriba, también la Unión Europea tiene firmados TLC con Colombia, Chile y México —algunos en proceso de ratificación— y que está en plena negociación de posibilidad de un Acuerdo birregional MERCOSUR-Unión Europea, con todas las tensiones que eso ha provocado.

El nuevo espacio regional opera más bien como amenaza política que como amenaza económica real. Por un lado, en términos comerciales, los tres países sudamericanos de la Alianza del Pacífico constituyen economías de exportación con muy escasa relación entre sí. Si muchas veces se ha sostenido que el comercio intrazona en el MERCOSUR es bajo (13 % del total de lo exportado), en el caso de esos países que tienen más exportaciones que el MERCOSUR, es solamente el 2%.

Ni la profundización de los vínculos entre los países que la conforman, ni la firma de tratados de libre comercio amplios entre bloques con la Unión Europea, por ejemplo, constituyen una amenaza para las exportaciones argentinas. Fundamentalmente porque a pesar de la existencia de los TLC con las potencias, en el caso de Colombia y Perú, por ejemplo, la Argentina continuó siendo proveedor de aceite de soja, maíz amarillo, trigo, y biodiesel. Mientras que para el caso chileno, continuó proveyendo refinados de petróleo, derivados de soja, trigo, maíz y carne bovina. Se trata en todos los casos de

3 Brenta, N. (2012, mayo-junio). Los retos de Argentina ante la crisis. ¿Angola es la salida? *Le Monde Diplomatique*, Edición especial. 16-17.

flujos de comercio no reemplazables por ninguno de los otros países del espacio AP.

Hay que destacar la existencia de un proyecto de un área de libre comercio más amplia, que implicaría vincular a los países americanos con los asiáticos, para contrarrestar la influencia de China. Se trata del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP Transpacific Partnership) que actualmente está integrado por Australia, Brunei, Canadá, Chile, los Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, a ellos se sumará Japón en los próximos meses.

A este se suma la intención estadounidense de una alianza que incluya también a la Unión Europea, definida como Trans-Atlantic Free Trade Area (TAFTA). Se trata de estrategias de inserción comercial que, por sus características, consolidarían para la Argentina tendencias extractivas y primarizantes, erosionando las posibilidades de profundización del proceso actual de reindustrialización.

La Argentina también ha registrado una preocupante tendencia similar a la de los países de la AP, ya que las industrias extractivas tienen un alto peso y entre ellas, las empresas especializadas en la explotación de recursos naturales son las que tienen mayor nivel de rentabilidad de IED. Un alineamiento con la AP implicaría profundizar esa tendencia, que –a costa de los beneficios momentáneos en el balance comercial– revertiría el proceso de reconversión industrial de los últimos años.

Hacia la construcción de una inserción internacional más autónoma

En la última década aproximadamente, la Argentina ha vuelto a pensar su autonomía, al menos en algunos sentidos que no merecen ser despreciados, más aún en el complejo contexto descripto. Ha ampliado sus relaciones internacionales, y multilateralizado sus vínculos en general. Sin embargo, la posibilidad de contrarrestar el peso económico de una potencia utilizando los privilegios otorgados a otra nunca ha funcionado como motor de desarrollo económico nacional. La estrategia denominada pendular, o de pivot, es útil en determinadas circunstancias esencialmente en aspectos políticos, pero en términos de desarrollo económico, no constituye en sí misma garantía de autonomía.

La propuesta de algunas corrientes neodesarrollistas pero que denotan una raigambre liberal (como el caso de los dos últimos directores de la CEPAL) es la de sostener una balanza comercial superavitaria a partir de la venta de productos primarios (bienes agroexportables, minería, combustibles y energía) y desarrollar algunas ramas industriales integradas a las cadenas productivas y comercialización de Asia-Pacífico. Es decir, diversificar relativamente la industria también para atender los requerimientos para transformarse en abastecedores de la demanda china.

Este esquema ordena las estrategias regionales en función de la demanda externa, con lo cual, y tal como ha sucedido en distintos contextos históricos, es prácticamente imposible que una vez condicionada una estructura productiva en función de la emergencia de un polo de poder central al que se considera complementario, no se constituyan relaciones de dependencia económica y política. Las condiciones en las que se han realizado las inversiones chinas en la Argentina y en América Latina en general son ilustrativas respecto de esta última cuestión.

Por lo tanto, y aún reconocido la ineludible necesidad de continuar fomentando las exportaciones hacia China, dada su posición en el escenario internacional, en ese orden planteado, este tipo de propuestas no son complementarias sino más bien contradictorias con una estrategia de industrialización orientada a las necesidades locales y regionales, con pie en los mercados internos ampliados y sobre la base del financiamiento público al capital nacional. El debate debe estar centrado entonces en qué tipo de cadenas productivas es necesario completar en función de un desarrollo regional, y en segundo lugar, qué características podrían tener las asociaciones del estilo *joint ventures* con capitales asiáticos disponibles, entre otros.

La relación con China no reflejó un esquema de cooperación Sur-Sur sino de una relación asimétrica. Actualmente, lo único que podría garantizar la existencia de una vinculación con China que no resultara en una profundización de las relaciones centro-periferia es que dicha vinculación estuviera supeditada a un modelo productivo nacional y regional previo y no a la inversa.

Sin dudas, uno de los principales desafíos que presentan las relaciones con China es evitar el riesgo de transformarse en la periferia industrial del nuevo centro hegemónico, a través de la tendencia a la reprimarización de las exportaciones frente a un comprador que demanda permanentemente materias primas. Las consecuencias negativas de una producción centrada básicamente en explotar recursos naturales son la alta dependencia a las fluctuaciones en la cotización internacional de los *commodities*, la escasa generación de empleo y la presión constante sobre el nivel de precios internos de los alimentos y sobre el tipo de cambio.

El otro desafío estratégico pasa por el resguardo de la soberanía sobre los recursos naturales de la región. Resulta necesario garantizar que las inversiones que se realicen en el país tengan alto grado de rentabilidad sin por ello obligarse a condiciones de privilegio que repercutan en el corto plazo en una depredación de los recursos naturales o una fuga de divisas que perjudique el sector externo, ni tampoco quitando la posibilidad al fisco de hacerse de recursos genuinos.

La crisis que atraviesa Brasil hoy, y la avanzada de productos chinos en su mercado interno, así como la precarización del comercio bilateral entre ambos países, son situaciones que

permiten a la Argentina plantear al país vecino la necesidad de un planteamiento conjunto y más equilibrado.

Y aquí es donde corresponde destacar aquello que la Argentina debe proteger respecto de lo que ha conseguido. Aprovechar el crecimiento de China de manera inteligente y estratégica no debe reducirse a los beneficios coyunturales aportados por la soja y sus derivados. Ni muchos menos descuidar la soberanía sobre los recursos que son parte fundamental de cualquier estrategia de desarrollo. Resulta necesario establecer una visión a largo plazo que aproveche los actuales términos de intercambio pero comprenda que sin valor agregado, industria y tecnología no podrá evitarse una inserción en el comercio internacional subordinada y periférica que ha sido característica para la Argentina durante largos períodos de nuestra historia.

En toda esta estrategia, la política y la decisión pública tienen un rol fundamental a la hora de garantizar la continuidad y profundización de las estrategias de desarrollo basadas en la inclusión.

Sin descuidar ni desconocer el peso de los condicionantes estructurales, son las dirigencias políticas las que aplican las medidas que van definiendo en la coyuntura, los rasgos de la inserción internacional. Por eso, cada una de las políticas adoptadas tiene relevancia. Se han recuperado algunos resortes clave de soberanía y un margen de autonomía, que debe protegerse, porque es blanco de ataque de importantes sectores. Se destacan la cuestión de la deuda externa, su renegociación, en no pago a los “fondos buitres”, la relación con la región latinoamericana, la prioridad otorgada a la inversión social, la revalorización de la causa Malvinas, y fundamentalmente el avance del rol del Estado respecto del mercado, en muchos casos en función de la protección de intereses mayoritarios.

La Argentina tiene hoy una presencia internacional nueva. Hacia 2006, y después de 15 años de aquel vergonzoso retiro del Movimiento de Países No Alineados en nombre de la pertenencia al Primer Mundo, volvió a participar como invitada en la Cumbre del foro, que se celebró en Cuba. Al año siguiente, el país fue aceptado en carácter de observador, la segunda de tres categorías posibles para formar parte de la organización. El país es miembro del Grupo de los 20 y del Grupo de los 77. La pertenencia al G20 permite a la Argentina ser interlocutor en el foro donde se definen actualmente las políticas comerciales y financieras mundiales. Si bien ello no modifica las relaciones de poder en un sistema internacional totalmente asimétrico, la coordinación de políticas con México y Brasil (otros dos miembros) puede ampliar las posibilidades de la voz regional. En los últimos años se han sumado las cumbres con los países africanos, que constituye un ámbito de apoyo a la gestión argentina en el tema Malvinas.

Esas instancias permiten construir relaciones de paridad frente a situaciones puntuales del sistema internacional. El

margen de autonomía se define respecto de algo, de algún país y no necesariamente de todos. Y esa tendencia puede expresarse en algunas de las áreas de la política y no en todas. Es decir que las alianzas con los distintos países del sistema internacional deben manejar además un criterio que permita posicionarse flexiblemente de acuerdo a los distintos temas de la agenda global.

Por ejemplo, en cuanto a la necesidad de reformar la arquitectura financiera mundial, la Argentina debe ser aliada de las propuestas de los BRICS. En el ámbito del Comité de Descolonización, China y Argentina son países pares. Sin embargo, la Argentina y Brasil debieran actuar en forma conjunta para proteger sus recursos naturales respecto del avance del gigante asiático. Ambos debieran evitar la dependencia que vienen profundizando respecto de China.

En síntesis, a la tradicional propuesta de multilateralizar los vínculos con las potencias del sistema internacional para reducir la dependencia, debe agregarse no sólo la cuestión central de la definición del modelo interno de desarrollo nacional con inclusión, sino la construcción de alianzas internacionales flexibles con países en situación de paridad respecto de las problemáticas centrales del período.

En consecuencia, algunos elementos son centrales a la hora de pensar la construcción de la autonomía:

- La existencia de un mercado interno amplio y de una economía de base nacional, que apunte a un modelo de desarrollo inclusivo y más igualitario.
- Soberanía en la protección del territorio y de sus recursos.
- Alianzas estratégicas con países pares, para confrontar con las grandes potencias.
- Recuperar el control sobre los movimientos de capital e inversiones.
- Promover un intercambio comercial equilibrado⁴.

Estos elementos pueden constituirse en horizonte de la política pública de los próximos años, para proteger y profundizar el proceso iniciado en la región en la primera década del siglo XXI, en un contexto de abierta disputa.

Referencias bibliográficas

Almeida, P. R. (2007). O Brasil como Ator Regional e como Emergente Global: Estratégias de política externa e impactos na nova ordem internacional. *Cena Internacional*,

⁴ Para un análisis detallado de estos elementos, ver Rapoport, M. y Míguez, M. C. (2014). *Desafíos y ejes para una inserción autónoma en el escenario internacional*. En José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff. *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.

- Vol. 9, Nro.1: 7-36. Brasília: Instituto de Relações Internacionais da UnB (IREL).
- Bresser Pereira, L. C. (2012). *Economia do desenvolvimento. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina*. En Luiz Carlos Prado (Org.). *Desenvolvimento econômico e crise. Ensaio em comemoração aos oitenta anos de Maria da Conceição Tavares*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2014). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.
- Borón, A. (2013). *América Latina en la geopolítica imperial*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Cason, J y Power. T. (2006). *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula, Conference Paper: Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Estrella Faria, L. A. (2006). Las negociaciones comerciales de Brasil: escenarios, agendas e intereses. *Revista del Sur*, 166, julio-agosto (Recuperado el 18 de septiembre de 2013).
- Hirst, M., Soares de Lima, M. R., Pinheiro, L. (2010). A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Luzes e sombras do Brasil atual. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, 22-41.
- Laufer, R. (2013). Argentina-China: New courses for an old dependency. *Latin American Policy*, Volume 4, 1, 123-143. Policy Studies Organization. Published by Wiley Periodicals, Inc.
- Lechini, G. (Comp.). (2014). *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el Siglo XXI*. Rosario.
- Malamud, A. (2011). La política externa de Dilma Rousseff: ¿Menos de lo mismo? *Iberoamericana*. 41, 174-79. América Latina-España-Portugal.
- Malamud, A. (2012). La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil. *Revista CIDOB d'afers internacionals*. 97-98, 219-230.
- Míguez, M. C. y Crivelli, A. (2014). El Brasil actual: entre viejos y nuevos roles y socios. *Revista Realidad Económica*. 18 - 38.
- Míguez, M. C. y Crivelli, A. (2014). El acuerdo MERCOSUR-UE: los sectores promotores en Brasil y los actuales desafíos para la integración. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Costa Rica*.
- Rapoport, M. y Míguez, M. C. (2014). *Desafíos y ejes para una inserción autónoma en el escenario internacional*. En José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff. *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.
- Rodríguez Iglesias, A. I. (2010). *La Asociación Estratégica UE-Brasil (vol. I). Retórica y Pragmatismo en las Relaciones Euro-Brasileñas*, CEU, Instituto Brasileño de Estudios Europeos, Documento de Trabajo N° 36 (Recuperado 2 de mayo de 2013).
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil, en Plataforma Democrática. *Working Paper* nº16, julio de 2011. Recuperado el 26 de mayo de 2013.
- Turzi, M. (2011). *Mundo BRICS. Potencias emergentes*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

La Defensa y los Recursos Naturales en Suramérica: Aportes para una estrategia regional

Por Alfredo W. Forti

Introducción

La apreciación del panorama global internacional actual, muestra una tendencia creciente e irreversible a una mayor demanda de recursos naturales. Esto conduce a repensar la ausencia de una política suramericana en la materia, sustentada en el elemento geoestratégico de que la abundancia de recursos en la región tiene como contracara la escasez y la apetencia de los mismos para actores extra regionales. Ante dicho vacío de política regional, y en consideración de que la Suramérica posee cuantiosos recursos naturales que por su diseminación que no respeta fronteras ningún Estado puede por sí solo garantizar su protección y defensa efectiva. En el presente documento pretendemos identificar las líneas rectoras que podría adoptar el sector defensa para la preservación y protección de sus recursos estratégicos. Bajo el axioma de que el factor militar es el factor de último recurso en un esquema de protección y defensa de los recursos estratégicos, dicha protección sólo puede ser alcanzada y sostenida a partir de la coordinación y el esfuerzo cooperativo multilateral, concretamente, postulamos la conformación de un sistema subregional de defensa cooperativa sustentado en un modelo de integración basado en la interoperabilidad y complementariedad de capacidades y el accionar conjunto-combinado a nivel estratégico militar de la defensa regional.

Una apreciación del panorama global internacional lleva indefectiblemente, desde cualquier perspectiva, a avizorar una tendencia irreversible para las próximas décadas: la creciente demanda de recursos naturales. Esta tendencia está identificada en innumerables reportes de agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estudios prospectivos de agencias gubernamentales de los principales países industrializados, diversas organizaciones no gubernamentales y foros internacionales como el Foro Económico Mundial de Davos. Todos ellos monitorean sistemáticamente la política y la economía global y, a partir de ello, tanto gobiernos como corporaciones, elaboran estrategias tendientes a garantizar el acceso, control y usufructo de recursos cada vez más escasos, muchos de los cuales son –y serán cada vez aún más– suministros vitales para el sostenimiento de sus economías y de las necesidades de la población. Baste mencionar algunos datos de diferentes fuentes que sustentan esta apreciación del escenario global:

- La demanda de la humanidad sobre los recursos ecológicos del planeta, como la provisión de alimentos, materias primas y la absorción de dióxido de carbono, es decir, la huella ecológica de la población, está provocando enormes presiones sobre la biodiversidad amenazando el abastecimiento continuado de los servicios ecosistémicos, lo que no sólo amenaza la biodiversidad sino también la futura seguridad, salud y bienestar de la propia especie humana. En efecto, según el informe publicado por el World Wildlife Fund (WWF, 2012: 37-52) *“Planeta Vivo 2012: Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro”*, las demandas humanas sobre el planeta exceden la biocapacidad de la tierra, es decir la capacidad de regeneración y suministro. Desde 2008 estamos viviendo como si tuviéramos un planeta extra a nuestra disposición. La humanidad utiliza un 50% más de recursos de los que la tierra puede proveer¹; desfase que significa que la tierra tardaría 1,5 años en regenerar completamente los recursos renovables que los seres humanos utilizan en un año.
- El tamaño de población también afecta a la biocapacidad disponible para cada persona. Si consideramos que la población mundial se ha duplicado en menos de 50 años –alcanzando ya más de 6.000 millones de personas, previéndose para 2050 que la población humana alcance entre 7.800 y 10.900 millones de personas, con una media estimada en 9.300 millones– entonces, este crecimiento demográfico y la creciente demanda de recursos naturales que conlleva, conducirán a un deterioro generalizado del planeta y a una disminución de la biodiversidad, lo que tendrá consecuencias muy negativas para el desarrollo humano (PNUD, PNUMA, BM y WRI, 2001).
- A nivel mundial, se estima que unos 768 millones de personas siguen sin acceso a una fuente de suministro de agua potable –aunque algunas estimaciones cifran el número de personas cuyo derecho al agua no está cubierto en 3.500 millones– y 2.500 millones permanecen sin acceso a sistemas de saneamiento. Se prevé que la demanda mundial de agua

1 Expresado en cifras: en 2008 la biocapacidad total de la tierra era de 12.000 millones de hectáreas globales (hag.) –1,8 hag. por persona–, mientras que la Huella Ecológica –la demanda humana sobre la biosfera– era de 18.200 millones de hag. –2,7 hag. por persona– (WWF, 2012: 28).

aumentará cerca de un 55% para el año 2050. Como resultado, la disponibilidad de agua dulce estará bajo mayor presión durante este período, y las previsiones apuntan a que más de un 40% de la población mundial vivirá en zonas con severos problemas hídricos para el 2050 (UN WATER, 2014).

Estos ejemplos de los niveles y magnitudes de la demanda de recursos en el presente, se proyectan al futuro. El informe cuadrienal elaborado por el Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos de América (2012), *Tendencias globales 2030: Mundos alternativos*, prevé para el 2030:

Un crecimiento substancial en la demanda de alimentos en un 35%, del agua en un 40% y de la energía en un 50%, debido al aumento de la población global y de sus niveles de consumo. Esto, sumado a más sequías, consecuencias del cambio climático, producirá incremento y mayor volatilidad en los precios y tensiones por el acceso al alimento y al agua. En 2030, el 60% de la población mundial tendrá problemas de abastecimiento de agua, dando lugar a la profundización de los ya existentes y/o aparición de nuevos "conflictos hídricos". Según este informe, los Estados más frágiles de África y Oriente Próximo son los que sufrirán más riesgo de experimentar escasez de alimentos y agua, aunque países con mejores perspectivas económicas y sociales, como China e India, son también vulnerables (NIC, 2012: IV).

En este concierto global, Suramérica se inserta como la región comparativamente más rica del orbe en materia de recursos estratégicos (relación población-territorio-riquezas naturales). Con una superficie de casi 18 millones de km² y una población de 400 millones de habitantes la región posee:

- El 28,9% del total de recursos hídricos globales (agua dulce) con una tasa de renovación natural anual de más de 20.000 m³ *per cápita*, y una población de menos del 6% de la mundial (UN WATER, 2012), lo que implica que los recursos hídricos son abundantes regionalmente, siendo la escasez de agua económica y no física (UNESCO, 2012).
- Altos porcentajes de reservas y producción de minerales combustibles o energéticos convencionales –hidrocarburos (petróleo, gas y carbón)– y no convencionales –petróleo pesado, arenas de alquitrán y bitumen natural–, específicamente: el 19,5% de las reservas mundiales probadas de petróleo crudo del mundo, habiendo producido en 2011 el 9,2% del total de petróleo mundial, siendo una de las regiones que menos consumo realiza de dicho producto (para 2011 fue de 5,8%).
- Las mayores reservas mundiales de minerales críticos como el Litio se encuentran contenidas en tres países de la región –Argentina, Chile y Bolivia, que suman el 90% de las reservas mundiales–, al tiempo que la región también se halla a la cabeza de la producción mundial de este mineral –86,1%

sumado lo producido por la Argentina, Chile y Brasil en 2013–, Niobio –Brasil es el primer productor mundial con el 95,93% y posee el 98,4% de las reservas mundiales–. Asimismo, posee sustanciales reservas de Plata –41,6%– y Cobre –Suramérica produce el 42,36% del total mundial y concentra más del 43% de las reservas mundiales entre Chile y Perú–, entre otros (Reichl, Schatz y Zsak, 2013).

- Además, en el territorio suramericano se concentra la mayor riqueza en biodiversidad del planeta. En efecto, Suramérica constituye quizá el más significativo reservorio de biodiversidad del planeta, puesto que alberga una inmensa variedad de ecosistemas, especies y genotipos², baste mencionar que 5 de los 17 países mega-diversos del mundo son suramericanos –Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela–.

Paradójicamente a esta bendición de la naturaleza, es al mismo tiempo una región que ha subestimado el valor de concebir en clave regional un plan estratégico de gestión y explotación de nuestras inconmensurables riquezas, a efectos de garantizar el control, acceso y usufructo endógeno de las mismas, condición del desarrollo sostenible de las naciones y población suramericanas.

La ausencia de política regional en la materia, ignora un factor de alcance geoestratégico fundamental, cual es que la abundancia de recursos en la región tiene como contracara la escasez y la apetencia de los mismos para actores extra regionales.

En palabras del Secretario General de la UNASUR, Dr. Alí Rodríguez Araque, la inexistencia de una política regional en materia de aprovechamiento y preservación de los recursos naturales nos expone ante situaciones en las que, por ejemplo:

(...) en el otorgamiento de derechos para la exploración y explotación de recursos naturales, nuestros países se enfrentan por separado con gigantescos consorcios internacionales que se mueven con una sola estrategia y bajo un solo mando a escala planetaria. Representan un equipo único de rango mundial. Mientras tanto, nosotros, por separado, representamos pequeños equipos de rango local, con distintos políticas y una dirección dispersa. (Rodríguez Araque, 2012).

- 2 El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de la ONU establece formalmente que por biodiversidad «se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas» (CDB, 2001). Esta definición pone de relieve los múltiples aspectos del concepto: incluye los varios niveles de expresión (ecosistemas, especies, poblaciones y genotipos), de escala geográfica (local, regional, continental, global) y temporales en los que debe considerarse la biodiversidad, así como las interacciones entre ellos.

En este escenario, el carácter estratégico de los recursos naturales adquiere una doble dimensión, según se aborde desde la perspectiva de la escasez o de la abundancia: para aquel actor que no es poseedor de recursos, la necesidad estratégica pasa por garantizar su acceso a los mismos. Contrariamente, cuando un recurso es escaso para un actor —en especial, si es uno de proyección internacional—, dicho recurso se constituye también en estratégico para el poseedor, aunque éste carezca de los medios para su explotación y aprovechamiento. La dinámica de esta ecuación abundancia-escasez se constituye en la variable central de conflictos por los recursos y, en este sentido, la historia nos demuestra reiteradamente que cuando la escasez o apetencia de recursos es la fuente de conflictos, el escenario de la contienda es siempre en el territorio de abundancia.

En el presente, esta ausencia de política regional en la materia está modificándose con los recientes avances del proyecto de integración regional, signado por el actual denominador común de concebir la integración bajo el eje ordenador de la política por sobre la economía, que es precisamente lo que representa la Unión de Naciones Suramericanas.

En momentos en que el escenario global tiende a articularse en mega regiones y bloques continentales, por vez primera desde nuestras gestas independentistas del siglo XIX la actual coyuntura política regional nos presenta a los suramericanos una de las mayores oportunidades de integrar a doce países en una unidad en términos tanto geopolíticos como geoeconómicos. El gran desafío que presenta esta oportunidad es el de convertir, a través de medidas tangibles e irreversibles, la verdadera configuración de un proyecto unificador de Región, que sintetice los proyectos de Nación de cada uno de los miembros de la Unión, algo absolutamente posible y viable. Sin embargo, la posibilidad de materializar esta construcción no depende sólo de la voluntad de las dirigencias políticas de los Estados, sino de la capacidad de incorporar integralmente en este proceso a los pueblos, a las sociedades y a las economías de los doce países de la región. La integración suramericana no será sostenible en el tiempo en la medida que sea sólo como proyecto coyuntural de gobiernos. La sostenibilidad y eventual irreversibilidad de este proyecto será factible cuando adquiera rango de objetivo permanente y política de Estado de cada una de las doce naciones. La respuesta a este interrogante está, por el momento, mucho más dependiente de las voluntades y decisiones dentro que fuera de la propia región.

La UNASUR como esquema integrador

Luego de diversos intentos integracionistas del pasado siglo XX, centrados casi excluyentemente en lo económico y comercial, durante los últimos diez años hemos venido

construyendo —ya no como Latinoamérica, sino como región suramericana— un proyecto integrador que por primera vez es guiado por la política y orientado a la construcción de una identidad suramericana con pensamiento estratégico propio. Este proyecto es la Unión de Naciones Suramericanas, creada en 2008, hace sólo seis años, a partir de una coyuntura sin precedentes de confluencia de visiones y voluntades políticas entre las dirigencias de nuestros países. El propio Preámbulo del Tratado Constitutivo de UNASUR patentiza el alcance de este consenso cuando los Presidentes:

(...) AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe (UNASUR, 2008).

Entre los Objetivos específicos de la Unión, por su significancia merecen destacarse los siguientes:

- a) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- b) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;
- c) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- d) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- e) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.

La propia estructura de UNASUR refleja el carácter eminentemente político como modelo de integración al estar conformada por doce consejos de nivel ministerial que prácticamente reproducen el gabinete de cualquiera de nuestros gobiernos (consejos sectoriales que van desde economía, educación, salud, cultura, energía, hasta seguridad pública e infraestructura). A la referida estructura se sumará un parlamento suramericano actualmente en ciernes.

La UNASUR y los esfuerzos hacia una estrategia regional en materia de recursos naturales

El ex Secretario General de UNASUR ha tenido un destacado papel en el fomento del debate sobre los recursos naturales desde una visión y estrategia de carácter

regional. A tal efecto, la Secretaría General presentó el documento “*Los Recursos Naturales como eje dinámico en la Estrategia de Integración y unidad de nuestros países*”³. Aprobando esta iniciativa, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado instruyó a la Secretaría a elaborar una “*Estrategia Continental y un Plan General para el aprovechamiento de los recursos naturales de UNASUR*”, así como también: “*Iniciar, con la debida prioridad, y en coordinación con los consejos sectoriales pertinentes, un estudio sobre la disponibilidad y potencialidades de los recursos naturales en la región suramericana, con miras al diseño de una estrategia de UNASUR para su aprovechamiento*”. En tal sentido las Jefas y Jefes de Estado decidieron:

Punto 3. “Que es necesario encausar esos esfuerzos hacia un proceso de planificación de la integración regional en base a una visión estratégica compartida que considere el enorme potencial que tiene la región suramericana, que es depositaria de ingentes recursos naturales de la más diversa índole, diversidad biológica y una invaluable riqueza cultural y humana. Esto complementa los esfuerzos nacionales para alcanzar el desarrollo y bienestar de sus pueblos y fortalecer la presencia y el rol de UNASUR en el ámbito internacional”.

Profundizando esta visión estratégica de UNASUR, al siguiente año, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado acordó en la VII Reunión Ordinaria, 30 de agosto de 2013, Paramaribo, Surinam:

c) la importancia de evaluar cómo la coordinación y cooperación en la gestión y protección de los recursos naturales pueden contribuir al desarrollo científico, tecnológico, productivo y social de América del Sur, teniendo en cuenta la diversidad de los biomas suramericanos, las diferentes particularidades y prioridades de cada país y los derechos soberanos de los Estados en relación con la explotación de sus recursos naturales.

En ejecución de ese mandato, se llevaron a cabo diversas conferencias organizadas por el Secretario General de la UNASUR, que culminan con el presente encuentro dedicado a la temática de los recursos naturales desde la perspectiva de la defensa. Al respecto, ya en 2011, durante la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner afirmó:

Este momento de constitución del Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa de la UNASUR debe ser el puntapié inicial para crear un sistema de defensa que tenga como objetivos estratégicos la caracterización de lo que va a ser exigible, durante

el siglo XXI. Y está muy claro (...) que la cuestión de los recursos naturales se va a convertir en una cuestión –ya lo es– estratégica en toda nuestra región. Esto lo hemos hablado en infinidad de veces con mis colegas y la necesidad, también de articular ese sistema de defensa con un gran desarrollo (Fernández, 2011).

En el mismo sentido, más recientemente, el Presidente de la República de Colombia, Dr. Juan Manuel Santos, en la II Cumbre de la CELAC (2014) manifestó:

(...) tenemos todas las condiciones para ser el primer lugar, la primera región para atraer inversión, tenemos los recursos, agua, en un mundo donde todos los expertos dicen que las próximas guerras se van a librar en torno a la falta de agua, y la tenemos en abundancia; una región que tiene una gran capacidad para aumentar la producción de alimentos en un mundo cada vez más necesitado de alimentos, una región llena de energía de todo tipo, en un mundo también cada vez demandando más energía...

Atendiendo a aquellos lineamientos e instrucciones del Consejo de Jefas y Jefes de Estados de la UNASUR, el Consejo de Defensa Suramericano instruyó al CEED a elaborar un estudio prospectivo sobre la defensa y los recursos estratégicos que fue tomado en cuenta por los propios Presidentes cuando expresaron:

Su reconocimiento a la tarea del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) y sus aportes a la generación de un genuino pensamiento estratégico suramericano, valorando particularmente el Proyecto de “Estudio Prospectivo Suramérica 2025” relativo a la defensa, el concepto de interés regional y la protección de los recursos estratégicos suramericanos (UNASUR, 2012).

El Consejo de Defensa Suramericano

Resulta importante subrayar que desde las guerras de independencia en la región suramericana, la defensa y su componente militar, nunca fueron parte o componente de ningún proyecto integracionista en Latinoamérica. Una de las principales razones fue que a partir de la geopolítica de fragmentación y división que prevaleció en la región desde mediados del siglo XIX hasta finales del XX, las políticas y planificación de la defensa en los países suramericanos estuvo signada por el eje ordenador de las “hipótesis de conflicto” con nuestros vecinos. Los largos períodos de gobiernos oligárquicos y militares que vivieron estas naciones, sumados a los irresueltos conflictos territoriales y fronterizos así como a los designios políticos contrarios a la unión suramericana venidos de actores foráneos, consolidaron un esquema que hizo irreconciliable los conceptos de soberanía nacional e integración regional. En todas las experiencias y proyectos regionales integracionistas del siglo XX, prevalecieron siem-

3 Específicamente en la VI Reunión de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada el 30 de noviembre de 2012, Lima, Perú.

pre los intereses y objetivos de la economía, el comercio y el mercado por sobre la política. En todas esas experiencias, la defensa estuvo ausente.

En el propio texto del Tratado Constitutivo de la UNASUR, la única referencia a la defensa se limita a una tímida intención de propiciar “el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa” (UNASUR, 2008: Inc. 3). Sin embargo, durante la propia suscripción del referido Tratado Constitutivo en Brasilia, el 23 de mayo del 2008, por iniciativa de Brasil, las Presidentas y Presidentes acordaron y decidieron algo sin precedentes: crear un Grupo de Trabajo para elaborar el estatuto de un “Consejo de Defensa”. Esto se logró en poco más de seis meses para que, en diciembre del mismo año, se aprobara el Estatuto del Consejo Suramericano de Defensa Suramericano “como un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa” (UNASUR, 2010).

En este marco, el CDS se convierte en un componente modular de la estructura orgánica de UNASUR y, con ello, por primera vez, se incorpora a la Defensa como una dimensión constitutiva de la integralidad del proyecto de unión regional. Vale la pena en este punto referir a los objetivos generales del Consejo de Defensa Suramericano (UNASUR, 2008b: Art. 4):

- Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos y como contribución a la paz mundial.
- Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.

Entre los objetivos específicos del CDS son igualmente relevantes (UNASUR, 2008b: Art. 5):

- Avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa.
- Contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14° del Tratado Constitutivo de la UNASUR.
- Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de la defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe.

Como parte de las decisiones consensuadas para avanzar en la construcción de una identidad suramericana en defensa y atendiendo a la deuda histórica que la región mantenía con la elaboración de un pensamiento estratégico propio, en su primer Plan de Acción, el del año 2009, el CDS acuerda

crear un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Luego de consensuarse y aprobarse su Estatuto en el año 2010, el CEED finalmente se inauguró en el año 2011. Este Centro tiene como objetivos centrales (UNASUR, 2010: Art. 3):

- Promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, así como también de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios; y
- Contribuir a la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional.

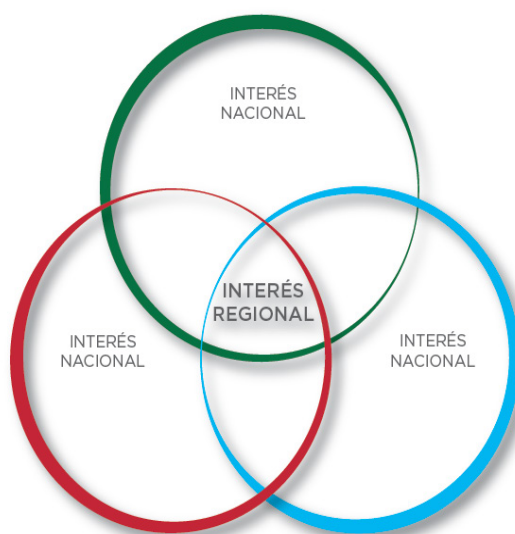
Cumpliendo su mandato y misión, a requerimiento del CDS, el CEED elabora informes, estudios y análisis estratégicos orientados a generar la adopción de decisiones políticas consensuadas de impacto regional.

Principios, conceptos y preceptos que configuran el plexo del CDS/CEED: el concepto de “Interés Regional”

La vida institucional de CDS, orientada a la articulación de un pensamiento geoestratégico netamente suramericano, ha venido generando un conjunto de principios y conceptos, entre los que podrían destacarse: la conducción y gobierno político de la defensa, la consolidación de Suramérica como “Zona de Paz”; la búsqueda de la “interoperabilidad” entre los instrumentos militares, con el común objetivo de hacer posible el accionar combinado entre las Fuerzas Armadas regionales; la búsqueda de una doctrina común regional en materia de atención a desastres naturales, operaciones de mantenimiento de paz y ayuda humanitaria, entre otros.

Pero probablemente uno de los conceptos más novedosos y significativos surgidos en estos años de vida institucional del CDS ha sido el de “interés regional”, categoría política y analítica emergente incorporada al propio Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2010). Este concepto es definido como “el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR”. Entre los factores comunes que podemos identificar como “*interés regional*”—algunos de los cuales pueden exceder a las competencias propias del sector defensa— se hallan los objetivos de carácter permanente referidos a la consolidación de Suramérica como Zona de Paz; la defensa de la soberanía; la integridad territorial; y la democracia en las naciones de la región. Este último factor, por caso, ya cuenta con un mecanismo aprobado de respuesta colectiva para situaciones en las que se encuentre amenazado el orden democrático, el cual ha sido ya activado en situaciones específicas.

Gráfico 1
El interés regional



Conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR.

Cabe señalar aquí que la conclusión emanada de lo anterior es que no hay mayor ejemplo paradigmático que ilustre este concepto de “interés regional” como los cuantiosos recursos naturales estratégicos que abundan en Suramérica y que por su diseminación que no respeta fronteras, constituyen de hecho activos comunes a los doce países de UNASUR.

La abundancia de recursos de la región tiene, como ya fuera indicado precedentemente, una contracara de necesidad y, en algunos casos, apetencia de ellos para otros actores extra-regionales. Para Estados como los suramericanos que cuentan con abundantes recursos naturales estratégicos, resulta una necesidad crucial lograr su control y aprovechamiento sustentable mientras que para otros Estados dependientes de tales recursos, la necesidad y objetivo estratégico es asegurar el acceso a los mismos.

Es sumamente importante señalar aquí que por su distintiva característica de encontrarse diseminados por todo el subcontinente, ningún Estado puede por sí solo brindar y garantizar la protección y defensa efectiva de los fabulosos recursos y reservas de activos estratégicos que posee la región, sino que ello sólo puede ser logrado y mantenido a partir de la coordinación y el esfuerzo cooperativo multilateral o, lo que es lo mismo, de una estrategia y política común de alcance regional. En este sentido, debemos señalar, por caso, a recursos críticos para las próximas décadas como el agua; la biodiversidad; el litio; las riquezas ictícolas y minerales de nuestra plataforma continental suramericana; o, finalmente, los “espacios vacíos o semivacíos” de tierras potencialmente productivas y aptas para la vida y actividad económica.

Desde la perspectiva de la defensa, la adopción del concepto de interés regional conduce al planteamiento de un

nivel estratégico superior al nacional –el nivel Estratégico Regional– para articular en ese nivel lo que el CDS se plantea como una identidad suramericana en defensa.

Los conceptos de “regionalidad” e “integralidad”

Es necesario aquí destacar que, y como hemos reflexionado precedentemente, un “interés regional” como el que representan las riquezas naturales del subcontinente, no puede preservarse eficazmente sino de manera cooperativa y mancomunada, esto es, desde el esfuerzo multilateral suramericano. Pero esta categoría de “regionalidad” de la estrategia de protección de los activos, para ser realmente efectiva, debe ser conjugada con la dimensión de “integralidad” a la que la misma también debe responder.

En el concepto de “integralidad”, la defensa es una más, inclusive la última, de las dimensiones que debe contemplar la estrategia regional de protección de los recursos naturales. Esta dimensión de “integralidad” referida a la protección de los activos comprende políticas sectoriales diversas, desde diplomáticas, normativas y comerciales, hasta industriales y medioambientales. Este conjunto de políticas públicas constituye una suerte de “anillos concéntricos” alrededor del “objeto” cuáles son los recursos naturales estratégicos. En este esquema, por precedencia y responsabilidad estratégica, la defensa es el último “anillo” de protección sobre el objeto del interés nacional/regional, porque el empleo de la defensa y su instrumento militar constituye la última *ratio* de todo Estado para la protección y preservación de su integridad y soberanía.

Gráfico 2 Círculos Concéntricos de Protección a los Recursos Estratégicos Naturales



En este enfoque, el rol y la responsabilidad de intervención por parte de las capacidades de la jurisdicción defensa y del instrumento militar de los Estados suramericanos en la estrategia regional de protección de activos, sólo “entraría en juego” cuando se encontrase vulnerada la integridad territorial de cualquiera de ellos –integridad territorial que supone a los recursos naturales que contiene– o se hallase en juego la plena autonomía para disponer concreta y libremente de los mismos.

Consecuentemente, lo que queremos subrayar, es que esta lógica de integralidad a la que debe satisfacer esta estrategia regional de aprovechamiento y preservación de los recursos naturales propiamente suramericanos, deberá responder a los eventuales intentos de “enajenación” de riquezas según la naturaleza específica de cada uno de los riesgos y amenazas concretas. En la dimensión Defensa, el empleo del instrumento militar en relación a los recursos naturales no significa una “militarización” de los recursos naturales, poniendo un soldado con un fusil en la puerta de cada mina.

El rol de la defensa en la protección de los recursos estratégicos

De todo lo anterior se deriva una pregunta central: si la estrategia regional de protección de activos naturales debe contemplar a la defensa como una de sus dimensiones. ¿Cuál debería ser concretamente la estructura de un esquema de defensa regional o, más precisamente, las situaciones en la

que debiera desplegarse? En otras palabras ¿Cómo debería estructurarse un esquema de defensa regional en la materia?

Si tomamos como parámetros fundacionales los principios, valores y conceptos que se configuran a nivel regional en el marco del CDS, como el interés regional, la interoperabilidad, las medidas de confianza mutua, la homologación de doctrina, sumado a la creciente práctica de ejercicios militares “a la carta” en materia de mantenimiento de la paz y asistencia conjunta en desastres naturales, así como la búsqueda por establecer una base industrial común de producción para la defensa, el curso natural de este proceso nos lleva indefectiblemente a la conformación de un sistema subregional de defensa cooperativa sustentado en un modelo de integración basado en la interoperabilidad y complementariedad de capacidades y, fruto de ello, el accionar conjunto-combinado en el nivel estratégico militar de la defensa regional.

Podríamos asimismo postular que en la actual concepción de defensa regional que emana de los consensos del CDS, los países de la UNASUR sostienen una postura y disposición estratégica de carácter “defensivo”, que descarta políticas de poder hacia terceros.

Cooperación y disuasión

En este marco, el proceso iniciado por la UNASUR en general y por el CDS en particular, apunta a configurar a futuro un esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: “cooperación hacia dentro” y “disuasión hacia fuera”.

En efecto, la cooperación “hacia dentro” –base del actual proceso regional de integración– es la categoría en la dimensión en la que el Consejo de Defensa Suramericano precisamente viene avanzando a paso firme a través de las diversas iniciativas y logros antes mencionados.

Por su parte, la categoría referida a la disuasión “hacia fuera”, implica que las capacidades regionales en materia de defensa y militar deben concentrarse y fundirse en una sola cuando de lo que se trata es proteger al interés regional que representan los recursos naturales suramericanos frente al eventual accionar de terceros Estados. En este tema, podemos citar al Ministro de Defensa brasileño Celso Amorim cuando expresaba que:

(...) en el mundo en que vivimos, un mundo de Estados-Naciones marcado todavía por fuertes asimetrías de poder, ser pacíficos no puede significar que seamos indefensos (...) Los países suramericanos tienen el derecho y el deber de propiciar su propia defensa a través de una adecuada capacidad disuasoria. Sin em-

bargo, no es obvio que lo podamos hacer en forma aislada. La estrategia global disuasiva se conjuga por lo tanto en una estrategia regional cooperativa (Amorim, 2012).

En esta lógica, la disuasión como categoría de defensa regional en la protección de los recursos naturales regionales es por definición dirigida “hacia fuera”, hacia factores de riesgo y amenaza extra-regionales a los que, como actores concretos, deben hacerles conocer que una acción que implique lesionar la integridad territorial de un Estado particular del subcontinente –en este caso, los activos naturales que la conforman– constituye una acción dirigida hacia Suramérica en su conjunto. En la misma lógica, el Ministro Amorim define que el concepto de disuasión “*presupone la capacidad de imponer costos prohibitivamente altos para eventuales fuerzas adversas, de modo de desincentivar acciones hostiles, provengan de donde provengan*” (Amorim, 2012).

Gráfico 3
Esquema regional cooperativo



Una propuesta hacia la articulación de una estrategia regional de defensa

A esta altura de nuestras reflexiones, y en función de lo analizado, queda claro que la configuración de la defensa regional suramericana para atender a la salvaguarda y protección del “interés regional”, pasa por un esquema regional cooperativo fundado en la doble categoría de cooperación “hacia dentro” y disuasión “hacia fuera”.

La consulta, coordinación y cooperación en defensa para la protección de recursos bajo el enfoque de regionalidad e integralidad –dejando la defensa como última opción contra una enajenación indebida de recursos–, constituye un mecanismo legítimo para proteger los Intereses Vitales de los países de la UNASUR, destacándose los de integridad y soberanía. Sin embargo, y a pesar de esta claridad de concepto, nos encontramos actualmente en un punto de inflexión, en un

momento clave, que implica y demanda superar e ir más allá de los avances que al presente han sido logrados, de todo lo que ya se ha hecho en materia de cooperación “hacia dentro”.

En efecto, aún queda por definir “el cómo” operativizar e implementar de manera concreta esa categoría de “disuasión hacia fuera” de la defensa regional, “disuasión hacia fuera” que es elemento central para efectivizar y dar credibilidad a un esquema regional cooperativo de defensa. En respuesta a ello, como instrumento tangible para operativizar la “disuasión hacia fuera” creo se ha llegado el momento de proponer la creación de una “Fuerza Militar Suramericana - FMS”, bajo dependencia directa de las autoridades políticas de los países suramericanos, cuya misión y funciones se encuentren enfocadas en la salvaguarda y protección de lo que las autoridades nacionales definan como los “factores comunes” del interés regional suramericano.

Así, su hipótesis de empleo primaria se circunscribiría a conjurar y repeler toda amenaza estatal extra-regional que atente contra la integridad territorial de la región y de sus activos comunes. Asimismo, entre sus funciones principales se encontraría la vigilancia y control de espacios territoriales comunes y perimetrales de la región, entendido ello bajo el concepto de uso y negación de los mismos. Para ser soberanos no basta con usar lo nuestro, pues es imprescindible además negar su uso a quienes no autorizamos.

Consecuentemente, esta futura “Fuerza Militar Suramericana” no estaría destinada de ninguna manera a reemplazar las fuerzas armadas nacionales en sus indelegables responsabilidades de defensa nacional. Sí, en cambio, bajo la lógica y en el espíritu de un esquema de defensa regional suramericano “cooperativo”, la “Fuerza Militar Suramericana” podría complementar y fortalecer las capacidades nacionales, garantizando lo que ninguna de las fuerzas armadas y las capacidades de defensa nacionales pueden lograr de manera individual: defender los activos y recursos comunes del interés general como región.

Las competencias, responsabilidades así como los ámbitos jurisdiccionales específicos a asignar a dicha Fuerza Suramericana, se enfocarían sólo en aquellos factores comunes del interés regional que determine la conducción política superior, no contemplando otras hipótesis de empleo, en particular, ninguna que implique intervención en los asuntos internos de cualquiera de los países de la región.

Conclusiones

La construcción de un esquema cooperativo en defensa como el planteado en el presente documento, constituye una proyección hacia el futuro de los actuales consensos, acuerdos, actividades y principios que se vienen dando al interior del Consejo de Defensa Suramericano y la UNASUR, como resultado de una clara voluntad política de integración.

Cabe subrayar asimismo, que el papel del sector defensa en la protección de los recursos estratégicos de la región suramericana es de última *ratio*, activándose cuando está en juego la soberanía territorial. No obstante, muchas veces la pérdida de soberanía se puede dar sin ocupación territorial. Es por ello que la verdadera defensa de los referidos recursos comienza en las medidas políticas y económicas de los Estados. En este marco, tener el anillo de la Defensa cooperativa como último recurso es un disuasivo contundente, pues aunque nunca se usara, refleja la clara voluntad de unión en la defensa de intereses comunes y da mucha credibilidad.

Finalmente, la materialización de un proyecto de esta naturaleza no se hace de un día para otro. Al igual que otros logros de UNASUR, basados en el consenso, en el respeto a la soberanía y la diversidad, esta propuesta requiere una estrategia de implementación de carácter gradual, flexible y escalonada. En este desafío, el actual modelo suramericano de integración permite explorar el camino de conjugar la diversidad de perspectivas con unidad de acción.

Referencias bibliográficas

- Amorim, C. (2012). *Por uma Identidade Sul-Americana em Matéria de Defesa*. Aula Magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, no Curso Avançado de Defesa Sul-Americano. Rio de Janeiro, Brasil.
- Fernández, C. (2011). *Discurso del acto de recepción de los Ministros de Defensa de los países de UNASUR, en ocasión de la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano*. Casa Rosada. Buenos Aires, Argentina. (Consultado 20 de junio de 2015). Disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>
- National Intelligence Council (NIC). (2012). *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. S/D.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Banco Mundial - BM y World Resources Institute - WRI (2001). *Recursos Mundiales 2000-2001*. Madrid: Ecoespaña Editorial.
- Reichl, C.; Schatz M. y Zsak, G. (2013). *World Mining Data 2013*. Volume 28, Viena: International Organizing Committee for the World Mining Congresses.
- Rodríguez Araque, A. (2012). *Los Recursos Naturales como Eje Dinámico en la Estrategia de Integración y Unidad de Nuestros Países*. América Latina en Movimiento - ALAI. (Consultado el 20 de mayo de 2015). Disponible en: <http://www.alainet.org/es/active/60027>
- UNASUR (2008). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Suscrito el 23 de mayo de 2008. Brasilia.

- UNASUR (2008b). *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*. Salvador de Bahía, Brasil.
- UNASUR (2012). *Declaración de la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas*. Lima, Perú.
- UNASUR (2010). *Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa*. Guayaquil, Ecuador.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization -UNESCO- (2012). *Global Water Futures 2050, Driving Forces 2011-2050 -Report on the findings of phase one of the UNESCO-WWAP Water Scenarios Project to 2050*. United Nations World Water Assessment Programme -UNWWAP-. Francia.
- United Nations Water (2012). *Agua y Energía, Informe de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2014 -WWDR4-* United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- United Nations Water (2012). *Managing Water under Uncertainty and Risk -WWDR4-* United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- World Wildlife Found -WWF- (2012). *Planeta Vivo Informe 2012: Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro*. World Wildlife Found (ISBN 978-2-940443-55-0).

Los desafíos de las Políticas Nacionales ante el nuevo Escenario Global

Por Arnaldo Bocco

Introducción

Un político brasileño y gran amigo de la Argentina, Marco Aurelio García, con quien hemos estado siempre en contacto por temas de política internacional durante las tres últimas presidencias de Brasil, siempre nos dice con mucha ironía que cuando él dialoga con economistas se queda con la opinión del último que habló. Espero que esto no les pase a ustedes pues yo, osadamente, voy a ir un poco más allá de estos temas para provocar y voy a “patear un poquito el tablero”. Siento que lo que han expresado los colegas que me precedieron ha sido muy fructífero en términos de posiciones aceptadas, pero voy a avanzar en esta intervención seguramente desde otro ángulo.

El primer punto que me parece interesante señalar es la convocatoria formulada por los dueños de casa, por lo cual quiero agradecer al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, entidad a la que dediqué parte importante de mi corazón en una época en que estuve exilado en Ecuador y donde tuve la posibilidad de formarme académicamente y además trabajar en un gran clima y ambiente intelectual. Segundo, porque no había venido nunca a esta casa así que le agradezco mucho a Daniel García Delgado la invitación; me emociona mucho estar en este lugar. Y finalmente, en tercer lugar, porque yo creo que éste es un momento donde hay altísimas exigencias de política pública y en mi caso me voy a detener en ese lugar. La verdad es que yo no tengo ningún vínculo ni con el mundo diplomático ni compromisos con la academia. Mi vínculo y observación está más originada desde la política. A mí la economía me interesa en tanto discutamos la construcción de poder. Si no discutimos el poder, cómo este se ejerce, la economía sirve limitadamente, pues ninguna disciplina social nos sirve si no miramos cuidadosamente cómo se mueven las fuerzas y cómo se relacionan con el ejercicio de ese poder. Entonces, cuando uno discute el funcionamiento del poder tiene que hablar de grupos; tiene que hablar de clases, de intereses de esas clases, de proyectos y de sus confrontaciones; tiene que hablar de una cantidad de cosas que están en este momento en algunos casos “al rojo vivo”; están geográficamente en nuestra Argentina, están en Brasil, están en Venezuela; están en lugares donde se expresan escenarios de mucha controversia y ello representa una

gran riqueza en términos de la discusión. Y hasta eso mismo ocurre también en Chile, un proceso diferente que algunos creen que está casi en las antípodas de nuestra realidad. Y la otra cuestión muy importante después de 17 años de actuar en el interior del Estado en distintas funciones ejecutivas, a la hora de imaginar y aplicar políticas de corto y de largo plazo uno tiene que ser creativo y a la vez muy práctico porque de lo contrario no obtiene respuestas. Y no las tenemos porque no existen ideas suficientes y previamente acumuladas. Digo esto porque ya hace unos años cuando discutimos el acuerdo comercial de la Argentina con México. En el año 2002, yo estaba como presidente del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y éramos un “lotecito” de 7 u 8 funcionarios. En cambio, los mexicanos sentados enfrente nuestro eran unos 40 y venían de discutir el NAFTA (el Tratado de Libre comercio con Canadá y Estados Unidos) y en esas reuniones ellos se habían entrenado con los negociadores del NAFTA donde los Estados Unidos había provisto una delegación de 400 personas para discutir con México; un experto norteamericano por párrafo ¿está claro? Entonces considero que eso es un debate de Estado. Eso es la construcción de un sistema de relaciones con todo el poder detrás de las instituciones y dicho esto más allá de los grados de libertad que tiene ese Estado con relación a los intereses económicos que subyacen. Nosotros, entonces, en la Argentina, hemos reconstruido parcialmente el Estado y este Estado ahora debe ser muñado de políticas para enfrentar las situaciones que existen y las que se avecinarán.

En el segundo punto, voy a abordar desde este contexto, algunos temas que son acotados estrictamente al escenario financiero porque lo comercial me desborda y voy a expresar tangencialmente algunas opiniones sobre el MERCOSUR porque tiene relación con esos intereses, tiene mucho que ver con la acción de los grupos en los que el poder se fragmenta y tiene conductas que nos llevan a formular conceptualizaciones sobre modos y acciones de los actores. El MERCOSUR es aún una construcción teórica como proceso de integración porque el organismo todavía y pese a los grandes avances políticos es una unión aduanera, y los avances en materia institucional son muy lentos y con éxito dispar. Cuando señalo enfáticamente que es una unión aduanera, quiero significar

que no es un organismo de integración de las características que tiene la Unión Europea o los países asiáticos, donde tienen otros referentes institucionales. Al ser sólo una unión aduanera, es una organización institucional donde gravita el comercio, sean estos de productos industriales, servicios o lo que fuere; después lo podemos extrapolar a la cultura, a la política, al desarrollo de la ciudadanía, al sistema educativo; pero en la superestructura gobiernan procesos de decisión política “atados” a la restricción economicista de la unión aduanera. Nosotros no dimos el paso más importante que era crear un organismo regional *in totto*, para que esto funcione como tal debiera haber una unión latinoamericana de naciones como la que tiene, entre los países emergentes, Asia, que dispone de otro marco de integración, de vínculos y de resolución de problemas. Volveremos sobre este tema más adelante.

I.

Me gustaría ahora referirme al impacto de la implosión financiera ejercida en el año 2008 por el derrumbe de la casa de inversión Lehman Brothers, cuando sucedió la crisis internacional iniciada en los Estados Unidos hace ya tiempo atrás. Me gustaría compartir una percepción o una anécdota muy simpática. Yo estaba en los Estados Unidos en la Asamblea Anual del FMI - Banco Mundial integrando la delegación oficial por el Banco Central en el momento en que fue la crisis del Lehman, en los días cuando se desmoronaba y se derrumbaban los bancos privados y el mismo sistema financiero local y el internacional. La verdad es que para esa semana de octubre del 2008 todo era un verdadero “tembladeral” que yo antes no había experimentado de manera equivalente. Estuve cuatro años en Canadá cuando cursé estudios superiores durante el doctorado y más o menos conocí de cerca cómo se mueve el mundo anglosajón en situaciones de presión y *stress* financiero. Fue muy curioso, en pleno proceso de formación del comienzo del derrumbe e implosión de la burbuja, en ocasión de la crisis internacional, porque nosotros como entidad estatal, participamos en reuniones con los bancos privados internacionales y los bancos se acercaban y venían todos con sus carpetitas a demostrarnos que ellos eran ajenos a lo que estábamos viendo y pese a lo inevitable procuraban demostrarnos cuán bien estaban frente a esa crisis, que fue la que en no pocos casos los sepultó en una semana. “No se confundan; nosotros no somos Lehman” afirmaban todos, con cuadros y gráficos sin valor alguno, pero viendo cómo podían hacer convincente sus afirmaciones cuando sólo se oía el crujir de las instituciones. Allí en esas reuniones todos decían *sotto voce*, en lo que sería *off the record* en lenguaje periodístico: “¿Saben que estamos pensando en un feriado cambiario mundial?” Nadie hubiera imaginado ese escenario pero estaba ocurriendo y los directivos del FMI y la FED (el banco central de los Estados Unidos), empezaban a imaginar

el derrumbe y los trazos de una futura reconstrucción... sólo imaginándola. El 99% de esta sala —llena de jóvenes— no sabe, no experimentó antes en su vida lo que es un feriado cambiario, un cierre de operaciones total. “Un feriado cambiario mundial”, que es la foto del derrumbe, mucho menos aún. El diálogo entre nosotros era de sorpresa. “Pero estos tipos están todos locos”. Esa era la crisis del capitalismo financiero norteamericano impulsada por la crisis del Lehman porque “no dejaba nada en pie”. Si alguno ha visto las 2 ó 3 películas que hay filmadas con rigor y objetividad y tan didácticas sobre lo que fue la crisis por dentro, se dará cuenta aún mejor de la relevancia de lo que estamos relatando. Eso tuvo tremendas consecuencias posteriores porque puso en evidencia —ahora voy a empezar con alguna de mis audacias analíticas— algo sumamente interesante. Que la globalización trajo un reparto de poder —y comparto la intervención de Cecilia Míguez— tan grande en el mundo que países como los Estados Unidos quedaron visibles por tres cosas. Primero, por un retroceso marcado en la política de la economía real mundial, porque el resto del mundo *a posteriori* del 2008 sin embargo creció, pero ellos, los Estados Unidos y las economías centrales desarrolladas, crecieron muchísimo menos y pasaron de tener el 35/36 del Producto Bruto mundial a tener el 26/28, que tienen hoy y probablemente tengan el 23 en dos o tres años vista o al final de la presente década. Entonces, cuando como consecuencia de la crisis ellos perdieron una cuota del poder real de la producción mundial, les quedaron poquísimas alternativas. Un país central e imperialista tiene que ver cómo conserva los mecanismos de dominación estratégicos para seguir dominando. De otro modo el retroceso es cesión de liderazgos y luego subordinación o colegiación de la conducción del poder económico, algo que los Estados Unidos no tienen experiencia ni inclinación para hacerlo aún en situaciones de extrema debilidad como aquella del año 2008.

Un mecanismo que fue señalado correctamente es el tema militar, y me excedería si volviera a remarcarlo. El segundo mecanismo es el de cómo “manejar las finanzas mundiales”. Y evidentemente los Estados Unidos, su gran batalla post-Lehman era manejar el poder estratégico de la defensa y el de las finanzas mundiales. Y las finanzas se manejan también con mucha institucionalidad, con muy pocos actores y con mucha decisión. Es muy interesante ver cómo la potencia en medio de un terremoto financiero lo resolvió; Estados Unidos lo resolvió volcando cantidades infinitas de miles de millones de dólares, en particular 600.000 millones en un plazo cortísimo, con lo cual hizo el salvataje de los símbolos. ¿Qué eran los símbolos? En el derrumbe y en pleno incendio, parafraseando a otras crisis, cuando ingresa el bombero que irrumpe a tu casa y que empieza con el agua a combatir el fuego y vos decís: “No rompa ningún cuadro” “¿Qué cuadro? Tengo que salvar las vidas allí dentro” contesta el hombre frente a la adversidad; entonces apaga el fuego y después todos miran

que es lo que quedó en pie. ¿Qué hizo Estados Unidos? Salvó lo que tenía que salvar. Salvó a General Motors, salvó a AIG, American Insurance Group, que es el mayor financista derivado de las carteras de seguros del Estado y el sector privado norteamericano, que como ustedes imaginarán no era una empresa de magnitudes equiparable en el mundo. Salvó, al mismo tiempo, a los bancos que resultaban un símbolo de esa sociedad. Esa escena de la película *Inside Job* donde está trabajando el Secretario del Tesoro junto al presidente de la Reserva Federal de Nueva York y un grupo de asesores de alto nivel que es el que en su trabajo institucional maneja los bancos de inversión y el mercado de capitales en Manhattan, es un acto de sinceridad inequívoco a lo que podemos decir en texto alguno. Y los bancos de inversión en esa crisis y en pocos días se derrumbaban como cuando cae un mazo de naipes; entonces uno se interroga: ¿qué hace allí y en ese momento el Estado? Bueno, actúa con la máxima discrecionalidad. “Salvo éste que es el que más necesito o menos daño hace y lo hago primero; a los otros dos los obligo a que uno absorba al otro y para ello los conmino a que se junten compulsivamente”. En pocas palabras, con el poder de ese Estado regulador se arma una arquitectura un poco diferente con lo que pueda recuperarse o fusionarse para salvar el sistema y en todos los casos con las emisiones del Tesoro inyecta líneas de liquidez que se transfieren a las entidades sobrevivientes para que puedan operar entre sí y luego con sus clientes. De no mediar esa oferta de liquidez del Estado nacional, los bancos hubieran seguido cayendo y las empresas y el Estado hubieran tenido una crisis mayor de la que vimos entre esa fecha y hasta estos días.

Por lo mismo, la prioridad del Estado fue reorganización total porque ellos necesitaban tener el sistema vivo en el menor tiempo posible. ¿Por qué? Porque ellos pensaron desde un comienzo que la mayor oferta monetaria para hacer el salvataje financiero iba a salvar a las entidades, a las empresas y a las familias de inversores en los Estados Unidos, lo que era un costo, pero al mismo tiempo, iba a apreciar las monedas en los países emergentes por el exceso de dólares circulando y las bajas o ridículas tasas de interés existentes en los países desarrollados. La cantidad en exceso de dólares líquidos se marcharían a plazas con tasas de interés más altas y con retornos a la inversión más seguros que los Estados Unidos para esos días. La gran puja financiera, la incipiente carrera por la formación de los precios de las monedas (un inicio de conflicto que terminó en lo que hoy llaman “Guerra de Monedas”) era una controversia sustanciada entre el centro industrializado en claro retroceso económico, cierre de empresas, desfinanciamiento, desempleo en alza, contra los países emergentes que no estaba acotado a los BRICS sino todos los países emergentes. Quizás a esta altura de la exposición hay que diferenciar entre categorías de cómo ven y caracterizan a esos países cada una de los Organismos Multilaterales

de Crédito o los bancos privados. Esa categorización de uno de los bancos de inversión que mide producto y población les llamas BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) pero si ustedes se detienen a observar con más cuidado metodológico y miramos algo más que la población y el valor agregado, hay otros bancos que trabajan con herramientas más amplias (participación en el comercio, producto en valores constantes, datos sociales como educación y mercado de trabajo, etc.) y de esos resultados llegan a la conclusión que hay otros países que incluyen a los BRICS y que les llaman Eagles, que son las águilas y otros en estado más intermedio que los denominan Nests, que son los que están “anidando” para entrar en categorías de más cercanía a los emergentes y avanzados (Eagles, por ejemplo, serían economías como Indonesia o Turquía. Nests, por su parte, Colombia o Filipinas) y no son exclusivamente los BRICS. Son alrededor de aproximadamente 35 países entre los cuales la Argentina está en ese grupo y privilegiadamente son países intermedios que disputan poder por su impacto en el comercio mundial y en la aceleración exhibida en ese ámbito en la última década.

Hoy, México repercute en el comercio mundial más que Alemania; es decir, el beneficio del comercio exterior de Alemania es con la Unión Europea y dejándola como está hay disciplina para todos y por eso es el problema actual con Grecia. “No me generes ruido entre mis socios porque mi gran capacidad de mantener la hegemonía y al mismo tiempo tener una economía próspera que puede acumular capital, la tengo muy cerca en el ámbito de la Unión Europea, a escasos kilómetros”. Alemania así privilegia los beneficios de esos mercados y, por ejemplo, puede vender automotores o bienes de capital (financiándolos) en el mercado de la Unión Europea. Sin embargo, siendo el centro de su potencial expansión esa articulación no le impide llegar a otros lugares como llevar sus inversiones a Asia o los Estados Unidos. Pero su rol en el comercio y las finanzas está privilegiado a tener el control hegemónico de Europa. Y ¿cuál fue el mecanismo que usaron? El mecanismo fue apreciar monedas, o sea, lo que le pasó a Brasil en los últimos siete años, una gran entrada de capitales de portafolio, aprovechar las tasas de interés muy altas que tenía Brasil en su mercado financiero interior, que sigue teniendo obviamente y que tendrá por lo menos en el futuro inmediato, es parte de la lógica. Y tener retornos financieros altos con tipos de cambio muy estabilizados o muy apreciados. Entonces, es interesante ver los movimientos de capitales en la crisis. El día que cayó el Lehman, 2008, de Brasil en una semana se fugaron aproximadamente 78.000 millones de dólares; fondos sólo asignados a comercio exterior y una cifra equivalente, de unos 70.000 salieron de México con lo cual, México devaluó en esa semana su moneda, después trató de acomodarla por intervención del banco central y Brasil tuvo un escape de la moneda y después la volvió a dominar y la colocó en el orden de los 3 reales, 2,80, que es

a lo que la tuvo durante un período largo de tiempo que duró hasta 2014. Entonces, ¿qué ocurría? Se caían las empresas en Brasil cuando hubo salida de capital. ¿Por qué? Porque las grandes productoras de alimentos que son brasileras fueron a decirle a Lula: “Mire Presidente necesitamos parar la fuga de capitales porque perdemos el crédito porque se me fueron todos los inversores financieros de portafolio que alimentaban el financiamiento corporativo” “¿De quién fue este error?” “De mi gerente financiero que tomó posiciones de futuro en bancos alemanes, o franceses, o de otros mercados y yo ahora no tengo para ...” “Mirá, yo te voy a dar financiamiento estatal el día que vos no puedas pagar los sueldos. Ahora, si tu gerente financiero hizo un desastre con las finanzas de tu empresa, pídele a tu gerente financiero que resuelva lo que él creó; el Estado está para rescatar a las empresas en la producción y para otra cosa”. Con este “relato” traigo una imagen de lo que es un Estado. Vale decir, viene el sector privado, se ve acosado por la situación de los errores internacionales que cometió frente al endulzamiento, al endeudamiento, y el Estado le responde diciendo: “Mirá, yo soy responsable social de esta nación; no de tu interés privado ni de tus errores ni de tus virtudes”. Esto es muy importante entenderlo porque por eso hablo del significante del poder; cómo funciona ese poder y cómo se amplían o se estrechan los grados de libertad del Estado. Los grandes grupos económicos brasileros son brasileros; tienen escala mundial pero son de capitales brasileros. Allí se abre una instancia, un nuevo juego de fuerzas internacionales que ocurren después de Lehman porque empiezan a crecer con las fugas de capitales. Por un lado, ellos empiezan a dominar el mercado pero también comienzan a potenciar el mercado porque en la medida que se alojan fondos en todo el mundo emergente, el mundo emergente crece porque tiene mucha mayor velocidad de aceleración en su expansión que la que se observaba en el mundo desarrollado. Una tasa alta en el mundo desarrollado es crecer al 3% del producto. Nosotros veníamos creciendo al 6/8% y eso le pasaba a todos los países emergentes. Con un gran atractivo para el capitalista individual que invierte colocando recursos; en ese escenario, estábamos todos creciendo a tasas muy altas en economías donde en los cincuenta años anteriores había una escasa participación en el ingreso de clases medias, con excepción de la nuestra y algunos otros ejemplos como Uruguay o Costa Rica, países más pequeños que la Argentina.

En América Latina, con todos los cambios de la década pasada, empiezan a percibirse que los ingresos, la transformación, la recuperación de los grados de libertad en el Estado traía un mayor crecimiento de clases medias con mayor y mejor capacidad adquisitiva y, como en el caso de Brasil, haber incorporado a 40, 50 millones de personas en el mercado, cuando antes no estaban o no participaban de ese sistema, con el nuevo modelo de expansión e inclusión el gobierno del PT los estimulaba a ingresar a un circuito novedoso cuando

no virtuoso: acceso al crédito de largo plazo para comprar la primera casa propia, también su primer auto, viajaban por primera vez y tomaban vacaciones como el resto de la sociedad formal. Hábitos y acciones no vividas previamente porque en su gran mayoría estaban fuera de mercado. Digamos entonces que asistimos a una fuerte participación de esos sectores de clases medias nuevos y emergentes en el mercado doméstico en bienes durables, explosión de consumo durable (artículos para el hogar como heladeras, televisores, etc.) con producción local en un país donde evidentemente los capitales locales son también de dimensiones muy importantes (porque si estudiamos los mercados locales en una ciudad de 1 ó 2 millones de habitantes en el interior de Brasil, y en diferentes estados, vamos a encontrar que hay una gran presencia de firmas locales de manera dominante y muy pocas marcas internacionales).

Eso pasó con Brasil; eso pasó con la Argentina, pasó obviamente con Colombia; pasó con otros países, Ecuador, y pasó obviamente antes en toda Asia porque a medida que entraron capitales, Asia como economía regional o continental, creció y lo hizo sin distorsiones en la distribución del ingreso o con menores asimetrías de las que teníamos por décadas en América Latina. Un punto importante para los detractores del modelo asiático es mirar cuidadosamente cómo se mueve su economía, su Estado y su sociedad en la toma de decisiones de largo plazo. Asia tiene un modelo colectivo de decisiones; los países no toman solos las decisiones, lo hacen en conjunto y su poder es regional con acción coordinada. Evidentemente que el voto de cualquier país pequeño no es equivalente al voto de China o de India, pero los países asiáticos desde hace bastante tiempo reúnen con mucha frecuencia sus ministros de finanzas, sus bancos centrales, porque ellos tuvieron una crisis en el '97 que no quieren volver a repetir y ¿cuál es el paso que dieron? Después de la crisis del '97 se dio lo que se llamó “Iniciativa Chiang Mai” que es una ciudad de Tailandia donde se reunieron todos los países regionales en aquella ocasión, aproximadamente unos 27, y dijeron: “Miren, superamos ésta crisis, preparémonos para evitar la siguiente; lo que podemos hacer ahora es analizar que todos tenemos comercio superavitario. ¿Por qué no hacemos un manejo conjunto de las reservas? Un poquito de las reservas”. Entonces, ¿qué pasos dieron? Crearon una modalidad de acción cooperativa para manejar las reservas; las alojaron incipientemente en Filipinas, empezaron lentamente, y hoy están todos, incluso el mismo Japón. ¿Qué manejan o qué administran? Bueno, administran una parte de sus reservas y de sus inversiones y lo hacen con la idea de protegerse de cualquier movimiento especulativo o crisis imprevista. ¿Qué deciden en ese ámbito, en esa iniciativa colectiva? Hacen colocaciones de portafolio, pero también hacen colocaciones de garantías para que las emisiones de deuda de cualquiera de sus miembros sienta que tiene el respaldo de sus socios

en el escenario internacional. Es decir, por ejemplo, cuando Tailandia, Malasia, Singapur o cualquier otro país va a hacer una emisión de deuda internacional para una obra de infraestructura, el fondo de reserva de Chiang Mai les hace de garantía colateral y la tasa de riesgo país cae al 2/4% y se facilitan las condiciones de acceso al financiamiento regional o internacional.

II.

Pasó el tiempo, se fueron incorporando todos los demás países y en la década pasada era muy simpático ir a Basilea y escuchar en las dos reuniones mundiales las experiencias de esta acción colectiva que despejaba tempestades y accionaba un tipo de acción colectiva que nosotros en América Latina no tenemos como organización regional. En Basilea hay una sala mediana donde se reúnen todos los presidentes de bancos centrales cada tres meses. Y están los socios de Basilea que son muy pocos, no son muchos y los adherentes; imagínense que por América Latina hay sólo 3 miembros plenos que son Brasil, México y la Argentina, y hay adherentes como Chile y otros países que actúan como observadores, como es el caso de Cuba. ¿Qué singularidad tiene esa Asamblea? En la reunión se puede hablar de todo. Entonces, cuando se habla de todo es confrontar las posiciones de la Reserva Federal contra la de China, Alemania, Japón, Arabia Saudita (petróleo!!) o Rusia y le dicen: “Ustedes tienen un tipo de cambio muy alto y de esta manera van a desarticular mi mercado local”. Y el presidente del Banco Central de China puede pararse y decir: “La política cambiaria de China la determina el Estado, el congreso y las instituciones financieras en el congreso anual del Partido Comunista; yo la determino parcialmente. Las políticas monetaria, cambiaria y fiscal son planes de Estado”. Los diálogos son para cristalizar diferencias y ocultar acciones que de otro modo harían más difícil el día a día de la acción económica de los Estados nacionales. Hay actas de esto que les transmito; no estoy diciendo algo que no esté escrito ni sea nuevo, es bastante antiguo.

Cuando a China quisieron subordinarla, China esgrime el poder destacado del Estado y tiene un Estado con poder centralizado. Entonces, puede decirse que tienen esa combinación infrecuente, de la economía de mercado con un sistema de gobierno centralizado que es bastante diferente a una economía de mercado. Quiero decir con esto que cuando se produjo esta situación del 2008, los países emergentes empezaron a tomar posiciones de relatividad frente al poder dominante. Lo mismo que pasa hoy con los países petroleros o en los propios escenarios financieros con países intermedios afectados por la guerra de monedas y las devaluaciones competitivas. Entonces, cuando se da esta situación que he venido relatando, el paso siguiente de las potencias desarrolladas frente a China era decirle: “Aprecien el Yuan; porque si

no hay un encarecimiento de tus productos, la competencia con la industria China se hace imposible; me van ingresar a mis mercados tus autopartes, me van a ingresar textiles, y la industria en las economías avanzadas se derrumba...” ¿no? No en el comercio mundial y China diciendo lo siguiente –vamos a dar un ejemplo bien interesante–: “Bueno, yo aprecio relativamente el yuan, pero ¿cuál es tu compensación? Qué entregás para que yo retroceda a favor de tu economía que por siglos fue hegemónica y nada complaciente con la periferia. Permitan entonces que el yuan sea moneda de pago y de reserva para los bancos centrales, que integre la canasta de monedas para la formación de los Derechos Especiales de giro del FMI, reconozcan que ahora tenemos poder para ser reconocidos como tales”. Se abre así un nuevo debate financiero con la emergencia del poder multipolar. Las monedas de pago que hoy son el yen, el euro, el franco suizo, el dólar, empiezan a sentir la competencia de nuevas monedas que, como el Yuan, vienen para dar batalla en el escenario monetario internacional. China hizo lo que hace siempre; es lento en sus decisiones pero lo hace sin retrocesos. Firmó, a tal efecto, un convenio con todos los socios comerciales asiáticos –incluido Japón, su histórico adversario– para decir: “En los años futuros no comerciamos entre nosotros en euros ni en dólares ni en ninguna otra moneda; de aquí en más el comercio entre nosotros hará en monedas locales”.

En mi caso hace mucho tiempo que vengo estudiando este sistema de pagos y es muy importante su aplicación práctica para reducir (en climas de estabilidad de precios y crecimiento del comercio mundial) el uso del dólar y los costos de transacciones para exportadores que pagan caro su paso financiero (por los cobros y pagos por el mercado internacional) por el sistema en NY, Wall Street, cuando podrían hacerlo en monedas locales y compensar los saldos diarios o mensuales en monedas aceptadas para el comercio, pero no, en cambio, usar todo el flujo de pagos y cobros en dólares porque de ese modo se convierte en moneda hegemónica. Entonces en el primer acuerdo financiero que firmamos con China –lo vi desde su interior por mi paso por el BCRA y porque fui promotor y partícipe directo de desarrollo del sistema de pagos con monedas locales con Brasil porque percibimos para ese momento, precisamente 2008, que era necesario en el marco de los acuerdos regionales y más tarde UNASUR, que ALADI era muy útil para establecer un sistema de pagos en el comercio internacional regional en monedas locales y pretendíamos que el intercambio comercial lo hiciéramos con monedas locales y la compensación diaria entre bancos centrales se hiciera en dólares que no es lo mismo que pagar y cobrar todas las transacciones del comercio en dólares– queríamos usar la menor cantidad de reservas para el comercio y valorizar el comercio en monedas propias para evitar los costos de pasar todas las operaciones por mercados financieros globales.

En síntesis, esa era la “foto”. Lamentablemente este proceso de uso de las monedas locales, pesos reales, con Brasil se inició en el 2008, plena crisis después de Lehman, con amenazas de volatilidad cambiaria y hoy, ¿cómo funciona este sistema? Lo usan en promedio unas 20 empresas brasileras contra una que lo utiliza por Argentina. Entonces, este sistema no crece. El sistema es teóricamente equitativo, favorece a los exportadores pequeños, minimiza los costos del comercio y el uso de costos cambiarios, pero sus virtudes lo hacen complejo para las empresas cuando el comercio no es transparente. Evita sobreprecios y usar el sistema impide que los actores dejen dinero fuera de la Argentina por subfacturación de exportaciones y paguen de más por sobre facturación de importaciones. Eso hace que los usuarios sean menores porque el sistema es voluntario y no compulsivo, es optativo y no obligatorio. A medida que fue pasando el tiempo se consolida eso, el uso progresivo de monedas emergentes. ¿Qué hicieron los Chinos? Una cosa que el periodismo aquí entenderá bien lo que voy a querer significar. A fines del año 2012 convocaron a los titulares de las grandes empresas extranjeras. En China cuando un capital extranjero invierte en un banco, firman un contrato que tiene que “dejar sin alterar” al menos 20.000 millones de dólares y durante 10 años no puede repartir utilidades ni reducir el patrimonio inicial de la entidad. El gobierno chino convocó a los líderes de las empresas extranjeras y les transmitieron que “este año no se podrán remitir utilidades a las casas matrices por los efectos de la crisis financiera internacional”. Recordemos que eran años de fuerte necesidades de liquidez por parte de las empresas y bancos extranjeros por la caída y colapso de muchos de ellos en todo el mundo empujados por efecto implosión del sistema en los Estados Unidos. Muchos necesitaban liquidez y presionaban a sus bancos localizados en los países emergentes (para ese momento con ganancias importantes) que les remitieran todos los beneficios para compensar los diferentes problemas en sus casas matrices. “Bueno, pero nosotros tenemos compromisos, la crisis del Lehman; nosotros...”, estamos hablando del 2009 / 2010 y los ejecutivos CEOs y directivos de la banca internacional o de las empresas industriales estaban sin crédito. “No se pueden llevar las ganancias; este año no hay repatriación de beneficios. Ahora, si se la llevan en yuanes, los autorizamos sin dificultad alguna”. “Y ¿qué hago con los yuanes? No son convertibles” —señalaron los extranjeros—. “¿Quién les dijo que no son convertibles? Prueben en Hong Kong” —que de paso es de ellos—. Hong Kong es un mercado financiero de los mayores del mundo y opera espejado con el de Shanghai y en él se pueden hacer operaciones —como en todo el mundo— en una infinita cantidad de monedas y mucho más en yuanes. Allí los inversores extranjeros podían enviar sus ganancias al exterior en las monedas locales, comprar los dólares y transferirlos a sus casas matrices. Al poco tiempo, transcurridos 2 años, a comienzos del 2011/2012, les

dijeron: “En el 2011, China va a recomprar todos los yuanes que hace 2 años enviaron al exterior y lo vamos a incentivar para que ese capital extranjero se pueda volver a invertir. Para ello, se les otorga todos los beneficios del caso, como es para un primer inversor que viene a China; te doy eximición de impuestos por todos los ingresos que hagas en inversiones, lo que ingresos adicionalmente está exento del pago de ganancias por 2 años y podrán, de este modo, aumentar su acervo productivo sin barreras de ingreso”. Los inversores apelaron al uso del viejo esquema de que el dinero es fungible. Esos yuanes se hicieron dólares y se enviaron a nuestras casas matrices. “Bueno —dice el gobierno chino—, pueden traer dólares a alguno de los mercados financieros (Hong Kong o Londres) y volver a comprarlos; y para un hombre de negocios implica que al mover la salida y la entrada de capitales en nuestra moneda se evitaban muchos costos impositivos”.

Aquí caemos en la cuenta del manejo temporal y sincrónico de la política pública del Estado Chino, la ironía de la política monetaria y cambiaria, un esquema de política de largo plazo apoyada en el poder de su Estado y su proyecto de largo plazo. De este modo, crean sistemas de pago y sistemas de transferencias en su moneda que opera en el mercado para hacer sentir que ese medio de pago es definitivamente fuerte, real y es moneda corriente ya familiarizada en el comercio en toda Asia que para estos días opera solamente en yuanes, yenes y todas las monedas locales. El intercambio comercial de China que es muy fuerte con los Estados Unidos, con Europa, también es fuerte con Asia porque Asia es un continente mucho más equilibrado socialmente que el nuestro, no tienen las disparidades en la distribución del ingreso que tenemos nosotros; entre otras cosas, por razones culturales; porque no se admite en una empresa que haya la diferencias salariales del tipo y proporciones de las que tenemos en América Latina, no existen distorsiones de hasta 10 veces el salario de un ejecutivo a un obrero en una empresa en Asia aunque a algunos les cueste creerlo. Esta historia del plato de arroz y los 30 dólares mensuales de sueldo, en China, hace bastante tiempo que no existe más; diría, por lo menos 15 años. Un obrero chino hoy gana promedio 450 dólares por mes; salario directo, del indirecto pagado por el Estado en alimentos, alquileres y otros subsidios debe añadirse al anterior.

Entonces, ¿qué ocurrió con la moneda y con la soberanía económica? Eso fue modificado y permitió que se fuera instalando el sistema de pagos en monedas locales a nivel mundial y esto es importante porque esto les da fortaleza para prestar y comerciar en su moneda y apropiándose de mercados por su fortaleza económica. A nosotros el *Swap* de monedas los hacen en yuanes contra pesos. Es un beneficio para las dos partes, ya que para la Argentina es resolver con este sistema el acceso a una línea de liquidez a tasas más bajas que préstamos provenientes de organismos multilaterales y, en este caso, transita sin condicionalidades. Y para China es un doble

efecto en la política económica internacional, por un lado, internacionalizan su moneda (tienen aproximadamente unas 40 líneas de *Swap* en monedas locales como la que firmaron con la Argentina con diferentes países, algunos altamente desarrollados u otros como Brasil, de desarrollo intermedio).

Hay otra conclusión muy interesante. Empiezan a firmar convenios de pago en monedas locales con Rusia, con Europa, con los BRICS y con América Latina, aunque en muchos casos no se ejecuten porque para diferentes bancos centrales es un reaseguro de liquidez y hace que, teniendo esos convenios, China no deje de venderles ni de comprarles lo que exportan. Para operar, el sistema el Banco Central de República Popular China (o Banco del Pueblo) abre dos filiales en dos ciudades de América, del continente americano ¿dónde están esos puntos? Una de ellas, en Sudamérica, operará en Chile y la segunda, para el sector Norte en Canadá. Entonces, a esta altura me interrogo, la Argentina es un socio estratégico mientras que Chile es un país más pequeño y presenta menos volumen de comercio que las grandes economías de la región (Brasil o la Argentina); pero en ese marco el centro financiero escogido por los reguladores chinos para empezar a introducir su moneda en los flujos de comercio e inversión en América Latina está uno en Chile y el otro en Canadá. Entonces, ¿qué va a ocurrir en el futuro con estas localizaciones financieras? Probablemente en cinco años o antes el yuan sea una moneda fuerte y por lo mismo convertible como cualquiera de las monedas actuales y probablemente haya monedas que hoy son aún fuertes que muy pronto en el tiempo sean mucho más débiles de lo que esas monedas ya lo son. Algunas incluso por problemas que no tenían pensados como el tema del narcotráfico, las cuestiones vinculadas al lavado de activos y por motivos novedosos que aún ignoramos. Nadie se imaginaba desenlaces como éstos que tienen alguna vinculación con la crisis fiscal de los Estados. Esto no es una cosa que nace porque hay jueces eficientes que inician procesos de persecución y buscan los domicilios financieros de capitales fugados de la periferia como del centro mismo de las economías avanzadas. B. Obama o A. Merkel presionando en el G20 para que los paraísos fiscales den cuenta de los grandes evasores que fugan capitales de sus propios centros financieros hacia Suiza o islas protegidas por esos mismos centros a lo largo de todo el mundo. Crearon el mecanismo para acelerar la fuga de capitales de la periferia al centro pasando por paraísos fiscales y al final su propia crisis fiscal (como la europea, por ejemplo) termina empujando a los líderes políticos a enfrentar al propio sistema que ellos crearon antes como negocio pero que ahora lo estrangula como país, porque sus grandes patrimonios al final actúan como los actores que fugan capitales no declarados en los países muy periféricos. O con sistemas fiscales frágiles. En consecuencia, la crisis y su evolución muestran que el mundo también está cambiando en ese sentido.

La discusión es quién financia este proceso que viene en nuestras economías periféricas y quien detenta el poder en los centros. En este esquema, si ustedes quieren por comodidad discursiva, uno podría llamar de multipolaridad, los países se vienen preparando gracias al desarrollismo que tanto negamos en el pasado, que lo criticamos por derecha, por izquierda, pero que sin embargo, bajo ese paraguas buena parte de los países emergentes vienen preparándose. Nosotros como Argentinos tenemos deficiencias en el mundo financiero que dejan de ser un problema acotado al apalancamiento del desarrollo para pasar parte de un modelo de gestión y dominación del Estado. ¿Por qué semejante afirmación? Porque si comparamos a la Argentina con México, Perú, Brasil o cualquier país grande de los latinoamericanos, incluido Venezuela, todos tienen sistemas más difundidos y la penetración del crédito en un sentido amplio es más importante que en el nuestro donde la relación crédito al sector privado con relación al PIB no llega al 18% mientras que el resto incluyendo a los centroamericanos, esa relación oscila entre 45/80% del PIB. Todos esos países, que también pasaron por experiencias neoliberales (con reformas estructurales pro mercado, privatizaciones, apertura de capitales, etc.), en ningún caso eliminaron lo que hoy está en el centro de los debates de la agenda de desarrollo. Todos los emergentes y varios desarrollados tienen bancos de Fomento y de Desarrollo. Nosotros, después de la gestión de Domingo Cavallo, lo desarmamos en nombre de la racionalidad y contra intereses de deudores seriales y dejamos a las inversiones de largo plazo sin crédito también de largo plazo. Por lo mismo, cuando una empresa nacional –mediana o pequeña– quiere invertir, lo hace con recursos propios o con deuda privada que no siempre considera el proyecto y sí la capacidad patrimonial. Si el proyecto es un poco mayor hay financiamiento binacional de entidades bilaterales (de Estados como Alemania, Corea o Brasil, pero no todos los actores califican ante esta clase de entidades). Nosotros necesitamos un Banco de Desarrollo amplio y capitalizado que concentre las diferentes políticas que siguen diferentes áreas del Estado nacional y de las provincias, cuando todo podría hacerse como en el resto del mundo. Estamos hablando de seguir las mismas tendencias que tiene nuestros vecinos o la que desarrollaron potencias industriales, o incluso las mismas experiencias de las grandes economías emergentes (China, Rusia, o India, además del ya citado Brasil). Este caso de nuestro socio del MERCOSUR tiene una oferta de crédito amplia que utiliza en entidades de tipo nacional y otras estatales, que financian la industria, la vivienda y todos los proyectos incluso de inversiones de empresas brasileras en el exterior. Brasil, como México, tiene 8 bancos de desarrollo. El banco de desarrollo de Brasil desembolsa con destino a su economía interior según el promedio de los últimos 10 años el doble de los fondos que efectivamente presta el Banco Mundial a nivel global. La Caja Federal que financia

esencialmente la oferta de crédito para viviendas, tiene un tamaño del doble de todo el sistema financiero argentino. Entonces, el problema en Argentina –y a eso quiero arribar– es un problema muy importante del manejo del dinero y de las finanzas porque la Argentina tiene un sistema financiero que es “el corazón” de la explicación de la lucha por el poder que no tiene ningún otro país de la región, con las características que tiene la Argentina.

El sistema financiero argentino en el presente se estructura como síntesis de la herencia que finalmente administra la renta agraria del siglo XIX con la renta financiera de la postguerra y los frutos de los cambios desde las privatizaciones de los '90 hasta el gran crecimiento del siglo XXI; y se comporta “como juego de espejos” con esa misma renta global, y opera con relación a la sociedad. Sin embargo, y pese a los cambios, se comporta como un terrateniente del siglo XIX. El sistema financiero argentino si no obtiene ganancias de la renta financiera, no funciona; no es un inversor de riesgo, ni es un motorizador del desarrollo capitalista. Trabaja esencialmente en la banca transaccional, financiamiento del consumo y el corto plazo, y en ese escenario, no juega a tomar ninguna clase de riesgos. Los sistemas financieros brasileiro o chileno, boliviano, colombiano o ecuatoriano, tienen exposiciones al riesgo mucho más altas. En todo el mundo protegerán local e internacionalmente todas sus transacciones, pero el Estado en todos los casos fue cuidadoso de no dejar de lado, incluso en Chile –con un sector manufacturero pequeño–, el financiamiento industrial, ni el comercio exterior ni el financiamiento de la economía familiar y social (pequeñas unidades de mercado o subsistencia que son cubiertas por mecanismos de financiamiento virtuosos sin exceso de regulaciones que impedirían su éxito).

Las viviendas, en todos los países son financiadas con créditos básicamente públicos, de largo plazo. Las inversiones en el sector de infraestructura, en todos los casos, disponen de ciertos bancos especializados en las obras públicas. En el caso de Ecuador, desde el Banco Ecuatoriano de Desarrollo Económico que es el que financia la obra de los municipios (puentes, alcantarillados, agua potable, red de gas, etc.) hasta el manejo de los recursos del petróleo, el presupuesto y el financiamiento internacional, lo hacen por medio de bancos estatales. En la Argentina por las reformas de los '90, no tenemos disposición ni instituciones que cierren esa brecha que existe entre sectores demandantes de crédito y oferentes de financiamiento. Esos recursos centralmente dependen del sector privado, del crédito de proveedores comerciales (15/60 días, ridículo) o sobre algún crédito que pueden tomar ese agente económico en el Banco Nación o en algún otro lugar donde puede acceder el sector privado que les presta a los actores municipales para hacer ese tipo de inversiones. Es uno de los grandes desafíos de la fase que viene.

Nosotros deberemos evitar esa clase de “alquimias” complejas que en el fondo no permiten satisfacer las demandas de una clase capitalista limitada por los grandes conglomerados o la propia dinámica del Estado nacional. Queremos hacer del Banco Nación un banco de desarrollo. Decimos “pero el Banco de la Nación Argentina (BNA), es un banco de desarrollo?” Es cierto para los organismos latinoamericanos que el BNA es un banco de Desarrollo, pero es muy parcial, es como una fotografía sin foco. El BNA tiene muchas actividades pero no las más relevantes de la banca de desarrollo para inversiones de capital a largo plazo. No cumple el rol de Banco de Desarrollo porque de ese modo le resta recursos para actividades para la que es muy fuerte su rol en el sistema. El BNA es también un banco transaccional que opera el día a día del consumo o los pagos de salarios de la fuerza laboral del Estado en su conjunto. Tiene una fuerte impronta histórica de vínculos destinados a financiar básicamente al sector agrario, y buena parte del crédito de corto plazo de las PYMEs en la Argentina. En eso es hasta muy eficiente y dispone de una enorme cobertura geográfica para hacerlo, pero no es ciertamente un banco para financiar el desarrollo industrial. Entonces, este es un tema importante. ¿Por qué es tan importante? Equipárenlo a cualquier disciplina de la vida. Si yo voy a buscar ahora financiamiento, ¿por qué se demoró en entregarnos a nosotros el financiamiento la República Popular China? Porque ese socio es un país grande, con un Estado fuerte y altamente institucionalizado en el sistema financiero. Cuando fueron a pedirles los recursos para iniciar las obras de las centrales del Sur en Santa Cruz, el Gobernador Cepernic y el Gobernado Néstor Kirchner dijeron: “China financia estas obras, las financia porque asume que son relevantes en la estrategia argentina, ¿por qué no se desembolsan entonces los fondos?” “¿Sabés por qué? A. Porque vos antes de esta solicitud recibiste un crédito para el Ferrocarril Belgrano Cargas que aún no fue usado. B. El primer *Swap* de monedas que tenías antes desde 2009 en el 2012 lo cerraste y ese cierre no fue suficientemente claro”. El Estado chino nos hizo saber que para dar el tercer paso había que dar con certeza los dos anteriores. Entonces el Estado argentino se involucró y estuvo un año y medio configurando el financiamiento y la inversión del Ferrocarril Belgrano Cargas porque no nos iban a desembolsar los fondos para las centrales hidroeléctricas hasta tanto se materializara el primer desembolso ferroviario que era el primer crédito que ellos te habían dado y se encontraba suspendido. Esto en manos de una unidad de financiamiento internacional que coordine todas las actividades de financiamiento bilateral de largo plazo hubiera sido más cómodo para todos, para China y para nuestras organizaciones públicas nacionales. Se trata de disponer de un solo interlocutor con equivalencia de funciones del otro lado cuando se negocia. Las operaciones por China las opera el Banco de Desa-

rollo de China, entre otros, pero es el organismo actuante que espera tener un interlocutor equivalente.

Conclusiones

Para destacar, en primer lugar, necesitamos instituciones sólidas y profesionalizadas para actuar en el mercado interior y como operadores estatales con libertad de intereses privados para el gran juego de la asignación independiente de recursos. De otro modo, los temas así encarados, llevan a soluciones complejas, tiempos infinitos y pérdida de tiempo y mucho dinero. Sabiendo que mientras más tarde se hacen esas obras más argentinos padecen las demoras evitables.

Segunda conclusión. Si yo estoy evaluando el riesgo argentino puedo utilizar patrones clásicos que determina el sistema financiero por defecto, por ejemplo, solvencia, liquidez, capacidad de pago, etc. Hace un tiempo, el presidente de la CAF Banco Sudamericano de Desarrollo lo dijo en un seminario en México: “Para que América Latina vuelva a crecer el 5% hay que inyectarle 300/400.000 millones de dólares a las inversiones en infraestructura. Entonces de ese modo se reduce la tasa de desempleo, generamos valor agregado por el mercado de bienes de producción local, los asalariados disponen de mejores trabajos e ingresos previsibles, viven, se reproducen y trabajan en el marco de un contexto de obra pública”. Y yo creo que es el ámbito en el cual puede actuar la CAF que es el organismo que ocupa en su medida y tamaño el rol de Banco Sudamericano de Desarrollo. Para la Argentina es “el banco internacional de fomento” porque además que no tiene requisitos macroeconómicos de cumplimiento obligatorio contrarios al interés nacional, como los tiene el sistema del Banco Mundial, desde el momento en que empezaron a actuar los “Fondos buitres” nos bloquearon la posibilidad de tomar recursos amplios en el Banco Mundial, cosa que ahora estamos recuperando afortunadamente por los acuerdos con el Club de París. Los bancos europeos que tienen aún para este momento cerradas las líneas de crédito a la Argentina y ahora se están reabriendo, seguramente el próximo gobierno va a gozar de esos créditos si lleva bien las relaciones con Europa porque Europa necesita dar crédito y necesita “aceitar” el comercio por su propia crisis; entonces, si así funciona el mundo, podremos traer bienes de capital para el sector industrial que es lo que necesitamos en los próximos cinco años.

La Argentina tiene una cantidad de desafíos muy importantes. No es que discutamos el modelo, el modelo sí o el modelo no. El modelo necesita 3 ó 4 inyecciones muy importantes de recursos y quien va a financiar al Estado o al sector privado va a analizar también quién te va a administrar y canalizar esos recursos, dónde los van a manejar. Resaltemos nuevamente, en ese contexto, que a nosotros nos analizan por la estructura institucional del Estado. Y te dicen “¿Cuántos

bancos te van a operar esto?” “Bueno, yo tengo al Banco Nación, el Provincia de Buenos Aires”. “Pero no tenés un banco de desarrollo”. Por lo tanto, todo el mundo sabe lo mismo que sabemos nosotros. La Argentina tiene crisis en el sector externo porque hicimos sustitución de importaciones pero limitada. Entonces vos tenés insumos difundidos, tenés una cantidad enorme de importaciones que a medida que expandís la demanda agregada, aumenta el consumo y la inversión y eso impacta en el saldo deficitario en la cuenta corriente del sector externo de Economía. Entonces tenemos que ingresar insumos importados, acelerar el proceso de substituir importaciones y procurar que el mercado interno –visto la crisis internacional donde caen precios y cantidades exportadas– sea reemplazado para mantener el nivel de actividad con el mercado interno. En consecuencia, enfatizo este punto para que no haya equivocaciones ni evitemos los temas políticamente de fondo. Estas finalmente son grandes batallas del desarrollo y pueden ser gigantescas porque no son voluntarias, son parte de una confrontación con intereses que quisieran que las cosas queden donde estamos y otros quieren retrocesos, y hay algunos que desearían una crisis disciplinadora de la economía interior, las finanzas y el desarrollo inclusivo del tipo de la que lamentablemente experimenta Brasil en estos días. Esas controversias que definen los liderazgos son parte de disputas de poder económico fundamentales y esos intereses no cedieron, dan batalla en medio de una transición entre un gobierno y otro y al mismo tiempo buscan influir sobre las agendas de quienes pueden gobernar para crear condiciones que los coloque en el centro de las decisiones.

Siempre doy un ejemplo que es el más simple. Si no nos industrializamos, no hay sustentabilidad en el empleo y en los ingresos. Si analizamos el sector industrial disponemos de una industria automotriz articulada complementariamente con la que existe en Brasil. La industria en nuestro país tiene mucha influencia de la manufactura automotriz. Si en la Argentina, por ejemplo, se fabrican por año 1 millón de automotores por año, sumándolos con la maquinaria agrícola, tractores, camiones, autotransportados, camionetas, etc., ¿cuántos motores argentinos se utilizan? Apenas 85.000, el resto son todos importados y equipados en la producción nacional, pero fabricados enteramente fuera. Si los niveles de calidad y estándar de producción permitieron al sector utilizar 85.000 podemos suponer que, en un plazo relativamente medio, se podrían fabricar 200 ó 400.000. Si usás 400.000 emplea a 500.000 trabajadores nuevos en el sector industrial y en el sector comercial y en toda la cadena de valor. La Argentina podría producir esa oferta de autopartes. La respuesta es afirmativa. La próxima pregunta es: ¿quién se opone? Las terminales automotrices. Ahora ¿se oponen por buenas razones? No, porque tienen un sistema que compran a nivel mundial. Entonces la tuerquita la compran en Corea, la válvula la compran en Brasil; el amortiguador lo traen de

Polonia, terminan arreglando un ensamblado primario en Brasil, a medio terminar, que luego lo despachan a Rosario o a Córdoba. Las fábricas en Rosario lo terminan de completar, vuelve a Brasil; en Brasil se monta sobre el automóvil y después el auto viene de nuevo a la Argentina. Entonces, vos estás pagando por el auto 30 % de flete –por agua o por tierra– cuando el motor lo podías producir localmente. Decimos entonces, la discusión del financiamiento y la provisión del crédito es esa también; como la Argentina necesita infraestructura, necesita rutas primarias, secundarias, terciarias porque si no, la producción no es competitiva; necesita trenes; necesita la autovía.

No estoy pensando solamente en un país agroexportador; estoy pensando en un país industrializado. Con el sector tradicional de la industria y otros sectores articulados para la provisión de bienes salario para nuestra economía y para el mundo. Esas inversiones en infraestructura son imprescindibles porque es necesario substituir importaciones y eso implica una *inyección adicional de no menos* de 10/12.000 millones de dólares anuales en el sector industrial como inversión directa. Que es nada más ni nada menos lo que el sector industrial puede invertir desde 2010, desde 2009 para acá cuando esos actores sociales y las grandes rentas de la Argentina dejaron de incorporar capitales y comenzó un ciclo de atesoramiento en el exterior y empezó la fuga más institucionalizada de capitales. Por lo tanto, hay que adecuar esas condiciones de acumulación y de inversión para que el que se atesoró afuera el dinero vuelva a sentir que la Argentina es apetecible. Y segundo, hay que generar las condiciones para que alguien en el sistema público invierta para inducir este proceso de expansión del modelo a largo plazo. Hay experiencia en exceso en el mundo; Corea, India, el propio Brasil, China, Indonesia, son todos casos muy ilustrativos. Son muy interesantes en términos de cómo operan los actores sociales (empresarios y trabajadores) y la banca de desarrollo en esos países para financiar el crecimiento con ahorro local y tener la disponibilidad de recursos para avanzar con solvencia y sustentabilidad.

Afortunadamente ahora, el Estado que lo está haciendo de distintas maneras porque tiene la ANSES, tiene un programa muy interesante que se llama FONDEAR y lo maneja el Ministerio de Economía. Al empresario al que le prestan le piden las garantías suficientes de manera que si en el futuro el Estado tiene que enfrentar una morosidad exagerada, para cobrar cuenta con las garantías suficientes para evitar colapsos como los que tuvimos en el pasado cuando empresarios nacionales con su acción de *default* de la deuda con el BANADE crearon las condiciones de jubileo que les permitió estafar a la sociedad sin costo alguno. Entonces, yo creo que en eso avanzamos mucho en los últimos años pero aún ese progreso necesita mayor rigor, nos falta institucionalidad.

El otro punto es el de la credibilidad para que puedas sumarte al club del progreso de los emergentes. Para que califiquemos y la Argentina sea "un jugador atendible" por los BRICS, ellos tienen que sentir que siendo un país más pequeño eso no es un obstáculo para que perciban que somos un proyecto sólido. A los BRICS le interesa la Argentina, pero más nos interesa a nosotros quienes requerimos de una asociación que nos permita ampliar los beneficios de esa pertenencia. Y volvemos a insistir, ser un modelo sólido o consolidado implica tener institucionalidad fuerte del Estado y una alianza social con proyectos claros como fue planteado correctamente en la intervención de Míguez en donde se dijo "Bueno, no es blanco o negro; no es neoliberal contra mercado, no, no; hay matices". Esos matices están fuertemente vinculados con la propuesta de la Argentina. Yo creo que éste es un momento extraordinario para debatir propuestas porque la Argentina se merece debatir los temas de fondo. Señalamos recién el tema que la Argentina tiene que discutir. Su modernización es también definir un perfil productivo, es redefinir el rol del sistema financiero. Si no se aclara la vertiginosidad con la que se mueven los actores financieros y la especialidad acumulada en 30 años de poder y definición de las instituciones terminan haciendo que entre los bancos y los agentes financieros subordinen nuevamente a los actores productivos. Esa sería una derrota no solo innecesaria después de la tremenda crisis de 2001, sino que sería muy duro modificar otro avance de sectores conservadores que quieren acotar el desarrollo a esta porción del poder y al complejo agroindustrial. Es allí cuando no podemos convertirnos en interlocutores de los BRICS si quien gobierna es esa agenda o la de la Sociedad Rural, para expresarlo en un sentido extremo, casi hilarante.

Recordemos las estadísticas del BCRA porque no es un tema menor. Se percibe en las discusiones académicas y en las que lleva adelante la política y los sectores que disputan poder que el tema no está en agenda. Argentina tiene una relación de crédito al sector privado entre 16 y el 18%. Representa la mitad de lo que presta Haití al sector privado. Chile tiene el 70 y 75%; Brasil tiene un crédito por encima del 60% del PIB que presta al sector privado (imagínense lo que significa eso como inyección de capital). Y adicionalmente, existe un sistema pequeño, concentrado y muy rústico en materia de ahorro y de crédito. Afirmamos con los datos del BCRA que 15 bancos contralan esa relación de la tasa de crédito con relación al producto; vale decir que el habitante que vive en Jujuy o en Salta o vive en Neuquén o vive en el Sur de la Provincia de Buenos Aires está fuera del sistema porque no tiene instituciones. Va a una ciudad de 40.000 habitantes y ahí no hay sucursales bancarias. Argentina no tiene trama de interferencia del sistema bancario con la economía real ni pública ni privada ni internacional. Un banco que se dispone a abrir una sucursal en una ciudad importante lo hace porque

necesita disputar a su competencia espacios de mercado, pero cuando va a abrir una sucursal y lo hace en esa aglomeración urbana o rural-urbana, en esa ciudad importante, al ejecutivo que comanda las acciones lo instruyen para que acote su radio de acción ya que en esa ciudad habrá 100/150 familias que son las que manejan la economía de esta ciudad. Hay 15/20 empresas que explican el 95% del valor agregado local y después el resto seguramente quedará fuera del sistema”.

¿Cómo opera ese mismo sistema en otros países financieramente más avanzados? El mismo ejecutivo recibiría una instrucción que con certeza estará en las antípodas. En el ejemplo de esa sucursal ese directivo “en esta sucursal tendrá 3/4 personas, no mucho más. Todos los empleados y agentes de la base de un modelo s. de los agentes económicos del Estado, ante lo que hace porque necesita disputar a su competencia actores prodébito estarán en la calle yendo a visitar a las empresas PyMEs, yendo a visitar los lugares donde hay proyectos que puedan financiarse”. Es la oposición a nuestro sistema de funcionamiento. Entonces nosotros hicimos una cosa muy importante, reformamos la carta orgánica al Banco Central. Le dimos grados de libertad para que direccionara el crédito, lo hizo y actuó a favor de la producción y en la determinación de reglas macroeconómicas nuevas para un proyecto de largo plazo, etc. Pero se hicieron esos cambios el sistema es regulado por la autoridad monetaria y bancaria y allí necesita que vincule el vehículo que acelere la captura del ahorro y el que la canalice a los demandantes de ese crédito necesario, en otras palabras, la disponibilidad de recursos con la demanda del sistema productivo. Y el crédito se ha definido por la Economía Política como uno de los mayores instrumentos en manos del Estado. Es la anticipación del capital que el capitalista o el pequeño empresario no tiene y el sistema lo anticipa o se lo presta contra una tasa de interés para que él acumule y haga las cosas que el modelo global quiere que haga: es el marco regulatorio del Estado. O le doy crédito para que especule o le doy crédito para que produzca y para eso tengo controles. Entonces hoy los controles son extraordinariamente altos. Yo puedo controlar durante las 24 horas en qué usó los recursos cada uno de los agentes económicos. Los propios o los ajenos. Vale decir entonces que no es un modelo muy complejo.

Yo soy muy optimista porque la creatividad que tiene el sistema en la Argentina es muy alta, pero viene el debate ahora que es de políticas públicas; que es electoral, que va a ser post-electoral. Porque cuando ganen van a discutir las políticas, las ofertas electorales a ver cómo se las lleva adelante. Es el momento de la construcción de este punto y no me quiero perder algo que es muy importante. En la reforma financiera, la base de los cambios necesarios para democratizar el crédito y financiar el desarrollo por substitución de importaciones, la banca de desarrollo por todo lo que dijimos anteriormente es un punto de quiebre que trasciende el debate de corto

plazo y la reforma impositiva tributaria es otro punto central de la agenda. Porque nosotros necesitamos que se sigan creando niveles de equidad creciente en el sistema mediante el sistema impositivo que complementa la distribución de ingresos para que el sistema siga teniendo capacidad de generar valor agregado y puestos de trabajo y la demanda de ese sector permita mantener la tasa de empleo. Entonces, con la internacionalización y el ingreso de capitales no alcanza, con el financiamiento del crédito alcanza; con los impuestos complemento y con el intercambio comercial complemento un modelo que agrega instituciones y elimina el poder de los sectores concentrados para regular la distribución social, espacial, geográfica y sectorial de los ingresos.

Finalmente, yo sería muy cuidadoso y prudente en reflotar urgentemente el MERCOSUR porque una región con un Brasil deprimido es un problema para la Argentina. Se observa incluso en la propia Europa independiente, en los sectores progresistas de la Europa unificada el resistir los avances de un acuerdo de libre comercio entre esa Unión Europea con los Estados Unidos tal como transcurre en estos días por la prensa. Se visualiza que este esquema de libre comercio de los Estados Unidos con la Unión Europea conforma un poder privado diplomático que finalmente en los papeles queda por encima de los acuerdos estatales, son esos Estados gobernados, cooptados, por 100 corporaciones. El acuerdo no lo están escribiendo los Estados, lo están escribiendo 100 corporaciones industriales, bancarias, comerciales que determinan incluso hasta las reformas constitucionales necesarias para lograr los nuevos acuerdos comerciales. Es un debate importante. Ahora, en la medida en que siga debilitándose el MERCOSUR, más débil es nuestra posición y menos fuerte es la resistencia que se puede hacer para frenar las iniciativas que una vez se bloquearan, como lo fue el ALCA hace una década atrás. Si no se frena esto como es planteado por las potencias avanzadas y las economías centrales avanzará con la participación y complicidad de actores locales. En definitiva, es como el agua, avanza y se introduce allí donde no hay resistencia a su ingreso; por pequeño que sea el espacio que cuenta. Es un paso importante que las fuerzas del gobierno, el Frente Amplio, no hayan aprobado iniciativas muy peligrosas para la región como aquellas de hacer acuerdos nacionales con la Unión Europea y con acuerdos que ella firma. Ahora necesitamos estar cerca de Brasil para que se frenen iniciativas semejantes y que cualquier negociación se haga en el marco del MERCOSUR. Y allí, la Argentina no debe esperar, por el contrario, tiene que llevar la bandera. Hablando con algunos amigos y compañeros míos que van a ser ahora parlamentarios en el MERCOSUR les dije rápidamente: “Hay que reactivarlo rápidamente por la vía de la gestión legislativa. Aunque no exista, hay que generar condiciones para que en el interior MERCOSUR vuelva a debatirse”. Porque el MERCOSUR es la base de este intercambio; si no hay MER-

COSUR no hay industria automotriz y si no hay industria automotriz se nos cae una parte importante de los acuerdos con toda América, incluso con México, y con otros países.

En síntesis, y para finalizar, comparto con los colegas que este es un momento extraordinario de ideas, pero también es un momento desafiante de intereses en pugna. Las ideas debemos saber para quién las construimos y qué escribimos cuando las escribimos, así que yo creo que los temas aquí reunidos han sido fructíferos en lo relacionado con algunos puntos de partida necesarios para ir despejando respuestas a las preguntas iniciales que han sido todas ellas muy desafiantes.



TERCERA PARTE

¿Profundización de la integración regional o nuevo aperturismo comercial?

“En el mundo los conflictos siguen siendo profundamente políticos, tienen que ver con el poder. La económica es un capítulo importante, pero la política sigue siendo fundamental.”
Cristina Fernández de Kirchner

América Latina: ¿Es buen o mal momento para la Integración Regional?

Por Jorge Marchini

Introducción

Resulta ya notorio que la crisis internacional de 2007/2008 no ha sido superada pese a los anuncios por parte de los analistas y de los organismos multilaterales que han venido pronosticando en forma recurrente y equivocada una pronta, creciente y pujante recuperación de la economía mundial (Appelbaum, 2014). Se han sumado recientemente para América Latina los temores por una coincidencia de factores negativos que están afectando sensiblemente el desenvolvimiento, como ser: la caída de los precios de los principales productos de exportación (minerales, petróleo, alimentos), una notoria reversión de los flujos de inversión en países que hasta no mucho tiempo atrás resultaban atractivos para inversores, y, en buena medida derivado de lo anterior, el recurrente fenómeno en la historia de la región de fuga y evasión de capitales locales generando déficit crecientes en las balanzas de pago y su cubrimiento con mayor endeudamiento (CEPAL, 2015).

La inmediata y sensible alteración del escenario económico no se ha debido a dificultades propias de los países latinoamericanos, sino que debe ser ubicada como una de las consecuencias de la dinámica de los Estados Unidos por la significación de su economía y el rol privilegiado de su moneda, el dólar, como principal moneda de transacciones y reserva internacional, las serias dificultades que atraviesa Europa y el menor impulso que han ido reflejando China y otras economías asiáticas (Banco Mundial, 2015).

La prioridad otorgada a partir de 2008 al salvataje a libro cerrado a grandes bancos y fondos de inversión con fondos públicos, paralelo a la negativa a reestructurar deudas de países –sobre todo de países periféricos– y consumidores, derivó desde entonces en una recuperación parcial y limitada basada esencialmente en la estrategia de inyección de mayor liquidez financiera (Akyuz, 2014). Esta última azuzó nuevamente los aspectos regresivos especulativos altamente peligrosos e inestables que han vuelto a expresarse en la economía mundial.

El uso desmesurado de medios monetarios por parte de bancos centrales para revertir ilusoriamente desequilibrios estructurales y los déficit públicos acosados por el mayor endeudamiento provocados por “salvatajes” y “avales” a los

juegos financieros especulativos globalizados muestra nuevamente sus límites y fragilidad, además de su perversidad.

Ante sus consecuencias económicas y sociales, crecen las tensiones y se manifiestan tendencias y presiones regresivas para los países latinoamericanos (devaluaciones competitivas desequilibradoras, proteccionismo de urgencia, la utilización política de la exclusión social y cultural en la búsqueda de chivos expiatorios). En tanto, persiste la confusión en relación a los motivos de la desestructuración y desequilibrios de la economía y las finanzas mundiales que deben ser afrontados. Ha quedado en el olvido la afirmación muy escuchada sólo tiempo atrás que América Latina podría estar “desacoplada” de la crisis internacional (Ugarteche, 2008). Nuevas circunstancias refieren que la independencia y el aislamiento de la economía mundial fueron sólo ilusorios.

Las instancias de integración regional y subregional continúan siendo las referencias de la potencialidad alcanzable no desarrollada de la cooperación y complementación de América Latina. En tanto, es previsible que las disputas y la crisis internacional contribuyan a seguir inhibiendo negociaciones y soluciones multilaterales más amplias. De allí la necesidad de analizar las condiciones, debilidades y alternativas, tanto para fortalecer relaciones intrarregionales como para encarar los desafíos comunes que implica un mundo con enormes cambios geopolíticos en marcha.

El conocimiento de las visiones e iniciativas históricas de integración es esencial para revisar el camino recorrido. El estudio y el debate de las experiencias pasadas y actuales deben aspirar, por lo tanto, a ser útil para alcanzar formas más avanzadas y efectivas de integración. Es preciso incluir no sólo los aspectos comerciales como ha sido tradicional, sino también comprender, ponderar e impulsar perspectivas más amplias de complementación política, productiva, financiera, cultural y social (Marchini, Kupelian, Urturi y Wierzba, 2012).

Nuevas dificultades plantean nuevos desafíos

Las políticas económicas apoyadas en la bonanza económica brindada por un ciclo virtuoso de altos precios de exportación contribuyeron a priorizar nuevas dinámicas económicas y sociales basadas en el crecimiento del consumo (gobiernos

con sesgo más anti-neoliberal) o el ingreso de capitales de corto plazo del exterior (sobre todo para gobiernos con gestiones más aperturistas y atractivas para el mercado internacional). Con la expectativa y confianza de la continuidad del “boom de los commodities” en el largo plazo, se dimensionó la significación y la dependencia en el impulso y exportación de productos primarios afectando/limitando la diversificación de las matrices industriales y productivas.

Organismos internacionales y analistas del *establishment* contribuyeron a la confusión hasta hace muy poco tiempo afirmando la existencia de un “surgimiento del Sur” (Conferencia CAF-LSE, 2014), asegurando que la mayor parte de las economías latinoamericanas en gran medida se habían “desacoplado” de los problemas de las economías del “Norte”, al punto de convertirse, junto con los países asiáticos y africanos, en las nuevas locomotoras del crecimiento global. Se desestimó la amenaza y la fragilidad macroeconómica para los países periféricos que podrían acarrear cambios en las políticas y en las acciones de países centrales y capitales transnacionales, insistiendo permanentemente que no deberían aplicarse controles a los movimientos de capitales ni desarrollarse políticas más activas y preventivas industriales para sustituir y limitar la cada vez mayor dependencia a la exportación de pocos productos de baja elaboración y crecientes importaciones de productos finales (Bown, 2012).

Aunque resulte siempre importante, ya habiendo cambiado el ciclo, no es posible sólo centrar el análisis en lo que no se hizo o se hizo mal. Ello puede servir para aprender de los errores, pero puede resultar melancólico y estéril si no sirve para buscar alternativas superadoras. Es el momento en que nos encontramos y no el que debiera haber sido. Es imprescindible evitar el inmovilismo y reconocer sin demora como punto de partida que las condiciones para la región vienen cambiando en el último período negativamente. Ante dificultades comunes se impone poner la atención y la discusión en la recurrente disyuntiva de dos visiones distintivas que han estado y siguen presentes en relación a las vinculaciones entre nuestros países y con el mundo. Por un lado, quienes sostienen que el abismo del subdesarrollo podría superarse realizando la aproximación más directa y estrecha inmediata con los países y regiones más avanzadas del mundo a través de mercados abiertos. En forma alternativa, la concepción que dio lugar a las iniciativas de integración regional independiente, ponderando la necesidad de unir economías, priorizar las relaciones intra-regionales, cuidar ahorros locales para canalizarlos a las propias necesidades de inversión, fortalecer la capacidad negociadora común con otras regiones y países y romper la dependencia estrecha en la producción y exportación de productos primarios apalancando una diversificación complementaria de infraestructura básica, industrial y de servicios que amplíe y mejore capacidades para brindar trabajo,

revertir asimetrías y asentar un desarrollo sustentable (Rivas, 2015).

El camino de una respuesta unitaria e integradora requiere partir de reconocer que es mejor afrontar un nuevo marco de circunstancias complejas unidos y no dispersos. El principal objetivo común debe ser salvaguardar el ingreso y el empleo, y por lo tanto, afirmar ante las dificultades en la balanza de pagos el derecho a la utilización de medidas legítimas para racionalizar y sustituir importaciones a través de restricciones selectivas, de forma de poder utilizar los recursos más escasos de divisas en las áreas más necesitadas, en particular para las importaciones de bienes de primera necesidad, para garantizar las condiciones de vida de la población cuando no pueden ser sustituidas rápidamente por producción local o regional, para la compra de productos intermedios e insumos necesarios para garantizar el sostenimiento de la actividad económica y el acceso a bienes de capital que ayuden a perfilar, modernizar y reestructurar en forma más dinámica y armónica las economías.

En tanto, en el ámbito financiero los bancos centrales debe evitarse el uso de las reservas para financiar grandes y persistentes fugas de capitales y presiones cambiarias que lleven a una peligrosa “disputa de pobres” a través de una competencia absurda y regresiva de devaluaciones competitivas.

Conclusiones

La experiencia ha enseñado claramente que cuando las condiciones financieras presionan a países periféricos con grandes deudas públicas, privadas y déficit fiscales, se hace imposible restaurar la “confianza”, evitar el rápido vaciamiento de financiero y, menos aún, retomar el control y la iniciativa macroeconómica simplemente permitiendo que las monedas fluctúen libremente y/o aumentando las tasas de interés. Tampoco resulta aconsejable que los Estados hagan crecer su endeudamiento para mantener abiertos flujos financieros de corto plazo desequilibradores (antes por la entrada masiva provocando revaluaciones de las monedas y ahora por salida abrupta ante una desconfianza creciente generando devaluaciones descontroladas) o a la presión de fondos especulativos “buitre” que apuntan a ganancias siderales agiotistas en épocas de incertidumbre (Marchini, 2014). Debe defenderse el ahorro nacional y regional, investigar combatir la evasión y fuga de capitales y las maniobras dolosas con usos y ocultamientos a través mecanismos de créditos y bancarios, y reestructurar obligaciones y pagos financieros en forma transparente y de acuerdo a su justificación y prioridades combatiendo el robo al patrimonio público. No hacerlo siempre ha conllevado a dramáticos ajustes antipopulares. Es preciso y posible por ello que las medidas puedan contar con la comprensión y el apoyo regional y la más amplia solidaridad social.

El grado en que las medidas preventivas y/o de emergencia pueden ser aplicadas dependerá sin duda de las condiciones específicas, el debate interno en cada sociedad ante la pregunta elemental sobre quién pagará la crisis, el posicionamiento ideológico y las prioridades de cada uno de los países en sus relaciones internas y externas. De todas formas, en todos los casos, el instrumental de medidas intervencionistas debe ser previsto, dejándose de lado la confianza absurda en que “los mercados se ajustarán automáticamente y en la forma más apropiada” que tantas veces se ha observado en la historia latinoamericana y que ha provocado tantos daños innecesarios. La economía regional afronta serias dificultades y tensiones en gran medida no provocados por su propio funcionamiento, sino por las condiciones crecientemente desequilibradas de la arquitectura económica y financiera global no superados, sino por el contrario, profundizadas en los últimos años (Montes, 2014).

La experiencia recorrida por el proceso de integración latinoamericana en sus avances y retrocesos, puja de proyectos diferenciados y resultados disímiles, ha dejado enseñanzas que deben ser consideradas a la hora de afrontar nuevas circunstancias y desafíos con un entramado más complejo e incierto que plantea para las relaciones internacionales el escenario mundial. El desafío es encontrar un rumbo consistente y efectivo. Es preciso para ello analizar particularmente el camino recorrido y evaluar avances y limitaciones de las experiencias e instancias para la integración regional. Tomar enseñanzas de la experiencia es esencial para que no se repitan diferencias enormes en América Latina entre expectativas y realidades. Ello resulta mucho más vital en un período negativo como el que se ha abierto. La integración no puede darse el lujo de ser nuevamente sólo un sueño. Es convocada abruptamente por la realidad.

Referencias bibliográficas

- Akyuz, Y. (2014). *Crisis Mismanagement in the United States and Europe: Impact on Developing Countries and Longer Term Consequences*. Ginebra: South Centre.
- Appelbaum, B. (2014). The Fed Appears to have been Wrong About Growth. Again. *New York Times*, Estados Unidos, 17 de junio de 2014. Disponible en: http://www.nytimes.com/2014/06/18/upshot/federal-reserve-expected-to-reduce-growth-forecast-but-keep-cutting-stimulus.html?_r=0&abt=0002&abg=0
- Banco Mundial (2015). *World Economic Outlook-Uneven Growth: Short and Long Term Factors*. Washington, abril 2015.
- Bown, Ch. (2012). Emerging Economies and the Emergence of South-South Protectionism. *Policy Research Working Papers*. Washington: Banco Mundi-

- al. Disponible en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-6162>
- CEPAL. (2015). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Conferencia CAF-LSE (2014). *El Surgimiento del Sur Global: Hacia una Agenda para un Nuevo Siglo*. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/333#sthash.1L2M3XOJ.dpuf>
- Marchini, J. (2014). *Quais são agora as alternativas para a Argentina?* São Paulo: Editora Fundação Perseu Aramo.
- Marchini, J., Kupelian, R., Urturi, A., Wierzba, G. (2012). *La Unidad y la Integración de América Latina*. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Montes, M. (2014). *Obstacles for Development in Global Economic System*. Ginebra: South Centre.
- Rivas, J. F. (2015). *Discurso de incorporación como Representante Permanente de la República Bolivariana de Venezuela en ALADI*. Montevideo, Uruguay, 28 de mayo de 2015.
- Ugarteche, O. (2008). *El Desacoplamiento parece Real*. ALAI - América en Movimiento, febrero de 2008. Disponible en: <http://www.alainet.org/es/active/22155>

El dilema de ser y estar. Los límites de la integración sudamericana

Por Mercedes Botto

Introducción

La integración regional está en crisis no sólo en Europa sino en nuestro continente como bien lo reflejan las recientes declaraciones del Ministro de Asuntos Estratégicos de Brasil, Mangabeira, que propuso retrotraer al MERCOSUR a una simple área de libre comercio. Como se demuestra en las páginas que siguen, no se trata de crisis novedosa sino de una constante en la integración latinoamericana que desde los años sesenta fluctúa entre el deseo de la unión sudamericana y el rechazo a ceder soberanía en instituciones de carácter vinculante. En este vaivén, la integración regional y la UNASUR en particular demuestran una gran capacidad en unificar una voz regional y alternativa en la gobernanza global.

En ese sentido, quisiera referirles de dónde vienen las ideas y la evidencia que voy a presentar a continuación. Desde hace diez años que venimos, primero desde el Área de Relaciones Internacionales y luego desde el Área de Estudios Latinoamericanos, haciendo un seguimiento de los formatos institucionales que adoptan los procesos de integración en América Latina y los cambios que ellos generan en los procesos decisionales a nivel regional. Primero hicimos foco sobre las negociaciones del ALCA y sus efectos sobre la inclusión de nuevos actores a nivel nacional (Botto & Tussie, 2004). Luego, focalizamos nuestra atención en el MERCOSUR para identificar y comparar las distintas políticas regionales y sus efectos vinculantes sobre los Estados (Botto *et. al.*, 2010; Botto, 2015). Sin perder el interés en el MERCOSUR, hoy ampliamos la mirada y el análisis sobre la UNASUR, un proceso de cooperación política reciente (creado en el año 2008) surgido del rechazo a la propuesta del ALCA pero que como propuesta de cooperación política, que hoy engloba en su seno a países con modelos de desarrollo económico tan dispares como la Alianza para el Pacífico, por un lado y el MERCOSUR, por el otro.

Esta peculiaridad de la UNASUR, ha generado una cuantiosa literatura en torno a la presencia de una tercera oleada de integración en la región, que ha generado un debate y una división entre aquellos que lo ponderan como un fenómeno superador y post-hegemónico en términos de ampliación de agendas y de membresía (Riggirrozzi, 2010; Briseño Ruiz, 2010; Sanahuja, 2012, entre otros) y otros, que en cambio,

hablan de debilidad estructural y de deconstrucción de la integración comercial y productiva alcanzada en la oleada anterior (Motta Vega y Rios, 2007). Quizás, como ocurrió en los primeros años de la integración europea ambas posiciones tengan parte de razón y estén describiendo parcialidades de un mismo fenómeno, como ocurrió entre teóricos neofuncionalistas e intergubernamentalistas en los primeros años de la integración europea (Dur y Matteo, 2004). En estas páginas, en cambio, intentaremos aportar algunas ideas o insumos a la descripción de la UNASUR desde la perspectiva, por cierto relevante, planteada por los organizadores de este Documento de trabajo: ¿Cuánto y de qué manera el nuevo regionalismo de América Latina, representados en procesos como la UNASUR, contribuyen a la construcción de un modelo de desarrollo más inclusivo en un escenario externo de alcance multipolar como el que nos encontramos hoy?

La respuesta, como suele suceder con una pregunta tan amplia y compleja como ésta, no es taxativa. Si bien por una parte, los gobiernos de América del Sur han venido avanzando en la construcción de un modelo de desarrollo inclusivo en foros regionales e internacionales; por otra parte, no han logrado superar las resistencias de sus *lobbies* nacionales para asegurar la construcción de mecanismos y políticas regionales para asegurar su implementación a nivel nacional. En este sentido, la integración regional en el continente se define más como un instrumento o herramienta de política exterior que en un instrumento de política pública para el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Este fenómeno de empoderamiento internacional o de construcción de masa crítica en foros globales y regionales, se refleja en lo que es hoy la UNASUR y a través de agendas tan distintas como salud, educación o seguridad; pero encuentra sus antecedentes en procesos anteriores, como en la política comercial del MERCOSUR. La pregunta, en torno al porqué de esta peculiaridad de este contexto no será motivo de esta presentación; aunque a nuestro entender se explica por la debilidad de los Estados nacionales, incapaces de implementar políticas que modifican la distribución de beneficios en sus propias *constituciones* nacionales en perjuicio de grupos organizados y con poder de *lobby*.

Para describir y analizar estos alcances relativos de la construcción institucional de los regionalismos latinoamericanos, echaremos mano a los conceptos y aportes de las teorías de las relaciones internacionales. Desde los años cincuenta esta disciplina se ha dedicado a entender el porqué de un fenómeno tan extraño y paradójico como el de la decisión de los gobiernos de ceder soberanía en favor de la construcción de una gobernanza regional. A partir de ello, las teorías han construido explicaciones que promovieron o intentaron entender los formatos institucionales que esta cooperación regional ha ido adquiriendo en la práctica y que ha ido cambiando de forma y de reglas según el momento histórico. En este sentido, nos concentraremos en las peculiaridades de la construcción institucional de los regionalismos sudamericanos, dejando de lado los análisis sectoriales sobre los logros de agendas específicas para mis colegas –como Fernando Porta y Alfredo Forti– además de su solvencia académica, tienen un riquísimo conocimiento de la gestión de políticas regionales como la de la integración productiva y la de seguridad en el MERCOSUR y la UNASUR, respectivamente.

Dividí esta presentación en tres partes. En primer lugar, pasaremos una rápida revista a la caja de herramientas que nos ofrecen las teorías de las Relaciones Internacionales para entender la peculiaridad de los regionalismos latinoamericanos: ¿se los puede considerar como procesos de integración propiamente dicho? En la segunda parte, analizaremos las peculiaridades institucionales que adopta la integración regional en América Latina: ¿qué tienen en común las distintas oleadas de regionalización que tuvieron lugar en esta parte del continente latinoamericano? Para finalizar, en la experiencia reciente de la UNASUR identificaremos sus aportes a la construcción de un modelo inclusivo y alternativo al orden post-hegemónico global.

1. Las RRII y la conceptualización de los regionalismos latinoamericanos

Los estudiosos de la integración regional encuentran serias dificultades para considerar y encuadrar a los fenómenos latinoamericanos como tales. Con esta afirmación nos estamos refiriendo a las teorías del *maistream*, conocidas como teorías de la integración (no por casualidad europea) que se desarrollaron en el período de la Guerra Fría; sino que también incluimos a las teorías de los nuevos regionalismos, que a diferencia de las primeras se desarrollaron en los noventa, para dar respuesta a la proliferación de estos procesos de integración económica en todo el mundo. La razón de esta dificultad de incluir a la integración latinoamericana dentro de las caracterizaciones de regionalismos, tanto el viejo como el nuevo, responde en parte al hecho de que dichas teorías o paradigmas explicativos respondieron en su origen a axiomas fuertemente normativos y deductivos, que lejos de describir

los fenómenos que aparecían, buscaron promover formatos y modalidades de integración específicas, que se habían dados en algunos contextos, como fue los casos de la Comunidad Económica Europea (CCE) y del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) respectivamente; pero que tanto uno como otro, encontrarían serias dificultades de reproducirse en otros contextos geográficos.

Así por ejemplo, para las teorías de la integración (europeas) cuyos desarrollos más conocidos son el del funcionalismo y el intergubernamentalismo¹, consideran que sólo se puede hablar de integración regional cuando existe un proceso de construcción supranacional. Para estos autores, las instituciones supranacionales reflejan la decisión voluntaria de los países miembros de delegar cuotas de soberanía en pos del interés regional y cumplen a su vez una segunda función fundamental, la de asegurar la implementación de sus compromisos (Moravcsik, 1998) en sus normativas nacionales. Estos conceptos o axiomas no sólo se aplican a los casos de la Unión Europea, que como todos sabemos es el único y excepcional caso en donde se han construido instituciones supranacionales con poder vinculantes y con un efecto distributivo para alcanzar (aunque sin lograrlo) un desarrollo más equitativo e inclusivo. También me estoy refiriendo a otros casos, que desarrollados con posterioridad, como el NAFTA y el ASEAN –que si bien no han construido instituciones supranacionales–, en cada uno de ellos existe un fuerte liderazgo de parte de las economías más poderosas, que reemplazan el efecto vinculante de las instituciones supranacionales, obligado o condicionando a los países más pequeños del bloque a adecuar sus normativas a la del país más grande, bajo la amenaza de ser sancionados o expulsados del bloque comercial.

En el caso de la teoría de los nuevos regionalismos, los axiomas o definiciones de carácter normativo también dificultan su aplicación al contexto latinoamericano. Antes de explicitarlas, recordemos que, esta teoría busca entender por qué surgen y proliferan los procesos de integración económica en los años noventa y no tanto, como ocurrió en la teoría anterior en cómo se integran y qué instrumentos o mecanismos aseguran el proceso de integración institucional. La respuesta a dicha preocupación, se encontraban en la globalización económica que obligaba a los gobiernos a integrarse como estrategia para no quedar afuera de este proceso global. Para esta teoría, los factores que favorecen el éxito de estos procesos se vincula con la estructura económica y la existencia de un fuerte vínculo y complementación entre las economías miembros. Esta complementariedad podía ser natural, como la que se daba entre economías de muy distinto nivel de de-

1 Estos axiomas reconocen fuertes líneas de sus versiones más actualizadas, como la europeización, la gobernanza multinivel y el neo-institucionalismo.

sarrollo (complementación asimétrica) o bien promovida por los Estados a través de políticas de integración productivas. Estos axiomas se aplican al caso del NAFTA, en la que una economía de bajo nivel de desarrollo económico y tecnológico, como México, se suma a una de gran desarrollo como es la de los Estados Unidos, en donde la interdependencia que ya existía en algunos sectores (como el automotriz) se amplía y se consolida en otros sectores productivos.

Una vez explicitados estos axiomas e identificados los factores que favorecen la integración regional, los estudiosos llegan a la conclusión de que ninguna de estas precondiciones están presentes en el continente latinoamericano, lo que justifica la imposibilidad de hablar de integración regional propiamente dicha (Malamud & Schmitter, 2006). En términos de los factores vinculados a la agencia (voluntad), los gobiernos nacionales, inclusive aquellos que tienen más oportunidades de ejercer un liderazgo (como Brasil) rechazan toda idea de delegación de soberanía. Inclusive en aquellos casos donde ha existido algún avance en materia de construcción de mecanismos de coordinación vinculante de carácter supranacional –como la creación de un arancel externo común en el MERCOSUR o la CAN– su consolidación en el tiempo se ha visto frustrada por acciones de carácter unilateral que, lejos de haber sido sancionadas y penalizada por el grupo, fueron aceptadas de manera explícita y cómplice de parte del resto, a sabiendas que tarde o temprano, ellos también echarían mano de ese recurso ilegal. La justificación de esta falta de voluntad en materia de política comercial, se explican por distintas razones de orden interno como la resistencia de los *lobbies* políticos y económicos internos que se oponen a la integración y a los costos que ella implica; o en razones de índole externo, como las recurrentes crisis del sistema financiero internacional que repercute con mayor impacto sobre las economías periféricas y dependientes de los capitales y flujos de inversión externa para mantener el equilibrio de sus propias cuentas y macroeconomía.

En términos de los factores estructurales, los teóricos de la integración regional, también concluyen que en este continente no están dadas las condiciones mínimas vinculadas a la complementariedad de las estructuras que favorecen a la integración económica. Complementariedad estructural que favorece el interés por integrar los mercados productivos, que más tarde ejercen un efecto de derrame sobre otras áreas de políticas. En efecto, a diferencia de lo ocurrido en la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) en los años cincuenta o en el NAFTA en los noventa, los países de América del Sur no ofrecen estructuras productivas complementarias y funcionales a la integración de sus mercados. Por el contrario, sus economías se especializan en los mismos sectores y son fuertemente dependientes de las economías centrales en materia de exportaciones de bienes primarios y de la innovación científica y tecnológica en materia de producción industrial.

En este sentido, ni siquiera la economía brasileña, como la principal y más potente de la región, tiene capacidad y recursos para promover políticas regionales que favorezcan la integración productiva.

Recién en los últimos años, se ha venido gestando un cambio en el paradigma teórico y metodológico con los que se analizan y evalúan los alcances de la integración regional. La novedad deviene de la aparición de un nuevo enfoque –el de los regionalismos comparados– que, crítico de los axiomas normativos y prescriptivos de las relaciones internacionales y de la economía política internacional, busca entender y comparar la diversidad de los nuevos regionalismos en el mundo. Si bien el regionalismo comparado mantiene su foco en la comparación de los esquemas institucionales, no identifica a la integración como un objetivo posible sino como un tipo puro ideal, ubicado en uno de los dos extremos de un continuo que va desde la cooperación regional, entendida también ella como un tipo puro ideal, hasta la integración (fusión) propiamente dicha (Borzel, 2011). Entre ambos extremos se ubican las distintas experiencias de integración regional concreta, permitiendo su comparación en el tiempo y en el espacio. Las variables que importan al momento de su descripción y al momento de evaluar si la evolución hacia mayores niveles de integración, son dos: los tipos y niveles de soberanía (autoridad administrativa, política y legal) por un lado; y el número de agendas o *issues* de políticas regionales que se coordinan, por otro. A mayor delegación y mayor número de *issues* en la agenda regional, mayor grado de integración y viceversa.

En este continuo que va desde la mera cooperación administrativa a integración de los Estados nacionales en un Estado federal, podemos ubicar a los regionalismos latinoamericanos, comparando sus peculiaridades respecto a otros procesos y analizando su evolución en el tiempo y de esta manera concluir en qué medida la UNASUR, resulta un avance respecto a las configuraciones previas en materia de políticas de inclusión en el escenario multipolar actual.

2. Continuidades y rupturas entre las tres olas de integración latinoamericana

Como señalamos precedentemente, América Latina ha sido escenario de tres oleadas de integración en el tiempo. Oleadas que a diferencia de otros contextos, como el de la Unión Europea o el ASEAN, lejos de consolidar y ampliar su base inicial prefiere renovar sus compromisos de unidad regional en nuevos acuerdos que se van superponiendo y hasta a veces contradiciendo en el tiempo. Sin ir más lejos, América del Sur presenta en la actualidad al menos cinco proyectos de integración regional distintos, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1980), la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 1996), el MERCOSUR (1991), la Alianza

Bolivariana para la Unión de Nuestros Pueblos Americanos (2004), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2008) y la Alianza para el Pacífico (2012).

De entre estos acuerdos, la ALADI es el más antiguo y es un ejemplo de los procesos de integración que tuvieron lugar entre los años sesenta y principios de los ochenta. Esta primera oleada de regionalismos en América Latina engloba acuerdos de muy diversa índole: algunos de ellos se comprometían en la creación de mercados comunes, como la CARICOM (Mercado Común Centroamericano, 1973; o el Pacto Andino 1969); mientras otros sólo proponían como marco legal para la liberalización comercial, como son los acuerdos de la Asociación Latinoamericana para el Libre Comercio (ALALC, 1960) y la ALADI. Todos ellos, sin embargo, se caracterizaron por adoptar los mismos formatos institucionales que reduce sus alcances a la política comercial y rechazaban toda forma de supranacionalidad, reduciendo sus compromisos a la reducción parcial de sus nomenclaturas arancelarias.

La segunda oleada tiene lugar en los años noventa y se corresponde al fenómeno global de los nuevos regionalismos, en el que algunos acuerdos se renuevan, como es el caso del Pacto Andino que actualiza sus compromisos de efectivizar un mercado común a través de la creación de una arancel externo (CAN, 1991); mientras otros, se crean desde cero, como el caso del MERCOSUR. A diferencia de la primera oleada, estos acuerdos avanzan en términos de la construcción institucional, sumando por una parte, nuevas agendas de cooperación regional con agendas no comerciales, como son la educación, salud y movilidad de personas. Este proceso de ampliación de agendas se da de manera gradual y refleja el papel fundamental y protagónico que adquieren los actores de la sociedad civil, en particular los sindicatos para presionar con otros actores excluidos del gobierno nacional sobre la matriz original de estos procesos de integración e incluir en su diseño otras políticas públicas regionales, que como la movilidad de personas, estaba excluida de la matriz original de los acuerdos de libre comercio (tipo NAFTA). Por otra parte, esta segunda oleada avanza en la creación de instituciones regionales, incorporando mecanismos de coordinación administrativa y política de alcance supranacional. Nos estamos refiriendo a las secretarías administrativas y posteriormente parlamentos regionales, que aunque con magros presupuestos y capacidades técnicas propias, le aseguraron continuidad y reconocimiento jurídico y político a los procesos de integración en el tiempo. No obstante esta afirmación, la peculiaridad que siguió definiendo a los regionalismos latinoamericanos fue el fuerte rechazo de los gobiernos latinoamericanos a implementar a nivel nacional los compromisos asumidos en los discursos y los papeles. Esta resistencia se puso en evidencia en el curso que siguió la política comercial externa del MERCOSUR, luego de instaurado el arancel externo común. Como es sabido, la política

comercial constituye la primera y principal herramienta de construcción institucional de alcance regional. Siguiendo a los teóricos funcionalistas, esta política genera un proceso de derrame de beneficios y de construcción supranacional sobre agendas y actores nacionales (Hass, 1971). Pero además, es la única política regional que supone una modalidad de tipo comunitaria, en la que todos los partícipes están obligados a ceder cuotas de autoridad administrativa, política y normativa en pos de participar de los beneficios comunitarios (Wallace *et. al.*, 2010). Así ocurrió en el MERCOSUR en el que a través del acta fundante (y sin necesidad de pasar por los congresos nacionales) los Estados partes se comprometieron a poner en marcha un proceso de desgravación hasta alcanzar un área de libre comercio en el año 1995 (protocolo de Asunción, 1991). También se comprometían a crear un mercado común, con la libre movilidad de bienes, servicios y personas. Sin embargo, al poco tiempo de iniciar el proceso de liberalización y de activarse los *lobbies* nacionales, los compromisos se empezaron a desvanecer y la implementación de normativas regionales a flexibilizarse. El proceso de construcción supranacional sólo avanzó hasta el año 1994, con la instauración de un arancel externo que comprometía a los países miembros a mantener una posición unificada en los distintos foros de negociación externa. Desde la instauración de este Arancel Externo Común, con el Protocolo de Ouro Preto (1994) se puso en marcha un proceso de reconstrucción institucional en donde los países pusieron fuertes resistencias a internalizar las normas que construir por consenso en los ámbitos regionales, hicieron uso y abuso de prácticas desleales del comercio intrazona, y desdibujaban con el codo lo que firmaban con el puño. La respuesta de los gobiernos, en especial de Brasil, a estas contravenciones unilateral fue la aceptación implícita y la complicidad. En mayor o menor medida, todos ellos eran conscientes que un procesos como el MERCOSUR—en el que los beneficios de la integración no se distribuirían de manera equitativa y donde tampoco existían ayudas materiales para compensar a los más débiles—debía al menos permitirse o habilitar mecanismos de flexibilidad y/o válvulas de escape para que el proceso no terminara en un fracaso o rompimiento total (Lavagna, 2004). Las situaciones más críticas, sin embargo no surgieron de la resistencia de *lobbies* internos sino de actores externos que obligaron a los ejecutivos nacionales, primero a Brasil en 1992 y luego a la Argentina en 2001, a iniciar una devaluación monetaria de carácter unilateral que generaron dos profundos *shocks* en la región, repercutiendo negativamente en todas las economías de los países a través de contracciones de los flujos comerciales y de inversión. No obstante, los resultados económicos de la región descendieron a sus pisos más bajos, los gobiernos decidieron mantener su apoyo al MERCOSUR privilegiando su capacidad de negociación externa en los distintos foros internacionales, donde en aquellos momentos, se estaban

negociando acuerdos de carácter asimétricos con los Estados Unidos (ALCA) y la Unión Europea (Gómez Mera, 2005).

Llegamos así a los regionalismos de tercera generación, en el que la UNASUR constituye su mejor exponente en términos de su construcción institucional. Las novedades que trae este proceso de integración regional son muchas y en gran medida, como ocurre con el resto de las oleadas de integración en América Latina, reflejan el cambio de época externo. Entre los factores de orden global, vale la pena destacar el fin del neoliberalismo como ideología hegemónica y el surgimiento de un mundo multipolar en donde además de los Estados Unidos y Occidente, se visualizan otras potencias globales, como China y Oriente. En cuanto a las razones endógenas a la región, se destaca el fin del modelo hegemónico del ALCA y la emergencia de Brasil como nuevo líder político y económico de una región que con el tiempo ha ido ampliando las visiones y ampliando las asimetrías entre los países.

En este contexto global y regional surge UNASUR, como un proyecto de integración alternativo al de la integración comercial de los años noventa. En términos de construcción institucional y en comparación con el MERCOSUR, la UNASUR incorpora un número mayor de agendas, a las que suma la de infraestructura, defensa y seguridad, cooperación financiera y energética. Lo mismo hace con el número de países miembros, entre los que suma a todos los países de América del Sur, además de Surinam y Guyana, que forman parte de América Central. En contraste con estas ampliaciones, la participación de los países en la discusión de estas agendas no conlleva mayores compromisos vinculantes y se limita al intercambio voluntario de experiencias y visiones. Los gobiernos no delegan cuotas de soberanía, sino que por el contrario participan a través de las propias cabezas de los ejecutivos y representantes de sus cancillerías. El resto de los ministerios participan de consejos ministeriales que elevan sus consensos a los ejecutivos y son asistidos por equipos técnicos. A diferencia del MERCOSUR, la inclusión de los actores no gubernamentales se reduce a equipos técnicos en las etapas de diseño e implementación de las agendas y dependen en gran medida de recursos que los Estados nacionales ofrecen de manera voluntaria.

En vistas de las diferencias institucionales entre el MERCOSUR y la UNASUR, la pregunta que se impone entonces es la de analizar y evaluar en qué medida la construcción de la UNASUR favorece la construcción e implementación de modelos de desarrollos más inclusivos.

3. Aportes de la UNASUR a la construcción de un modelo de desarrollo más inclusivo

Las comparaciones entre el MERCOSUR y la UNASUR suelen caer en posicionamientos dicotómicos que visualizan

a los dos procesos como opuestos y antagónicos. Por un lado, están aquellos que interpretan a la UNASUR como un regionalismo más inclusivo, no sólo por el número de países involucrados, sino principalmente por el número y tipo de agendas de carácter social y político que ayudan a un desarrollo más progresista y más autónomo de la región respecto al liderazgo de los Estados Unidos (Riggirozzi, 2013; Briseño Ruiz, 2010; Lockhart, 2013). Y por otra parte, encontramos autores, en su mayoría economistas, que hacen hincapié en la dificultad de la UNASUR de avanzar en la construcción de compromisos vinculantes y permanentes más allá de la voluntad y del humor de los gobiernos de turno. Al excluir de sus agendas la desgravación comercial, los alcances de esta integración se reducen a meros compromiso de cooperación (Motta Vega & Rios, 2007). La realidad y evidencia arrojada por el MERCOSUR de los últimos años y los avances recientes de la UNASUR en agendas, como la educación y salud, donde existían consensos preexistentes, dejando de lado las agendas más controvertidas como la de la integración energética o la infraestructura, demuestran lo errado de las simplificaciones y estilizaciones normativas.

Al comparar el tratamiento de las agendas compartidas y superpuestas entre el MERCOSUR y la UNASUR se observa una clara división de trabajo, derivadas de las fortalezas de la construcción institucional y el clima de época. Así, por ejemplo, los avances del MERCOSUR se materializaron a partir del año 2007² en la búsqueda de una armonización de las legislaciones nacionales y de consensos en torno a directivas comunes desde donde promover la cooperación técnica y coordinar actividades conjuntas a nivel de los países. Los sectores y las prioridades del MERCOSUR fueron variando entre las agendas aunque todas buscaban alcanzar impactos a nivel de la implementación de las políticas nacionales. En la agenda de educación, las prioridades de la armonización pasaron por el reconocimiento de títulos de distintos niveles de enseñanza y los programas de cooperación técnica se materializaron a nivel de la acreditación y movilidad de la educación superior. En cuanto a la agenda de salud, los objetivos del MERCOSUR buscaron armonizar la legislación y promover acciones conjuntas en los servicios de cuidados de la salud, bienes, productos, monitoreo epidemiológicos y sanitarios.

En la UNASUR, en cambio, los logros se materializaron en la capacidad para unificar posiciones comunes en los dis-

2 Los mandatos del MERCOSUR no fueron siempre los mismos sino que cambiaron en el tiempo y de acuerdo al clima de época. Al inicio el énfasis estaba puesto en la liberalización de los mercados y el comercio, armonizando los parámetros nacionales en cuanto a los servicios y factores productivos del sector. A partir de los años 2002-20004 el objetivo se amplió y la armonización no buscaba la competitividad sino la cooperación técnica y la coordinación de acciones conjuntas (Bianculli & Hoffman, 2013).

tintos foros de negociación regionales y globales. Posicionamientos externos de la región que, por lo general, defienden una visión alternativa a la del orden hegemónico de los años noventa, en favor de la protección del derecho a la educación superior y en contra de la visión mercantilista que hegemonizaba las discusiones de la UNESCO y de los regionales como las cumbres iberoamericanas³. En materia de salud, la UNASUR se posicionó como una voz única y coincidente en los distintos foros regionales y globales donde se negociaban las patentes o se discutían los alcances de las políticas nacionales en torno a la salud pública. En estos foros, la posición regional defendió la definición de salud pública como un derecho y se opuso a las visiones de securitización y mercantilización de la salud y el control de epidemias. Los foros privilegiados para defender el tema fueron la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la Salud (OMS), como la Organización Panamericana hegemonizada por la visión que los Estados Unidos tiene en el tema. Lo interesante de recalcar es que a pesar de este posicionamiento declarativo, la implementación del acceso a los servicios gratuitos y universales a la educación superior y a la salud seguía siendo una promesa más que una realidad.

Otro tanto ocurre con las agendas de cooperación políticas en términos de defensa/seguridad o cooperación energética y/o financiera. También en estos casos, la UNASUR buscó generar e implementar propuestas alternativas a las de los foros y bancos regionales y globales que prestaban asistencia técnica y financiera. Los logros y consensos regionales en favor de estas agendas de orden económico fueron difíciles de concretar y su visibilidad se opacó rápidamente. La única excepción a esta regla fue la agenda de defensa y seguridad regional en el marco del consejo de defensa del MERCOSUR en donde –como bien afirma Alfredo Forti, Director del instituto que lo asiste–, los países de la región intercambian información sobre los sistemas nacionales y llevan adelante acciones de cooperación compartidas. En este sentido, el principal logro alcanzado hasta ahora ha sido el de sumar voluntades sobre la necesidad de un debate geoestratégico desde y para América Latina que logre romper la tradición histórica de un diálogo bilateral entre los Estados Unidos de América, por un lado; y las individualidades de cada país, por el otro.

La UNASUR es un ámbito y un foro regional que busca autonomía y construye propuestas alternativas y contra-hegemónicas que defienden de manera unificada en ámbitos regionales como el Consejo de Defensa Superior en la Or-

ganización de Estados Americanos (TIAR/OEA)⁴. Este fenómeno de empoderamiento discursivo que caracteriza a las distintas agendas de la UNASUR pone de manifiesto, como bien lo señalan los teóricos de los nuevos regionalismos, la importancia de la existencia de una amenaza externa para dar vigor y sustentabilidad a la acción colectiva transnacional. Sin embargo, no se trata de un mecanismo novedoso en la región. Como bien señalamos anteriormente, la puesta en marcha en el MERCOSUR a través de la política comercial mostró su punto culminante en la negociación del ALCA, en donde el MERCOSUR ampliado logra desarticular el proyecto hegemónico de los Estados Unidos sobre la región. En el caso de UNASUR, la estrategia se amplía a muchos otros temas, en donde la región busca ampliar la autonomía respecto a la visión hegemónica de los Estados Unidos sobre la región y la gobernanza global.

Conclusiones

Para cerrar este artículo de investigación, me gustaría traer a la discusión una noticia de los diarios que conmovió a la opinión pública en las últimas semanas y que a mi entender ilustra las paradojas en la que está encerrada la integración latinoamericana.

La descripción de las tres oleadas sucesivas describe a la integración latinoamericana como un deseo recurrente entre las elites políticas de la región. El deseo de unificar y ampliar la voz en el escenario internacional; al mismo tiempo que reniegan y rechazan toda forma de intervención y efecto vinculante sobre sus dinámicas y políticas domésticas. Sin institucionalidad efectiva a nivel regional y doméstico, estos procesos de integración están condenados a desaparecer en el tiempo y a estar sujetos a los climas de época y humores de las elites dominantes con agendas que muchas veces se superponen o contradicen quitándole toda legitimidad social.

En términos de construcción institucional, el proceso que más lejos llegó fue el del MERCOSUR. Fruto de las demandas y ayudas externas, el MERCOSUR superó el límite de

3 La posición más revolucionaria fue la declaración producida por la Conferencia Regional de Educación Superior del IE-SALC/UNESCO reunida en Cartagena de Indias en 2008 que establece que la educación universitaria es un bien público y social, un derecho humano universal y una responsabilidad de los Estados (Rinesi, 2013).

4 A manera de ejemplo, en 2012, el pentágono presentó en la cumbre de defensa de las Américas la propuesta de crear un Consejo Interamericano para coordinar los sistemas nacionales para la atención de desastres y catástrofes naturales combinada y propuso que estuviera subordinado a la Junta Interamericana de Seguridad Regional (JIAR dependiente de la OEA). Si bien ningún país se opone a la coordinación de acciones con fines solidarios, el consejo de ministros de UNASUR marcó una fuerte disidencia con los EUA en la idea de no fortalecer la intervención de las FFAA en la seguridad interna sino la de los organismos específicos de cada país para evitar la continuidad de los modelos de adoctrinamiento de las FFAA en favor de la intervención en asuntos internos que caracterizó los años '60 y '70 y que siguen vigente en los hechos y en la cabeza del pentágono (Entrevista a Forti, 2012).

un mero proyecto de liberalización comercial, incluyendo nuevos temas y actores en el proceso de construcción regional. Esta ampliación le permitió poner límites a los proyectos hegemónicos de los Estados Unidos de crear un ALCA y abrir nuevos debates sobre accesos a derechos como el de la educación, la salud y movimiento de personas. Sin embargo, la continuidad de este proceso está siendo cuestionada hoy día por importantes sectores del *establishment* económico de países como Brasil⁵, principales beneficiarios del mercado ampliado, que proponen reducir los alcances de esta unión aduanera para alcanzar una zona de libre comercio que amplíe los márgenes de libertad y autonomía a los gobiernos para acceder de manera individual a mejores resultados en la negociación con la Unión Europea.

Referencias bibliográficas

- Börzel, T. A. (2011). *Comparative Regionalism. A New Research Agenda*. KFG Working Paper, Series 28.
- Botto, M. (2015). *Teoría y práctica de la integración latinoamericana. El MERCOSUR bajo la lupa*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires (En prensa).
- Botto, M. (Coord.). Inchaupse, E. y Perrotta, D. (Colaboradoras). (2011). *El Mercosur ¿para qué sirve? Claves para el debate sobre los alcances de la integración*. Buenos Aires: CTA/FLACSO editores. Libro elaborado y publicado en el marco de Proyecto Innovación.
- Botto, M., Tussie, D. (Coord.). (2004). *El ALCA y las Cumbres de las Américas ¿Una nueva relación público-privada?* (pp. 27-47). Buenos Aires: Biblos-FLACSO.
- Briceño Ruiz, J. (2006). Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, Vol. 1, N° 1, enero-junio 2006, 63-87.
- Dur, A. y Mateo Gonzalez, G. (2004). ¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea. Institut de Ciénces Politi-ques i Socials. Universidad Autónoma de Barcelona: Documento de Trabajo N° 233.
- Gómez Mera, L. (2005). Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, Issue 01.
- Hass, H. (1971). *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of pretheorizing*. En Leon Lindberg y Stuart Scheingold (Eds.). *Regional Integration: Theory and Research* (pp. 3-44). Cambridge: Harvard University Press.
- Lavagna, R. (2001). *Los desafíos del MERCOSUR*. En Chud-nosvsky y Fanelli, *El desafío de integrarse para crecer* (pp. 166-181). Buenos Aires: Siglo XXI/BID/Red Mercosur.
- Lockhart, N. (2013). La identidad de Unasur: ¿Regionalismo Postliberal o Posthegemonismo? *Revista Ciencias Sociales*, N° 140, 97-109.
- Malamud, A. & Schmitter, P. (2006). La experiencia de Integración Europea y el potencial de Integración del Mercosur. *Revista Desarrollo Económico* 46 (181), 3-31.
- Motta Veiga, P. y Ríos, S. P. (2007). O regionalismo post-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Revista CEPAL, Serie Comercio Internacional*, N° 82.
- Riggirozzi, et.al. (2010). *Region, regioness and regionalism. Towards a new syntethesis*. Buenos Aires: LATN Working Paper, 130.
- Rinesi, E. (Coord.). (2013). *Prólogo*. En *Ahora es cuando. Internacionalización e integración regional universitaria en América latina* (pp. 9-21). Buenos Aires: Editorial UNGS.
- Sanahuja, J. A. (2012). *Post-liberal Regionalism in South America: The case of Unasur*. EUI RSCAS, N° 05, Global Governance Programme-131028-3625.

5 La voz más representativa fue la de Roberto Mangabeira Unger, Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil, entrevista de Eliane Oliveira do jornal *O Globo* em 6 de Maio de 2015.

La utopía del “MERCOSUR social y productivo” y el fantasma del “MERCOSUR comercial”

Por Fernando Porta

Considerar las estrategias integracionistas en el marco de la actual configuración de la economía mundial en un encuentro destinado a pensar y discutir políticas públicas nos ubica necesariamente en la intersección entre las agendas interna y externa de los esquemas de integración regional. Entendemos por *agenda interna* fundamentalmente a los compromisos de coordinación de diversas políticas por parte de los países socios y por *agenda externa* sus compromisos en las negociaciones en el plano multilateral o con otros bloques y países y, eventualmente, también su agenda de cooperación. Sabemos que, en líneas generales, la agenda interna puede y suele ser condicionada por la externa. Ahora bien, es difícil aventurar sin considerar coyunturas concretas cuánto y en qué dirección puede ejercerse ese condicionamiento: puede serlo en mayor o menor medida y favorable o desfavorablemente.

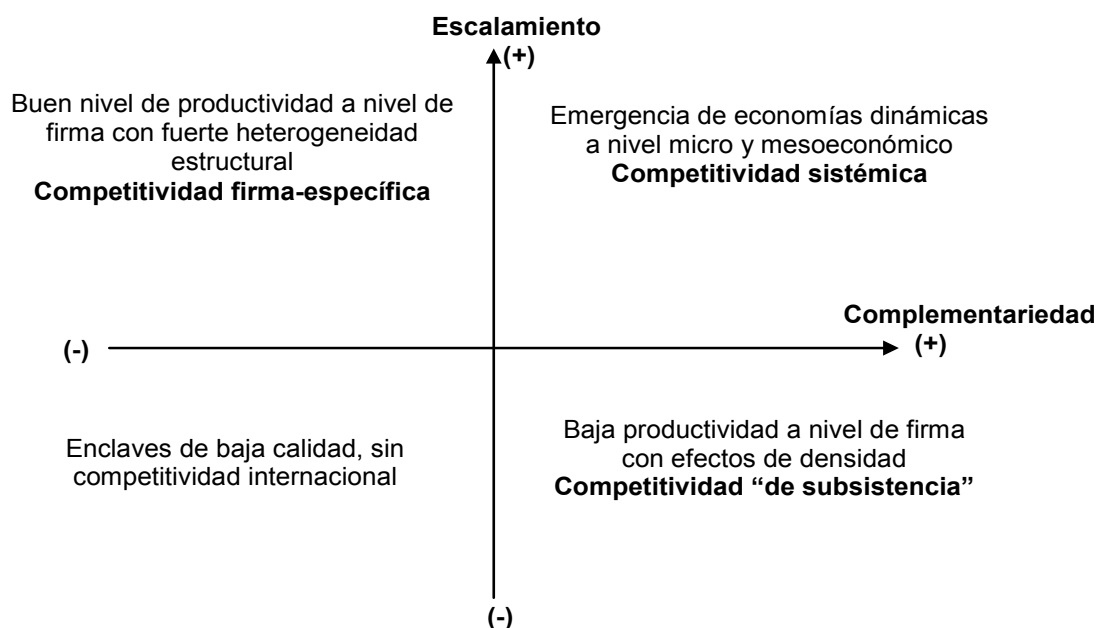
Voy a partir de la hipótesis de que la posibilidad de ganar autonomía para la agenda interna y, a la vez, de que haga buena sinergia con la agenda externa depende mucho de la fortaleza en la constitución y cumplimiento de la agenda interna; creo que depende mucho más de esto que de las características particulares de la situación internacional que se esté atravesando. Por esta razón, mi ponencia se va a centrar en consideraciones y en una evaluación de la agenda interna del MERCOSUR.

El título propuesto para esta presentación señala los dilemas actuales del MERCOSUR. Ya desde hace unos años se viene caracterizando a la actual etapa por la que transita este esquema como un intento de instalar un MERCOSUR social y productivo, intento que, al mismo tiempo, trataría de dejar atrás su original impronta “comercialista”. Mi impresión es que aquella utopía (un deseo no necesariamente concretado) está arrinconada, asustada y, finalmente, trabada por

el “fantasma” del MERCOSUR comercial; la transición entre una fase y otra ha resultado ser bastante más complicada de lo que inicialmente parecía y, en particular, de lo que la sintonía y afinidad política de los gobiernos del MERCOSUR en los últimos años podía preanunciar.

Para fundamentar esta opinión, voy a explicitar muy sintéticamente mi marco de análisis. Me interesa discutir y entender cuál debería ser la racionalidad del MERCOSUR considerando las perspectivas de un desarrollo económico y social inclusivo y sustentable en los países que lo integran; a la vez, pongo énfasis en la situación actual de la Argentina. Con este propósito, parto de un esquema analítico —que podría llamarse de raíz estructuralista— que propone pensar las posibilidades de desarrollo inclusivo asociando dos dimensiones de la estructura tecno-productiva (y social).

Una dimensión —representada en el eje vertical del gráfico que sigue— da cuenta de la situación en términos del escalamiento productivo y tecnológico: se supone que cuanto más conocimiento se incorpore a las actividades económicas más nos alejamos de los espacios de competencia predatoria en el mercado mundial y más mejoramos las condiciones de trabajo. Aquí se sientan las bases de un crecimiento virtuoso en las actuales condiciones de un sistema productivo mundial cada vez más integrado. La otra dimensión, considerada en el eje horizontal del gráfico, indica el grado de densidad productiva de la economía en cuestión: a mayor grado de eslabonamiento y utilización de recursos locales más derrames positivos pueden alcanzarse. Aquí se maximizan los efectos multiplicadores del crecimiento sobre el conjunto de la estructura económica y social. La clave del desarrollo inclusivo parece estar en trasladarse hacia y sostenerse en el cuadrante “noreste”: ahí es donde radicaría una especialización productiva virtuosa.



He aplicado este esquema de análisis a la economía argentina en algunos trabajos previos; en ellos se ha establecido que prácticamente ninguno de los sectores productivos argentinos que presentan ventajas comparativas en el comercio mundial se posiciona en el cuadrante virtuoso. Aparecen, en cambio, algunos que resultan ser “islas de modernidad”, bien ubicados sobre el eje vertical pero con escasos vínculos con el resto de la economía; otros aprovechan o utilizan recursos locales, pero su inserción internacional ventajosa depende de la transferencia de ciertas rentas extraordinarias por parte de algún segmento de la sociedad¹.

La estructura productiva argentina enfrenta, en la perspectiva de un desarrollo inclusivo, serios problemas de especialización. Está fundamentalmente concentrada en ventajas naturales con escasa transformación, en mercados cautivos en los que los factores concentrados disfrutan de rentas monopolísticas (y, por lo tanto, en los que no hay estímulos para estrategias de calificación), en segmentos de baja calidad en la industria manufacturera o en servicios que tienden a basar su competitividad (rentabilidad) en el deterioro de las condiciones de trabajo, o en eslabones relativamente secundarios de las llamadas cadenas globales de valor, con baja capacidad de apropiación de parte de la renta global. Si esta caracterización es correcta, la actual problemática del desarrollo en la Argen-

tina requiere mover la estructura productiva en el sentido del cuadrante virtuoso: es a partir de esta necesidad desde donde podemos discutir la racionalidad del MERCOSUR.

Veamos. La Argentina ya es, en términos económicos, demasiado grande y demasiado diversificada como para seguir una estrategia de tipo “nicho”; no reúne las características de un país que pueda darse una estrategia de ultraespecialización, generando un sector moderno, capturando parte de sus rentas y financiando bajo diferentes mecanismos compensatorios a la población no vinculada directamente a esas actividades. La Argentina devino muy diversificada a partir de su larga historia de industrialización y de su amplia y variada dotación de recursos naturales, y esto a su vez ha generado un extenso activo de capacidades e intereses. Pero tampoco es China, ni siquiera Brasil, de ninguna manera está en condiciones de pensar en alguna estrategia, digamos, fuertemente autocentrada, en el sentido de mercado interno puro; requiere, necesariamente, de algún nivel de inserción internacional activo.

Mi hipótesis es que, reconociendo que la actual, e histórica, modalidad de inserción y especialización internacional de la Argentina no es conveniente en la perspectiva de un desarrollo inclusivo y sustentable, el papel del MERCOSUR es (debe ser) estratégico para la Argentina. El mercado regional podría servir de base para el proceso de reestructuración productiva que habría que promover y potenciar en la Argentina, con la probabilidad de generar un impacto favorable en la gran mayoría de los sectores de actividad.

Ciertamente, la Argentina está inserta en diversas cadenas de recursos naturales pero, en general, sólo ha desarrollado y domina la tecnología de producción de los primeros eslabones de transformación de los productos primarios y está

1 Porta, F. (2015). *Traectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino*. En *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América latina y el Caribe en el Siglo XXI*. Santiago de Chile y Nueva York: CEPAL. Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2011). *La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambio estructural*. En R. Mercado, B. Kosacoff y F. Porta (Eds.). *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*. Buenos Aires: PNUD.

ausente en las fases de mayor capacidad de apropiación de rentas. Una mayor cooperación científico tecnológica en el marco del MERCOSUR sería muy útil para generar y aprovechar los activos intangibles propios de la introducción de la biotecnología, no sólo en las fases de procesamiento de alimentos sino en las de producción de “nuevas” materias primas. Asimismo, el desarrollo de una “marca MERCOSUR” podría contribuir a posicionarse en mejor forma en las etapas finales de distribución y comercialización en estas cadenas y avanzar sobre mercados segmentados que se han revelado como muy dinámicos.

Tenemos en el MERCOSUR una industria automotriz distorsionada, desintegrada, que evoluciona tanto en Brasil como en la Argentina en condiciones de déficit externo creciente; la forma en que se ha diseñado y manejado la política automotriz del MERCOSUR durante buena parte de sus 25 años de existencia es responsable de esa estructura productiva desequilibrada. Al tiempo que se instalaban incentivos importantes para las empresas terminales montadoras de vehículos, se descuidó en gran medida el desarrollo de eslabones autopartista; no sólo se perdieron oportunidades, lo más grave es que se perdieron capacidades productivas, tal como queda demostrado por las actuales dificultades para avanzar en un proceso de sustitución de importaciones en ese segmento. En cualquier caso, parece haber tiempo todavía para una redefinición de esta política, siempre a escala del MERCOSUR, pero esta vez con un criterio de cadenas regionales con espacio para la industria proveedora local.

El ejemplo automotriz podría replicarse en otras industrias en las que los países del MERCOSUR también han llegado a desarrollar capacidades importantes; hay una base productiva en sectores intensivos en ingeniería y en mano de obra calificada, tales como los complejos metalmecánico y químico, e inclusive capacidades científicas reconocidas en las llamadas nuevas tecnologías. En el cruce de ambos perfiles hay una oportunidad para desarrollar en una escala sustentable sectores intensivos en ciencia y en investigación y desarrollo. En cada uno de los países del esquema regional es posible encontrar ejemplos de empresas o emprendimientos que tienen esas características, pero no alcanzan masa crítica; es necesario repensar al MERCOSUR para que la coordinación de políticas a nivel regional impulse esas trayectorias de transformación productiva de un modo más generalizado.

De hecho, la noción de un “MERCOSUR social y productivo” surge como una reacción frente a los problemas y la insatisfacción que el “MERCOSUR comercial” fue generando. Paulatinamente, se fue haciendo evidente que la impronta inicial y predominante en el esquema, la lógica pura de un libre comercio regional sin coordinación de políticas macro, meso y microeconómicas, lo inhabilitaba para jugar ese papel; más aún, lo había convertido en un vector de generación de asimetrías internas más profundas. Ahora bien, ¿estamos

efectivamente en la transición hacia aquel objetivo?, ¿alcanzan los medios e instrumentos propuestos?, ¿es suficiente con haber tomado conciencia de la necesidad de un relanzamiento de la integración regional?

Sin dudas, en los últimos años MERCOSUR ha diversificado su agenda interna, que ha dejado de concentrarse exclusivamente en lo económico para incorporar con más fuerza objetivos políticos y sociales y sus instituciones correspondientes. Vale decir que también ha modificado su agenda económica, incluyendo temáticas y objetivos que van más allá de lo comercial; entre las más importantes de esta nueva versión, destaca la cuestión de las asimetrías (los problemas distributivos entre los países socios) y de la integración productiva. La agenda en relación con las asimetrías es importante y, en principio, pretende atender tanto a las significativas diferencias de capacidades competitivas de las economías, como a algunos efectos distributivos no deseados generados durante la marcha del proceso de integración; sin embargo, los instrumentos pensados parecen ser demasiado “tibios” y poco eficaces frente a la magnitud y calidad de las heterogeneidades presentes.

También la llamada integración productiva ha merecido una agenda explícita. Digamos que se entiende por integración productiva la posibilidad de instalar y desarrollar circuitos productivos en la industria y los servicios que, aprovechando la escala proporcionada por el mercado regional y los mecanismos de comercio intrazona, permitan generar una mayor densidad de eslabonamientos regionales y nuevas ventajas dinámicas en los países socios. Cuando se compara MERCOSUR con, por ejemplo, los países del Este Asiático, se observa que en estos últimos este tipo de integración productiva es significativamente más elevada. En un trabajo previo he sugerido que la clave de los procesos de integración productiva a nivel regional reside en tres factores: la certidumbre sobre la escala del mercado regional, el establecimiento de incentivos que faciliten los acuerdos interempresariales y la existencia de mecanismos explícitos de coordinación de las decisiones de inversión (públicos o privados), siendo este último el más importante². MERCOSUR presenta un déficit importante en estos tres aspectos y los nuevos mecanismos puestos en marcha, si bien reconocen la necesidad de una mayor coordinación, tampoco alcanzan a instalarla con eficacia.

De todas maneras, me gustaría resaltar como un dato positivo la ampliación y diversificación de la agenda interna del MERCOSUR; más temas y temas más complejos implican también la introducción de más y nuevos actores, la ampliación de ciudadanía dentro del esquema, y esto es bueno para

2 Porta, F. (2008). *Integración Productiva en el MERCOSUR: Condiciones, problemas y perspectivas*. Washington: BID, Serie Int. Policy Notes 04.

el proceso de integración. Digamos que el MERCOSUR es hoy más deliberativo y más participativo de lo que era hace 10 ó 15 años, cuando parecía ser solamente un reducto de algunos funcionarios y, eventualmente, de algunos empresarios. En la actualidad es más activa la acción sindical, hay un involucramiento creciente de los movimientos sociales, y este proceso le confiere una dinámica política que probablemente sea más permeable para seguir profundizando la agenda interna en la dirección necesaria. Ciertamente, la complejización de la agenda externa con la instalación de nuevas formas de cooperación en Sudamérica, con la constitución de UNASUR y la CELAC, con el surgimiento de iniciativas de cooperación en materia financiera y energética, entre otros temas, también puede orientar en la misma dirección.

Pero dicho, y celebrado, esto, me gustaría volver sobre el acoso del fantasma a la utopía. Por un lado, subsisten algunos vicios de origen que impiden que el MERCOSUR pueda comprometerse efectivamente con una agenda interna de transformación productiva; por otro, hay algunas señales de que la utopía está débilmente bosquejada. La primera cuestión deriva del hecho de que buena parte del diseño vigente en el MERCOSUR está asociado a una racionalidad distinta a la requerida por la nueva etapa, sigue vinculado a la racionalidad aperturista y confiada en los mecanismos de mercado propia de los años noventa; la lógica de esa agenda "comercialista" no se ha modificado sustantivamente.

La segunda cuestión tiene, a su vez, dos dimensiones. Una es que los mecanismos compensatorios pensados para enfrentar las asimetrías o para promover la integración productiva no parecen tener ni la potencia ni el compromiso necesario para contrarrestar los efectos disruptivos del predominio de la agenda libre comercio; la otra dimensión es aún más importante, y remite a la falta de consenso sobre la estrategia de desarrollo y el lugar que en ella le cabría a la integración regional. Más allá de la afinidad política que en general han exhibido los gobiernos en esta última etapa del MERCOSUR, más allá de sus grandes definiciones a favor del desarrollo con equidad y de la necesaria intervención del Estado para impulsarlo, no aparecen definiciones claras sobre la estrategia de desarrollo para cada uno de los países y para la región. En ausencia de este consenso estratégico, la agenda de transformación económica e integración productiva se vuelve difusa.

En los hechos, el MERCOSUR pasó de ser una unión aduanera algo incompleta, tal como la había consagrado el Acuerdo de Ouro Preto, a finales de 1994, a su actualidad de un esquema más próximo a una definición de área de libre comercio bastante imperfecta, con perforaciones de distinta naturaleza al arancel externo común y numerosas excepciones al libre comercio interno, en ambos casos algunas consensuadas y otras no. Ciertamente, no se ha llegado a esta situación porque los países sean "violadores seriales" de las normas como alguna hipótesis ingenua, o interesada, suele proponer;

la razón principal es que el diseño original del MERCOSUR era incumplible, no hay posibilidades de respetar o cumplir con un escenario de libre comercio en presencia de asimetrías competitivas marcadas y en ausencia de una agenda real y eficaz de coordinación de políticas. Si los mecanismos compensatorios son insuficientes, si no hay coordinación de políticas macroeconómicas y si no hay coordinación de incentivos a los sectores nacionales, no hay ninguna posibilidad de cumplir con las metas de libre comercio y la correspondiente agenda de política comercial.

La paradoja es que esa agenda comercial sigue predominando; la persistencia de las controversias alrededor de las distorsiones a la pretendida situación de libre comercio intrazona como uno de los puntos álgidos de las negociaciones es una muestra de ello. Se instala así un escenario "esquizofrénico": la agenda comercial es la que manda y la que se incumple al mismo tiempo, con lo que la calidad institucional del esquema tiende a deteriorarse. Ahora bien, esa agenda se incumple porque no han podido ser negociadas las agendas necesariamente complementarias, y creo que esto es el resultado de las tensiones que rodean al proceso de construcción de la unión aduanera.

Cuando se establece un arancel externo común, se está definiendo una señal para orientar la asignación de recursos; ¿qué estructura arancelaria responde a las necesidades y las expectativas de un conjunto de países asociados que muestran un marcado contexto de asimetrías estructurales y políticas? Es difícil establecerlo, pero, en cualquier caso; ese tema no ha sido bien resuelto en el caso del MERCOSUR; por ejemplo, ahí están las quejas de los países chicos, Paraguay y Uruguay, cuya situación productiva no parece haber sido considerada apropiadamente. Esta insatisfacción, y la consiguiente presión de algunas comunidades empresariales sobre la integración regional, se potencian en el actual marco de la estrategia de bilateralismo activo de los Estados Unidos hacia la región y su oferta de acuerdos preferenciales de comercio e inversión, por un lado, y por el renovado ímpetu de las fracciones vinculadas a la explotación de ventajas naturales para su exportación a los mercados centrales y emergentes, por el otro.

Sigo pensando que el formato de unión aduanera es el que más conviene al proyecto integracionista en el MERCOSUR; es el que permitiría instalar una plataforma de coordinación de políticas económicas entre los países socios idónea para orientar el desarrollo de cadenas productivas regionales afín con la estrategia productiva aquí sugerida. Ahora bien, no se trata de volver a la unión aduanera de Ouro Preto; ésta no sólo no es cumplible sino que, fundamentalmente, no responde a los cambios que han habido en estas economías en los últimos veinte años ni a los requisitos de un desarrollo equitativo de todos los países. La negociación para el ingreso de Venezuela como miembro pleno podría haber sido una

buena oportunidad para redefinir el arancel externo común y consensuar mecanismos de administración del comercio intrazona; sin embargo, no se avanzó en esa dirección y, en cierto sentido, se optó por una salida del tipo “como si”. En mi opinión, es muy improbable que la estructura económica venezolana pueda incorporarse plenamente al MERCOSUR en los términos de la política comercial actualmente vigente en el esquema.

El Fondo de Compensación Estructural del MERCOSUR (FOCEM) es una iniciativa interesante, sin duda, en primer lugar porque reconoce las asimetrías y establece mecanismos compensatorios que redistribuyen recursos de los países más grandes hacia los más pequeños; en segundo lugar, porque, entre sus objetivos, está el de ayudar a la creación de nuevas capacidades de producción asociada al concepto de integración productiva. Hay que señalar que, hasta el momento, la gran mayoría de los proyectos financiados por el FOCEM tiene que ver con el desarrollo de infraestructura. Ciertamente, éste es un rubro necesario en los países miembros y que facilita la integración física; el problema es que ya existen varios fondos y mecanismos de financiamiento regionales dedicados principalmente a la infraestructura (BID, CAF, FONPLATA, entre los más importantes). Cabe preguntarse si, siendo que esas fuentes son accesibles para ese propósito, tiene sentido que el FOCEM distraiga recursos en la misma aplicación en lugar de destinarlos específicamente al apoyo de proyectos de reestructuración productiva.

Este último punto parece ser clave. La integración productiva regional no se va a desarrollar en el marco de mecanismos espontáneos de coordinación del proceso de asignación de recursos a través del mercado; no ha sido así en la integración europea y tampoco en el caso del sistema productivo asiático y, aún con mayor énfasis, no lo será en el caso de economías periféricas como las nuestras. Los casos de integración productiva generados dentro del MERCOSUR responden, en su gran mayoría, a procesos de especialización y complementación entre filiales de una misma empresa transnacional, lo que da lugar a corrientes de comercio intrazona; aquí no ha operado el mercado articulando decisiones independientes, sino un mecanismo de coordinación explícito y jerárquico.

La integración productiva del MERCOSUR no ha ido más allá de estos casos de integración intrafirma porque no ha habido una eficaz coordinación de las políticas nacionales de desarrollo productivo ni se instalaron instrumentos regionales potentes destinados a ese propósito. Todos los países aplican a escala nacional instrumentos de políticas industriales y tecnológicas; sin embargo, compiten entre sí mucho más de lo que cooperan, por lo que, en la medida en que el alcance y la potencia promocional de estos instrumentos difieren sustantivamente de país a país, en vez de ayudar a resolver los problemas de asimetrías competitivas los agravan. Tampoco se han explorado vigorosamente las potencialidades de algu-

nos proyectos estructurantes de nuevos aprovisionamientos regionales vinculados a empresas públicas o con fuerte participación estatal; el potencial de los mecanismos de compra pública como posible inductor de cadenas regionales queda así desaprovechado.

La posibilidad efectiva de construir un “MERCOSUR social y productivo” exige un rediseño a fondo del MERCOSUR, pero ciertamente no el abandono de la utopía de la integración profunda ni de la unión aduanera. Este rediseño debe incluir desde su concepción misma, desde sus instrumentos y sus esquemas de coordinación, las vías para desarrollar cadenas regionales de valor, tal que la trama productiva entre los países se vuelva más densa y, a la vez, de más calidad. Si esto se logra, a lo mejor MERCOSUR puede contribuir positivamente a la transformación productiva que sustente un sendero de desarrollo inclusivo en el largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Porta, F. (2008). *Integración Productiva en el MERCOSUR: Condiciones, problemas y perspectivas*. Washington: BID, Serie Int. Policy Notes 04.
- Porta, F. (2015). *Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino*. En *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América latina y el Caribe en el Siglo XXI*. Santiago de Chile y Nueva York: CEPAL.
- Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2011). *La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambio estructural*. En R. Mercado, B. Kosacoff y F. Porta (Eds.). *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*. Buenos Aires: PNUD.



CUARTA PARTE

¿Apuesta a la Multipolaridad o a la reinserción en el Norte global?

“Durante cinco siglos dependimos de un control del poder centralizado en el Atlántico Norte (Estados Unidos y Europa), pero esto cambió; hoy aparecen nuevos actores, un mundo multipolar, en el que un Estado nacional con alto grado de independencia se permite tratar con esos distintos actores. La crisis internacional arrastró consigo la pérdida de credibilidad neoliberal, y esto abre nuevas posibilidades, nuevos desafíos, en un escenario mucho más promisorio que el que Argentina pueda haber encontrado nunca antes.”

Aldo Ferrer (2015)

“Retomada de la hegemonía norteamericana” ¿Fin de ciclo?

Por Eduardo Crespo

Introducción

Este trabajo discute las perspectivas de una recuperación de la economía mundial en base a la teoría del crecimiento liderado por la demanda agregada. Dado que los elevados niveles de endeudamiento domésticos impiden que el consumo financiado por crédito en los Estados Unidos y Europa pueda funcionar nuevamente como el motor del sistema económico internacional, se concluye que sólo una fuerte recuperación del gasto público en estas economías podría lograr este objetivo.

De las dificultades del imperio norteamericano y sus aliados para recuperar el crecimiento no debe concluirse que la hegemonía estadounidense se encuentre en peligro, ya que este país aún conserva el liderazgo militar, tecnológico y financiero. En este contexto debe interpretarse el cambio de eje de la geoeconomía mundial del Atlántico hacia el Pacífico, más precisamente al Asia. El motor de la economía mundial en el presente se localiza en China y su entorno estratégico, región que conserva -pese a las fluctuaciones acentuadas y a los recientes traspiés financieros- elevadas tasas de crecimiento que continuarán impulsando a la periferia mundial.

La expresión “*Retomada de la hegemonía norteamericana*” remite a un artículo de Maria da Conceição Tavares, profesora de la Universidad Federal de Río de Janeiro, integrante legendaria de la CEPAL. Ella publicó un artículo con ese título en el año 1985. Su argumento principal se contraponía a la “teoría de la estabilidad hegemónica” y a todos aquellos que pronosticaban el fin del ‘ciclo’ hegemónico norteamericano. De acuerdo con Tavares, a mediados de los años ‘80 ya no se podía argumentar que los Estados Unidos estaban en decadencia como actor hegemónico internacional. Bajo el liderazgo de Ronald Reagan se estaba gestando un resurgimiento conservador tanto hacia dentro como hacia fuera de los Estados Unidos. Treinta años después, podemos comprobar que algunas de las ideas esbozadas por Tavares siguen siendo correctas. Nuestro propósito ahora es discutir el mismo asunto pero desde una perspectiva contemporánea y tomando en consideración algunos elementos de la teoría del crecimiento económico.

No voy a exponer aquí una nueva teoría del crecimiento. Apenas realizaré algunas indicaciones generales, reconociendo

que los economistas no alcanzaron un consenso sobre el asunto. En mi opinión, las economías crecen empujadas por la demanda agregada en los términos planteados por Michal Kalecki. Los factores que elevan los niveles de producción *per cápita*, como los aumentos de productividad, los cambios tecnológicos y las economías de escala, se incorporan al sistema mediante el crecimiento de la demanda.

Desde que se impusieron en casi todo el mundo las políticas de corte neoliberal, observamos una tendencia marcada al retiro del Estado de diferentes actividades, así como una reducción relativa del gasto público con relación al PBI. Traducido a términos macroeconómicos, esto significa que una fuente autónoma del gasto agregado tiende a reducirse, a estabilizarse o en el mejor de los casos a crecer a tasas decrecientes. Si bien algunas economías (generalmente pequeñas) pueden crecer en base a exportaciones, todas las economías al mismo tiempo no pueden hacerlo, ya que las exportaciones de unos son las importaciones de otros. Las grandes economías, como la de los Estados Unidos, Europa, Japón o China, a largo plazo sólo pueden crecer si cuentan con fuentes de demanda domésticas.

¿Se puede crecer sólo en base al consumo? En principio la mayor parte del consumo depende de los ingresos, es decir, no se lo puede considerar como una fuente autónoma de gasto. Sin embargo, si la participación de los salarios en el ingreso tiende a crecer, el consumo podría impulsar (al menos parcialmente) el crecimiento agregado, como ocurrió durante la *golden age*. En este contexto es fundamental tener en cuenta que durante la etapa neoliberal se verificó una tendencia al estancamiento de los salarios, de modo que esta posibilidad debe ser descartada. ¿Y la inversión privada? Ésta tampoco puede considerarse una fuente de demanda autónoma, ya que depende en lo esencial del volumen de demanda agregada. Nadie invierte por placer; se invierte en función de una demanda y la trayectoria de dicha demanda, ya que los beneficios dependen de las ventas.

Personalmente, comparto la perspectiva resumida en la teoría del supermultiplicador¹, donde se identifican tres fuentes de gastos autónomos en las economías nacionales: la

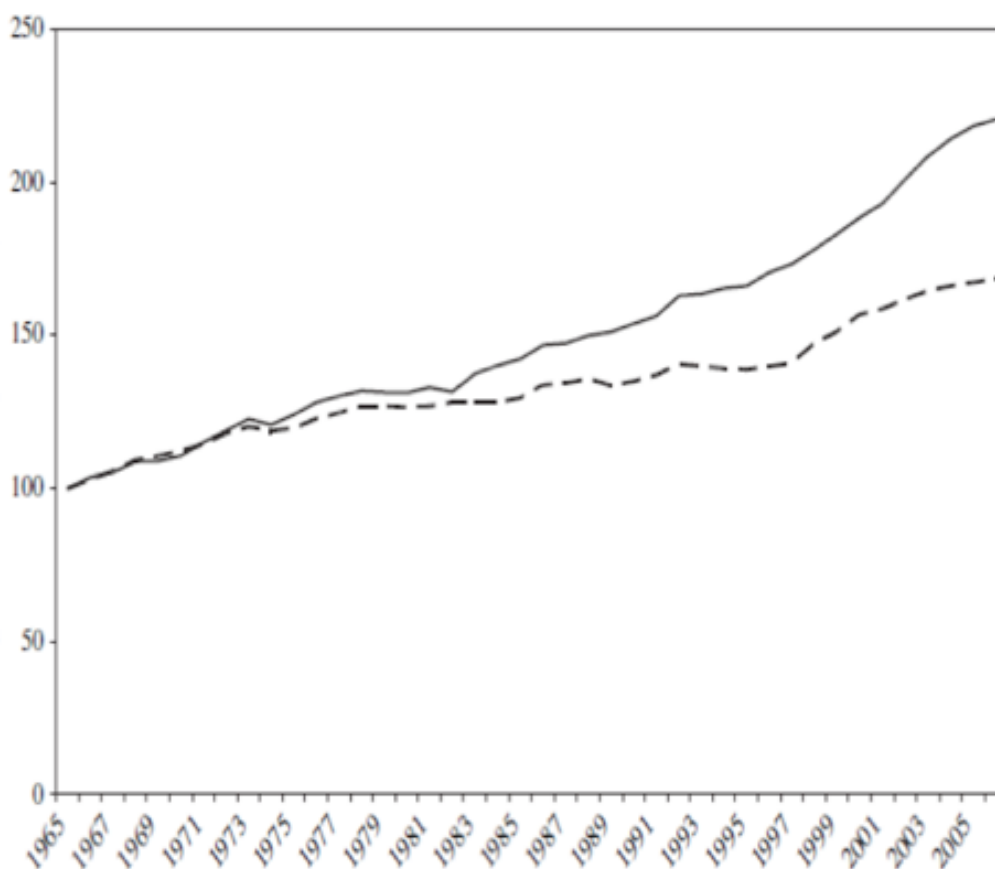
1 Ver Serrano (1995).

demanda financiada en base a crédito, el gasto público y las exportaciones. Descontadas las exportaciones cuando hablamos de la economía mundial en su conjunto, nos quedan el gasto público y el crédito. Dentro del liberalismo dijimos que la demanda estatal tiende a menguar. Por ello, entendemos que el crecimiento durante esta fase histórica dependió principalmente de las grandes expansiones crediticias, del aumento de los niveles de endeudamiento, en otras palabras, de las “burbujas” financieras.

Las burbujas son inherentes al neoliberalismo. Son estructurales al modo de funcionamiento de la macroeconomía neoliberal. Cuando estalló la última crisis, muchos censuraron la política monetaria estadounidense de las últimas décadas, cuestionaron, por ejemplo, a Alan Greenspan. Se lo tildó de “irresponsable”, argumentaban que “dejó hacer” en exceso; se llegó a decir que era un neoliberal enloquecido que aceptaba doctrinas místicas como la ‘autorregulación’ del

mercado. Fueron las críticas formuladas, por ejemplo, por Stiglitz y Krugman. Sin dudas, no se distinguió por su responsabilidad... Ahora bien, tenemos el derecho a preguntarnos: ¿cuánto habría crecido la economía mundial sin las burbujas promovidas por Greenspan? Un artículo de John Eatwell de título *Burbujas útiles* tuvo la atrevida idea de proponer que las burbujas fueron la fuente principal de crecimiento de las últimas décadas, al posibilitar el aumento de la productividad mediante el impulso de los sectores vinculados a la innovación tecnológica. Además, durante el neoliberalismo, las burbujas fueron el principal mecanismo a través del cual se expandió la demanda agregada mundial.

Gráfico 1



Producción por hora (línea continua) y compensación laboral por hora (línea punteada) en los sectores no rurales de Estados Unidos (1965=100). Fuente: Bureau of Statistics. Tomado de Pivetti y Barba (2008).

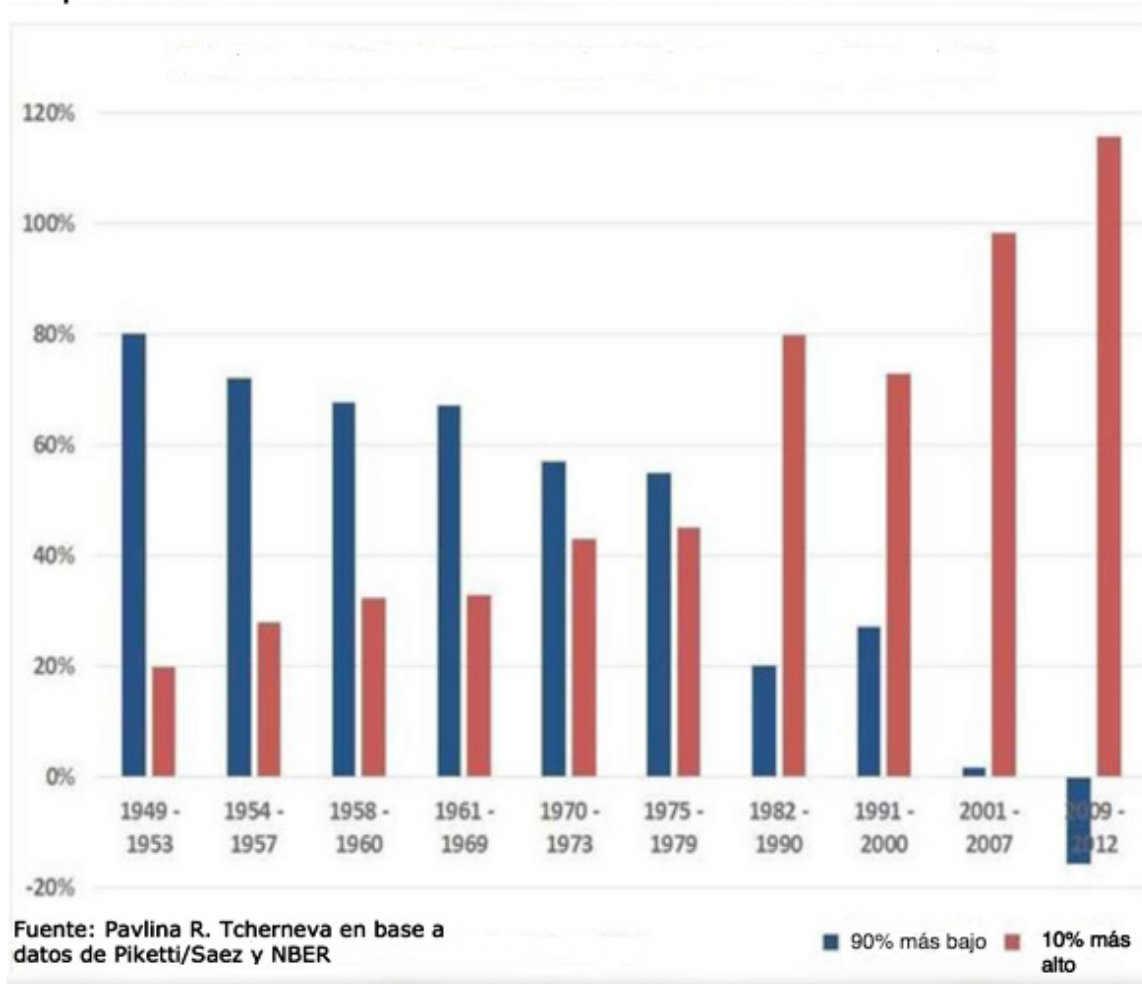
No obstante, debe reconocerse que el crecimiento basado en burbujas tiene límites. Las expansiones financieras de las últimas décadas estuvieron asociadas en lo fundamental con el crecimiento del consumo y la inversión residencial, tanto en los Estados Unidos como en Europa. Nos referimos a la construcción de casas, departamentos y al aumento del consumo, especialmente de durables. Pero en un contexto donde los ingresos de los trabajadores se estancan, el consumo sólo puede crecer en forma sistemática si el endeudamiento de los hogares reemplaza las mejoras salariales. El gráfico 1 describe la trayectoria de la productividad y los salarios en los Estados Unidos desde el año 1965. Hasta finales de los años

70s, productividad y salarios se movían juntos; pero desde los 80s, la productividad se desconecta de los salarios. No casualmente esta divergencia coincidió con la llegada de Reagan al poder. Lo mismo se observa en otros países cuando les tocó su turno a Thatcher, Pinochet, los militares en la Argentina. Se trató de un movimiento neoliberal a escala mundial que impactó de forma notable sobre la distribución del ingreso.

El gráfico 2, por su parte, muestra cómo evolucionan las ganancias y los salarios. Puede observarse que toda vez que la economía crece, la porción de los ingresos salariales se torna decreciente. En el año 2000 todo el crecimiento fue apropiado por las ganancias.

Gráfico 2

Distribución de crecimiento del ingreso promedio durante las expansiones en Estados Unidos



En el gráfico 3 se observa la porción de riqueza apropiada por el 0,1% más rico de la población y la que se encuentra en manos del 90% más pobre. En el 2000, el primer grupo alcanzó un nivel de riqueza equivalente al segundo. Se trata de un marcado deterioro en la distribución del ingreso. Como

argumenta el profesor Franklin Serrano de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, “esta es una crisis por aumento de la tasa de ganancia”, al contrario de lo que suele pronosticar la visión marxista ortodoxa.

Gráfico 3



Si bien en las últimas décadas los salarios se estancaron, el consumo mantuvo una trayectoria creciente, aunque menor que en la *golden age*. Esta tendencia tiene restricciones: si la tasa de interés es mayor que la tasa de crecimiento salarial, la tendencia al endeudamiento en algún momento se torna insostenible. Aunque las tasas de interés en años recientes fueron relativamente bajas, los aumentos salariales fueron prácticamente nulos. Por ello se registra un espectacular crecimiento del *stock* de deuda de las familias. Esto es lo que se encuentra por detrás de las crisis financieras que afectan a los Estados Unidos y Europa.

Hasta el año 2007, toda vez que se desataba una crisis en los Estados Unidos la FED bajaba las tasas de interés y recreaba condiciones para una nueva burbuja, que volvía a impulsar la economía, sustentando la medida con distintos mecanismos como las desregulaciones bancarias y financieras. Este mecanismo parece haberse agotado. Después de ocho años de tasas de interés nulas todo indica que este recurso está agotado. Ya no resulta tan sencillo recrear una nueva burbuja de crédito que impulse el consumo como en décadas recientes.

Los niveles de endeudamiento familiares son enormes. Hoy la mayor parte de los actores se suma a la lógica de pagar deudas antes que a incurrir en un mayor endeudamiento. Todo ingreso ‘extra’, todo aquello que no es mera reproduc-

ción del capital y del trabajo, en buena medida se destina al pago de deudas. En este razonamiento sigo los argumentos de Richard Koo, autor famoso por sus estudios sobre la crisis japonesa. Japón hasta el año 1990 parecía ser el país del porvenir. Sin embargo, allí se había gestado una burbuja financiera de proporciones espectaculares, concentrada principalmente en operaciones inmobiliarias y que terminó por afectar a los principales conglomerados productivos del país. Si bien las corporaciones de Japón nunca perdieron su dinamismo tecnológico, ni dejaron de ser competitivas, lo cierto es que pasaron a soportar condiciones financieras muy severas y permanentes. Aunque la mayoría de las empresas siguieron gozando de un flujo de caja positivo, es decir, en sus operaciones corrientes entraba más dinero del que salía, técnicamente, en términos contables, estaban quebradas. Sería como tener ingresos mensuales por 10.000 dólares al tiempo que se tiene una deuda impagable por mil millones de dólares. ¿Es lógico que en este caso que se declare la quiebra de todas las empresas? No sería razonable, ya que se trata de empresas competitivas ubicadas en la vanguardia tecnológica mundial. Lo más lógico es que sigan pagando “de a poco” a la espera de “tiempos mejores”; pueden ser 10 años, 20 años, 50 años, nadie lo sabe, ya que se trata de una situación macroeconómica

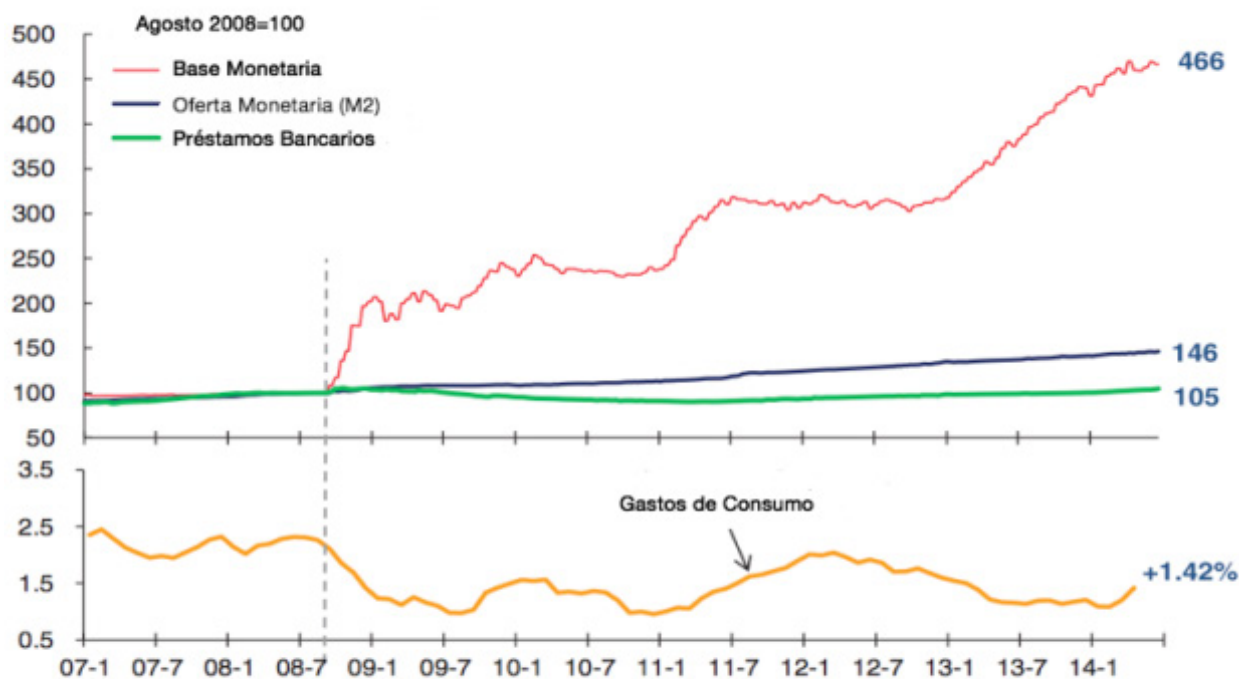
en la cual los niveles de endeudamiento pueden aumentar, incluso cuando todos los actores desean lo contrario.

Lo cierto es que en ese contexto nadie toma crédito y la política monetaria se vuelve inoperante, ya que no consigue estimular la actividad económica aún con tasas de interés nulas. En el gráfico 4 se puede ver la expansión de la oferta monetaria, los créditos del sistema bancario, la tasa de inflación y la base monetaria. Hasta la crisis del 2007/2008, esos agregados monetarios se movían más o menos al unísono. Un

monetarista estaría satisfecho: cuando crece una cosa, crece la otra; aumenta la base monetaria y de modo aparentemente automático aumenta el crédito. En realidad es al revés: cuando aumenta el crédito, aumenta la base monetaria. Lo cierto es que en 2007/2008 esa relación se rompe completamente. Es decir, hoy en los Estados Unidos los bancos cuentan con un nivel de liquidez enorme, con muchísimas reservas puestas a disposición por el Estado en su exitosa operación de salvataje de todo el sistema financiero.

Gráfico 4

Inyecciones de Liquidez, Oferta Monetaria y Crédito en Estados Unidos



Fuente: Department of Commerce, US. Tomado de Richard Koo (2015)

Ahora bien, aunque se haya evitado el colapso, se debe prestar atención a las tasas de interés. Éstas se encuentran en niveles próximos de cero en las principales economías del mundo. Nos encontramos ante una economía de tasas de interés nulas y también nulo crecimiento del crédito. Si la política monetaria se tornó inoperante, ¿cómo se recrea una nueva burbuja de crédito que expanda la economía? Este interrogante está implícito en el debate instaurado por Larry Summers, economista de Obama, bajo el sugestivo rótulo de “estancamiento secular”. ¿Qué factores explicarían el fenómeno? La idea de un estancamiento secular es exagerada. Si consideramos Estados Unidos, el ‘estancamiento’ no sería tan dramático, pero es innegable que con posterioridad a la crisis no se retomaron tasas de crecimiento superiores al 2%. Si analizamos la zona

del Euro, contemplamos un estancamiento total. Y si bien esta situación en Japón viene de antes, confirma la tendencia a la caída de las tasas de crecimiento.

Conclusiones

¿Cómo volver a crecer en este contexto? Desde la perspectiva del crecimiento liderado por demanda, la única forma es mediante una enorme expansión fiscal. Personalmente, no veo ninguna otra alternativa. Es lo que ocurrió en China. Allí también hubo burbujas. En efecto, la presente desaceleración en la tasa de crecimiento chino, de un 10/11% a un 7%, o incluso menos, responde en buena medida a ello. La gran diferencia es que allí no se observan grandes restricciones po-

líticas a la expansión del gasto público. En tan sólo 2 años el paquete fiscal rondó el 17% del PBI². En términos relativos la expansión fiscal china triplicó a su par estadounidense. Los Estados locales y municipales fueron inducidos a tomar crédito en proporciones mayores con el objetivo de expandir la obra pública, construir “ciudades fantasma”, o lo que fuere, con miras a preservar el crecimiento. Esto no parece viable en los Estados Unidos. Me refiero a la viabilidad política, no a la macroeconómica. Mucho menos viable aún lo sería en Europa e incluso en muchos otros países, por caso, Brasil.

¿Hacia dónde vamos? Por un lado, no se observan indicios de que esté en crisis la hegemonía norteamericana. El dólar no fue cuestionado sino todo lo contrario. La crisis acabó fortaleciendo la posición del dólar, ya que todos los endeudados norteamericanos tienen deudas nominadas en esta moneda y por ello deben demandarla desesperadamente. Puede resultar curioso, pero el dólar se aprecia con tasas de interés nulas. Tampoco estamos ante una crisis militar norteamericana, ya que los Estados Unidos sigue gozando de una hegemonía abrumadora en este terreno. Al contrario de lo que sostienen algunos autores en el debate “sobre el largo estancamiento”³, entendemos que los Estados Unidos nunca perdió la primacía tecnológica. Las recientes innovaciones en extracción de hidrocarburos se desarrollaron en los Estados Unidos, país que pasó de ser el primer importador mundial a disponer de un excedente exportable de proporciones crecientes. Incluso ya es el primer productor mundial. En síntesis, en el plano tecnológico nada indica que los Estados Unidos haya perdido

su primacía o que las empresas norteamericanas hayan cedido lugares en la economía mundial. Sin embargo, en ausencia de un cambio político significativo que conlleve un tremendo aumento del gasto público, es muy probable que los Estados Unidos crezca a tasas relativamente bajas en los próximos años. Y ni hablar si incluimos aquí a Europa y Japón.

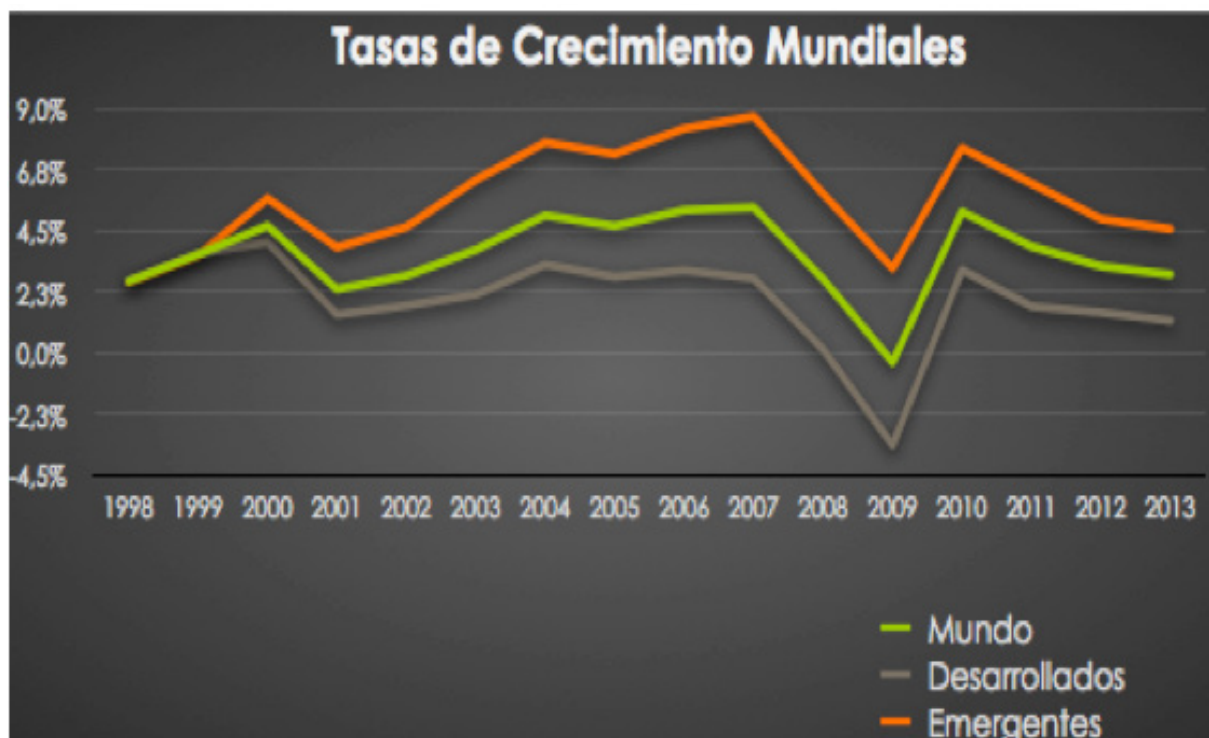
Nos encontramos frente a un liderazgo militar, tecnológico, monetario y financiero que no se traduce en crecimiento. El crecimiento mundial durante la última década fue impulsado principalmente por China, que en el último quinquenio generó más importaciones que los Estados Unidos, Europa y Japón juntos. China es hoy el motor de la economía mundial. El “centro cíclico”, en el sentido de Raúl Prebisch, se localizó en Asia. Y China no es un caso aislado en su región. India, por ejemplo, crece al 7/8% al año. El continente como un todo lo hace al 6%. Este crecimiento, por su parte, empujó a la ‘periferia’, es decir, a África y en buena medida también a América Latina.

En gráfico 5 se presentan las tasas de crecimiento mundial de los ‘emergentes’ y de los países desarrollados. Desde el año 1999/2000 los primeros, es decir, África, Asia excluyendo Japón y América Latina, crecieron sistemáticamente más que los segundos. Nuestra región hoy está creciendo menos que el conjunto de los emergentes. Brasil, y en menor medida la Argentina, explican en buena medida este resultado. Aun así, en 2015, si excluyéramos a Brasil, todavía la región sigue creciendo más que la media mundial. Debe remarcarse que esto está sucediendo sin que se verifiquen significativos cambios estructurales. Pese a la bonanza, no se observaron saltos cualitativos en las estructuras productivas de la región.

2 Ver Koo (2015).

3 Ver, por ejemplo, Gordon (2014).

Gráfico 5



Fuente: FMI.

En conclusión, ¿estamos frente a una retomada de la hegemonía norteamericana? La respuesta es negativa, por el sencillo motivo de que nunca la perdió. Pero el proceso de crecimiento mundial está cada vez más vinculado a los asiáticos y estimo que esta tendencia no se revertirá en el futuro inmediato.

Referencias bibliográficas

- Gordon, R. (2014). *The turtle's progress: Secular stagnation meets the headwinds*. En Coen Teulings and Richard Baldwin *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*. A VoxEU.org eBook
- Koo, R. (2015). *The Escape from Balance Sheet Recession and the QE Trap*. Wiley.
- Pivetti, M. y Barba, A. (2008). *Rising household debt: Its causes and macroeconomic implications- a long-period analysis*. Cambridge Journal of Economics.
- Saez, E. y Zucman, G. (2014). *Wealth inequality in the United States since 1913. Evidence from capitalized income tax data*. NBER: Working Paper.
- Serrano, F. (1995). *The Sraffian supermultiplier*. Phd Thesis, University of Cambridge.
- Tavares, M. C. (1985). A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. *Revista de Economia Política*, Vol. 5, No. 2 (18), abril-junho. Republicado, em versão ampliada, em: M. C. Tavares & J. L. Fiori (1997). (Orgs.). *Poder e Dinheiro*. Petrópolis, Vozes.
- Tcherneva, P. (2014). Reorienting Fiscal Policy: A Bottom-up Approach. *Journal of Post Keynesian Economics*, Fall, 37 (1).

“¡Ni yanquis ni chinos! ¿Y entonces qué nos queda?: Élite transformativas”

Por Alejandro Pelfini

Introducción

El objetivo de este artículo de investigación es el de discutir algunos aspectos de la dicotomía entre el Norte Global y un orden multipolar destacando más bien las combinaciones, los matices y los espacios donde la Argentina, y en cierto modo la región sudamericana, podría lograr una inserción menos asimétrica y más fructífera. Me refiero concretamente a los socios menores del grupo BRICS, potencias no hegemónicas y democráticas y que además presentan similitudes sociológicas: sus sostenes fundamentales son élites transformativas opuestas a las élites económicas tradicionales o el *establishment* en cada uno de estos países.

Antes de morir en diciembre pasado, Hermann Schwengel, fundador del *Global Studies Programme* cuyo Módulo Latinoamericano tiene su sede en esta institución (FLACSO Argentina funcionando desde 2008), escribió algo así como “nunca hemos estado tan cerca de un gobierno mundial, pero lo que está claro es que ni los Estados Unidos ni China pueden quedar a cargo de semejante tarea”. Si la primera parte de la afirmación puede resultarnos llamativa, la segunda creo que es menos discutible y a partir de ella pueden extraerse lecciones para el devenir de los BRICS y particularmente para la Argentina y las perspectivas para el modelo de desarrollo inclusivo en la región. El por qué de que ni los Estados Unidos ni China podrían quedar a cargo de semejante tarea se debe básicamente a que ambos tienen pretensiones hegemónicas y cuentan con posibilidades reales de llevarlas a cabo, y esto no sólo en términos militares, sino financieros y comerciales lo que se traduce en un modo particularmente agresivo de desenvolver su política exterior. Si el primero fue líder indiscutido de orden mundial unipolar con el fin de la Guerra Fría, el segundo sin ser un completo rival sí se ha convertido en una competencia significativa. Por lo tanto, algún tipo de estatalidad supranacional –sea meramente internacional (es decir, incorporando a los Estados nacionales como miembros soberanos) sea global (contando con ciudadanos de múltiples naciones como sus miembros soberanos o demos)– difícilmente pueda tener lugar bajo la égida de uno de los dos, aunque sin duda, para tener algún viso de legitimidad y fuerza, tampoco podrá erigirse sin su presencia.

Como decía al comenzar, más allá de esta discusión más bien global y como el tema que nos convoca es otro, sólo quiero destacar el carácter hegemónico de ambas potencias: de ahí el título con reminiscencias varias “ni yanquis, ni chinos”. Sobre las aspiraciones y no sólo aspiraciones de los primeros no es necesario ahondar: particularmente en nuestro subcontinente las sufrimos a lo largo de nuestra historia sobre todo durante el siglo XX, pero llegan hasta el presente y en formas a veces sutiles y variadas, como terminó por demostrar el escándalo Wikileaks. En cambio, sobre China estas pretensiones son menos evidentes.

No se quiere decir aquí que los Estados Unidos y China sean exactamente lo mismo, ni tampoco que por ser hegemónicos haya que cortar relaciones con ellos, tanto políticas como comerciales. Justamente por su carácter hegemónico, esta no es una opción que podamos darnos el lujo de tomar: no hay alternativa que asumir estas relaciones con seriedad aprovechando lo que se pueda, pero sobre todo resguardándose con cautela. La presencia de China en la región es aun reciente como para poder evaluarla fehacientemente. Tampoco se trata de una potencia particularmente transparente como para recabar suficiente información para ello. No obstante, los antecedentes de sus vastas inversiones y decisiva influencia en el África Subsahariana distan de ser auspiciosos. Más que favorecer relaciones menos asimétricas, de mutua dependencia y colaboración, el comercio y las inversiones chinas parecen reeditar los modelos neocoloniales ya conocidos. Sin duda, que un *Swap* para el Banco Central es algo ventajoso para la Argentina, pero nunca terminan de quedar muy claros los condicionantes y las restricciones. Repito: es evidente que el que haya dos prestamistas o donantes, es mejor que uno o ninguno, pero también pueden significar dos garrotes en su momento, sea alternados o simultáneos.

Lo que se quiere indicar aquí es que los Estados Unidos pero también China podrán ser socios en intercambios y en políticas puntuales, pero difícilmente aliados estratégicos en un proyecto emancipatorio: siendo éste algo que entiendo que está asociado con la idea de desarrollo inclusivo. Si se quiere explorar algo así habrá que buscar otros derroteros. Tampoco Rusia aparece como el socio ideal para esta empresa: más que auténtico emergente es otro re-emergido igual

que China y también potencia militar y autocrática. Que tengan solvencia financiera y puedan servirnos en momentos coyunturales es perfectamente aceptable desde nuestros intereses y privilegiando una mirada de corto plazo. No obstante, creo que es otra cosa lo que uno pretende sobre todo de un ejercicio de reflexión como éste. Desde la mera *Realpolitik*, uno puede comprender que un líder político o un canciller proponga y trate de convencer a la ciudadanía de la conveniencia de una asociación con alguno de estos países, pero aquí como académico me sitúo en la tensión entre *Real* e *Idealpolitik*, entre lo posible y lo deseable y entre el corto plazo medido por la urgencia de la coyuntura o un período de gobierno, y el mediano o largo plazo de una estrategia de desarrollo e interdependencia.

Es desde esta tensión que propongo situarnos en otras coordenadas: las de la semiperiferia en el sentido de Wallerstein y de las sociedades realmente emergentes, más que de las re-emergidas¹. En este sentido, las alternativas no son tan simplistas y dicotómicas entre un orden uni-polar y uno multipolar ni tampoco entre el Norte hegemónico y el supuesto Sur emancipatorio: ni la multipolaridad está tan establecida como se cree, ni tampoco debe olvidarse que países del llamado Sur Global puede ser tan imperialistas como los del viejo Norte. La multi puede ser de nuevo bi-polaridad o, por ahora, al menos militarmente sigue siendo unipolaridad. De ahí que hayan surgido diferentes conceptualizaciones para designar este mismo fenómeno aunque pocas se definan por una multipolaridad consumada e irreversible o la celebren sin más, tales como: “multipolaridad inestable” (Humprey & Messner, 2006), “orden mundial multiregional” (Hurrell 2007), “era de la no-polaridad” (Haass 2008), “creciente multipolaridad” (Nederveen Pieterse 2008), “interpolaridad” (Badie 2013)².

1 Con *sociedad emergente* nos referimos a una entidad particularmente activa, compleja, diferenciada, en constante movimiento; equilibrando e integrando las dinámicas del Estado, el mercado y la sociedad civil según parámetros originales y transformando a fondo la estructura social existente sin por eso modificar de plano una constitutiva heterogeneidad estructural (Pieterse y Rehbein, 2008; Schwengel, 2008). Si, además, esa capacidad no sólo permite al país en cuestión enfrentar desafíos inéditos sino que sirve de orientación a otras sociedades en condiciones similares, entonces dicha capacidad se vuelve replicable y se convierte en liderazgo. Por lo tanto, una sociedad emergente combina una capacidad original para resolver problemas junto a un liderazgo de fuste, en la medida en que su solución admite ser replicada en otros contextos (Pelfini y Beling, 2012).

2 Para una discusión más profunda de estos conceptos, ver Gastón Fulquet, *Energías renovables y conocimiento experto en el nuevo contexto de la cooperación internacional: Biocombustibles y desarrollo sustentable en la Cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y Tri-*

De ahí que mi propuesta se centre en otro espacio: si tomamos al conjunto de los BRICS, es evidente que existe una profunda brecha entre China y Rusia, por un lado, y Sudáfrica y Brasil, por el otro, con la India en una posición intermedia. Esta distinción cobra la forma de un IBSA dentro de los BRICS, pareciendo que cuanto menos BRICS o cuanto más emergente y menos ya “emergido” se es o se pretende ser, se abren más espacios para la transformación y la experimentación. En este sentido, India, Sudáfrica, Brasil y si se quiere otros países en Sudamérica moviéndose en su órbita tienen obviamente un mucho menor peso económico que el de los grandes miembros de la liga. De este modo, se destacan principalmente por el liderazgo político y menos por el peso económico, comercial o militar que pueden detentar los re-emergidos: su poder específico en el orden mundial y las contribuciones principales que pueden hacer hacia su reforma recaen en su capacidad de innovación política y de construcción de liderazgos alternativos así como por pretender representar los intereses de regiones completas (cuestión que no siempre es fácilmente aceptada por los supuestos representados). Es esta misma legitimidad ganada a través de exitosos procesos de democratización e inclusión social (el ejemplo de Brasil es paradigmático al respecto) la que les permite cuestionar *algunas* contradicciones del orden internacional y de sus agencias y regímenes principales³. Para ello no dejan de revertir y contraponerse a las visiones tradicionales del mundo y del orden internacional propias de las élites dominantes revisando reglas de juego ya naturalizadas y mapas de poder económico, político y cultural cristalizados. Líderes, pero no hegemónicos, potencias medias con poderío regional e influencia global, pero con un poder más *soft* que *hard*; es decir, más vinculadas con reputación, capacidad de conducción y valores que con mera fuerza o dinero.

Otro atributo destacable de estos países y que contrasta abruptamente con los re-emergidos China y Rusia es su carácter democrático. Evidentemente no se trata aquí de plantear un republicanismo sobreactuado o de establecer cánones de buen gobierno, transparencia y representatividad democrática al estilo de organismos internacionales u ONG's de países centrales. Sí, en cambio considero que la cuestión de la radicalidad de la democracia, su poder transformador y constituyente deben tomarse en serio: no quiere decir que haya que avergonzarse de sacarse una foto con Putin, pero es poco lo que puede esperarse de ahí en términos que van más allá de

angular (2006-2013), Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina, junio de 2015.

3 Esta misma distinción es destacada por Celso Amorim (2014) con la idea de que “formamos un grupo especial, compuesto de países democráticos multiculturales, cada uno en una parte diferente del mundo, y, diría también, amantes de la paz y defensores de una reforma amplia de la gobernanza global” (117).

un gesto de concordancia en algún aspecto puntual de la política exterior o de una señal desafiante hacia otro hegemon. En cambio, sociedades democráticas con el pasado y con los procesos transformadores que vivieron y están viviendo India (la mayor democracia del mundo con avances significativos frente a los enormes problemas en igualdad de género), Sudáfrica (con la deuda del Apartheid aun por cerrar, pero con una enorme nueva clase media de raza negra) y Brasil nos abre a toda una serie de vínculos societales más allá de los gubernamentales: paradiplomacia, integración subnacional, otras áreas de la política exterior aparte de la geopolítica o de lo comercial. Sin duda, esto no es una garantía, pero sí un punto de partida que parece más fecundo, sobre todo considerando que en la región gozamos de altos estándares de participación, legitimidad e innovación en nuestros procesos democráticos, un capital que también tenemos para ofrecer, pero que no debe dilapidarse.

De todas formas, y para no olvidar el realismo en esta pintura, se deben resaltar los vínculos comerciales reales o potenciales entre estos países y la Argentina, en áreas como biotecnología, medicamentos, *software*, industria de servicios, maquinaria agrícola. Alrededor de estos vínculos se generaron importantes confluencias políticas desafiando al poder de las transnacionales y de los países centrales: por ejemplo en torno a las patentes para medicamentos para combatir el SIDA cuando en el año 2000 Sudáfrica no aceptó los enormes precios de los consorcios farmacéuticos y adquirió medicamentos de la India. Ante las sanciones recibidas, algunos países del Sur con capacidad de producir medicamentos genéricos, como India, Argentina, Brasil y Egipto, se nuclearon en la OMC y lograron flexibilizar las reglas de comercialización de medicamentos y resguardo de patentes. Varios de estos países, y no necesariamente China ni Rusia, fueron los impulsores de varias reformas y reglamentaciones en la Ronda de Doha en torno al privilegio de la salud pública sobre la protección de la propiedad intelectual de los países desarrollados y a las subvenciones agrícolas en estos países permitiendo también el acceso de productos no agrícolas. Ciertamente que el intercambio sur-sur (también denominado cooperación Sur- Sur) aun es incipiente y desde los sectores dominantes sigue siendo considerado como un juego de líderes improvisados poco sostenible en el tiempo y siempre tachado de pintoresquismo y sospechado de corrupción (no está de más recordar los comentarios que suscitaron en la prensa hegemónica las misiones comerciales argentinas a Angola, Vietnam o inicialmente los proyectos de inversión brasileños en Mozambique y otros países africanos).

De todos modos, este no es el núcleo de mi presentación ni el nivel en que quiero situar los paralelismos ni áreas de confluencia para un modelo de desarrollo inclusivo desde la Argentina en particular. Más allá de los vínculos entre grandes democracias, las oportunidades comerciales y las coinci-

dencias diplomáticas, hay un nivel de tipo sociológico que no suele ser percibido, pero donde yo creo que existe a nivel estructural una confluencia a potenciar. Me refiero a los actores sociales que están por detrás de la emergencia de determinados países, que son agentes de transformación y liderazgo tanto en el plano nacional como en política exterior. Así es que quiero plantear la idea de élites transformativas. Como élites designamos –siempre en contra del sentido común que habla simplemente de estratos superiores– a minorías activas en permanente circulación, ascendiendo, decayendo y reclutando nuevos miembros. Central es la idea de que las élites son actores clave en posiciones clave cuya dotación de recursos, poder y *status* es mayor que la de la mayoría a quienes lideran (Dreizel, 1962; Scott, 2001). Digo transformativas y no transformadoras, porque más que el impacto real en una estructura social uno destaca aquí el impulso o propósitos explícitos de estos sectores, más allá de su capacidad transformadora real.

Las élites, tomadas en general, tienen una doble cara: pueden ser consideradas como líderes legítimos o también verse cuestionadas por el resto de la sociedad aun cuando puedan conservar parte de su liderazgo –y por lo tanto, seguir siendo élites–. Pueden actuar como agentes transformadores articulando demandas de las masas o simplemente ser parte del *establishment* buscando mantener sus privilegios y resistiendo cambios profundos. Esto depende de quienes son precisamente estas élites y de cuán competitivas lo son entre sí. Por lo tanto, no necesariamente las élites transformativas son aquellas que forman parte del *establishment*; sino que más bien tiende a suceder lo contrario, en que las primeras son élites emergentes o en ascenso. Así es posible distinguir dos roles principales de las élites en sociedad (uno reactivo como mero *establishment* y otro transformativo como grupo estratégico en ascenso) y observar estos atributos en sociedades emergentes o al menos tomando el ejemplo de los BRICS. Las élites dentro de los miembros gigantes de los BRICS –los re-emergidos– son mayormente parte del *establishment* y oligarquías que han venido controlando el poder en las últimas décadas, mientras que en Brasil o Sudáfrica se pueden encontrar con más facilidad élites transformativas en cierta competencia con las élites establecidas (en forma similar si uno incluye otros países en Sudamérica como ser la Argentina o Bolivia). Resulta interesante destacar que esta distinción de funciones tiende a coincidir con una diferenciación entre élites políticas y económicas: dependiendo del país en cuestión, son élites políticas o económicas las que están en la base de la emergencia de cada sociedad manteniendo una posición diferenciada respecto de sus particulares procesos de democratización y con la consecuente extensión de la ciudadanía con la expansión de mayores derechos civiles, políticos y sociales. Desde ya que analizar esta distinción en forma profunda requeriría un *paper* específico, pero a grandes rasgos

podría decirse que la misma discurre dentro de los BRICS de la siguiente manera:

En China y Rusia las élites políticas y económicas son prácticamente las mismas o han alcanzado una división del trabajo bastante armónica (Zhijue, 2010). Ofrecen escasos sino nulos espacios democráticos, junto a mayores niveles de riqueza; bienestar para muchos aunque escasos derechos civiles y políticos para la mayoría (Steen and Gel'man, 2003). Probablemente el caso indio ocupa una posición intermedia en la cual las élites políticas son las fuerzas que se encuentran desafiadas por élites empresariales que son el motor de los actuales cambios económicos y transformaciones sociales más profundas: las élites políticas tradicionales que constituyeron el *establishment* desarrollista post-colonial dominado por los clanes Nehru y Gandhi se encuentran en franco retroceso frente a las élites económicas neoliberales y ahora en coalición con nuevas élites políticas que han adoptado un carácter emprendedor (particularmente a partir de la elección de Narendra Modi como Primer Ministro) (Schneickert, 2013). En cierto nivel, incluso se registran con mayor asiduidad conflictos étnico-religiosos que pueden poner en peligro la estabilidad del mismo régimen de la mayor democracia del mundo (Wallace and Roy, 2011).

Por el contrario, el impulso más transformador en términos de la estructura social y su democratización se da en aquellas sociedades en las que las élites políticas están liderando la “emergencia” del país en cuestión, como Brasil en la última década y en la Sudáfrica post-apartheid (sobre todo si tomamos al gobierno de Jacob Zuma). Más aún, su liderazgo se presenta en oposición al del *establishment*, aunque con dramáticas dificultades para integrar a estas élites económicas que continúan resistiendo las masivas demandas por mayor participación, igualdad y acceso a bienes públicos. Al menos en Sudamérica estas élites económicas son parte del *establishment* que controla los principales recursos de exportación de cada país, dominan la interface con los mercados externos y las corporaciones transnacionales y definen las orientaciones principales de política económica. Al mismo tiempo se han visto desafiadas por nuevas demandas ciudadanas, la ampliación de las clases medias y un creciente cuestionamiento a su dominación.

Lo original en esta constelación es el hecho de que el viaje fundamental no supone una simple reedición del conflicto clásico entre una burguesía emergente y las oligarquías tradicionales –conflicto visto como inevitable por las teorías de la modernización y de la dependencia–. Más bien, se trata de un conflicto entre y las elites económicas establecidas, que tienen poco que ver con las oligarquías rentísticas y aristocráticas del pasado. Por un lado, estas élites económicas dominan sectores económicos mucho más dinámicos y volátiles que la simple propiedad de la tierra. Por otro lado, no pretenden establecer un contacto directo o privilegiado con el poder es-

tatal por lo que sus ganancias no dependen directamente de subsidios o ventajas regulativas generadas desde el Estado. En cambio, estas nuevas élites políticas o grupos estratégicos en ascenso constituyen más bien minorías activas nucleadas en torno a algún liderazgo personal de peso y con un proyecto e identidad propia, en la forma de Chavismo, Kirchnerismo, MAS o el PT de Inácio “Lula” da Silva. En cierto modo, estas élites transformativas aparecen con el propósito de trascender al Neoliberalismo sea luego de su colapso (Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela) o para revisarlo luego de su patente agotamiento (Brasil, Sudáfrica) e ingresando en los difusos terrenos del llamado “postneoliberalismo”.

A pesar de que la región pudo anticipar la actual crisis económica mundial ya antes del 2008 (Pelfini y García Delgado, 2009), la trayectoria post-neoliberal continua siendo demasiado débil y difusa como para predecir su curso. Más aún y en forma paradójica, coincide con la intensificación de la liberalización del comercio mundial que ha mantenido enormes demandas de *commodities*. Hasta el momento, el boom exportador ha permitido la expansión de cierto progresivismo en la región, con sus políticas sociales redistributivas, aunque sin amenazar la continuidad del modelo de acumulación fundamental. Cabe preguntarse entonces hasta donde puede mantenerse esta paradoja: de ser post-neoliberal en una economía mundial desregulada con alta demanda de materias primas, o bien cómo perseguir un modelo neodesarrollista cuando la mayor parte de los recursos para ello se siguen obteniendo del modelo anterior. En este sentido, lo más probable es que si estas nuevas élites políticas permanecen fijadas en los beneficios de corto plazo que les ofrece esta estrategia de crecimiento basada en la explotación de recursos naturales, terminarán cayendo a los pies de las élites tradicionales (*establishment*), sino culminan siendo devoradas por éstas. Por el contrario, si estas élites políticas transformativas logran realzar su propio perfil y liderazgo internacional asociándose entre sí, se realinean con parte de las clases medias, recuperan la vitalidad de la sociedad civil y promueven iniciativas productivas innovadoras con alto valor agregado, tienen el potencial de consolidar las actuales reformas reduciendo los terribles niveles de desigualdad y mitigando los imperfectos procesos de *nation-building* que caracterizaron el período postcolonial.

Al fin de cuentas, lo que se vuelve crucial en esta coyuntura es la tensión entre estas élites transformativas y el *establishment* reactivo. En los primeros años luego de la crisis de fin de siglo/comienzos del nuevo siglo estas élites emergentes fueron toleradas por las élites económicas porque se mostraron capaces de conducir una recuperación exitosa y porque les permitieron seguir generando enormes utilidades. Sin embargo, las élites políticas no fueron capaces de construir sólidas coaliciones con las élites económicas para generar nuevas cadenas de valor con I+D, industrialización y tecnología de

punta. Por supuesto que pueden contarse algunas iniciativas, sobre todo en Brasil, aunque este país —el más industrializado de la región— se reprimarizó en la última década (Natanson, 2014).

En este sentido, la base del desarrollo y de los avances en la extensión de la ciudadanía no es muy diferente que el mismo modelo de acumulación consolidado en tiempos neocoloniales: la explotación de recursos naturales orientada a la exportación y con escaso valor agregado. Esto ha sido catalogado como extractivismo o actualmente como neoextractivismo, en el cual no simplemente las empresas transnacionales o agentes globales son sus fuerzas principales, sino los Estados respectivos y sus compañías (en sectores como petróleo, minería, biocombustibles, por ej.) (Gudynas, 2010; Alimonda, 2011; Fulquet y Pelfini, 2015). Sin embargo, resulta difícil encontrar innovadoras convergencias productivas en nuevos sectores. La mayor parte de los sectores económicos y empresas emergentes son principalmente compañías de capital estatal en las que las élites económicas son sólo socios menores en comparación a los representantes de los distintos gobiernos y su poder de reclutamiento y empleo (Petrobras o Aerolíneas Argentinas son buenos ejemplos de ello)⁴. En este sentido, no sólo han permanecido presos del neoextractivismo sino también de haber privilegiado un consumismo de bienes personales apenas distinto al neoliberal por sobre la inversión en una mayor provisión y conservación de bienes públicos⁵.

Por lo tanto, y para culminar, es evidente que los BRICS han dado un paso adelante respecto de la política económica neoliberal. Sin embargo, yo creo que la situación es más dramática en términos estructurales: más allá de que en general estas élites políticas hayan ensayado bastante exitosos caminos alternativos al neoliberal, no han logrado alterar —y quizás tampoco se lo han propuesto— al modelo extractivista que los grandes entre los BRICS parecen aprovechar también. De ahí el peligro de creer que una asociación que puede ser complementaria y puntualmente conveniente en aspectos

específicos con China y con Rusia, pero que se basa en profundas asimetrías y que profundiza la reprimarización sea un cimiento para el despliegue de un modelo de desarrollo inclusivo con tintes emancipatorios.

Referencias bibliográficas

- Alimonda, H. (2011). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CICCUS.
 - Amorim, C. (2014). *Breves narrativas diplomáticas*. Buenos Aires: TADEA.
 - Badie, B. (2013). *La diplomacia del Contubernio. Los desvíos oligárquicos del sistema internacional*. Buenos Aires: EDUNTREF.
 - Dreizel, H. (1962). *Elitebegriff und Sozialstruktur*, Stuttgart, Ferdinand Enke, 1962.
 - Fulquet, G. y Pelfini, A. (2015). *Brazil as a new international cooperation actor in Sub-Saharan Africa: Biofuels at the crossroads between sustainable development and natural resource exploitation, Energy Research & Social Science*. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2014.12.018>
 - Gudynas, E. (2010). La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 36, Quito, enero 2010, 53-67.
 - Haass, R. (2008). La era de la no polaridad: lo que seguirá al dominio de Estados Unidos. *Foreign Affairs*, Vol. 87 (3).
 - Humprey J. & Messner, D. (2006). *Unstable Multipolarity?: China's and India's Challenges for Global Governance*. Vol. 1 Briefing paper / German Development Institute.
 - Hurrell, A. (2007). *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
 - Natanson, J. (2014). *El milagro brasileño*. Buenos Aires: Debate.
 - Nederveen, P. (2008). Globalization the next round: sociological perspectives. *Futures*. Vol. 40 (8).
 - Pelfini, A. (2008). ¿Elites postneoliberales en la globalización? Casos sudamericanos. *Miriada*, Año I Núm. 2, octubre-diciembre 2008, 141-156.
 - Pelfini, A. (2011). *Global and National Political Elites in South America: Limited Transnationalization Processes and the Persistence of Inequality*. In Boike Rehbein (Ed.). *Globalization and Inequality in Emerging Societies*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan.
 - Pelfini A., García Delgado, D. (2009). Die Rekonfiguration der Globalisierung aus den Schwellenländern. *Ästhetik und Kommunikation*, Nr. 147, Año 40, Invierno 2009/10, 19-24.
 - Pelfini, A., Beling, A. (2012). *Argentina: paradojas de un eterno emergente*. In Pelfini, Alejandro / Fulquet, Gastón / Beling, Adrián (Eds.). *La energía de los emergentes*. Inno-
- ⁴ “No hay ningún sector productivo brasileño relevante que no haya surgido de la iniciativa estatal. La política redistributiva sin desarrollo tiene un límite. En esto digo que fue similar al conjunto de América Latina, donde no existió un salto cualitativo en la producción. Hubo crecimientos cuantitativos y mejoras distributivas, pero no cambios en la matriz productiva.” Entrevista a Eduardo Crespo en *Cash, Página 12*, 12/07/2015. Ver también la contribución de Eduardo Crespo en este volumen.
- ⁵ El PT paga “agora paga a sua grave omissão. E ao abraçar um projeto neo-desenvolvimentista, de estímulo ao consumo de bens pessoais (linha branca, celular, carro, etc.) sem a contrapartida dos bens sociais (saúde, educação, moradia, transporte coletivo, etc.), fomentou uma cultura consumista neoliberal que, diante do ajuste fiscal, o qual castiga apenas os mais pobres, agora se volta contra o governo.” Entrevista a Frei Betto, *Le Monde Diplomatique Brasil*, Año 8, Nr. 95, junio 2015.

- vacación y cooperación para la promoción de energías renovables en el Sur Global, (pp. 97-122). Buenos Aires: Teseo-FLACSO Argentina.
- Pieterse, J., Rehbein, B. (2008). Emerging Powers. *Futures*, Vol. 40 Issue 8 (Special Issue on Emerging Futures, Pieterse, Jan/Rehbein, Boike, Hg.), 703-706.
- Schneickert, C. (2013). *Transnationale Eliten aus dem »globalen Süden«*. *Wirtschaftliche und politische Eliten in Brasilien und Indien*. En Jürgen Gerhards / Silke Hans / Sören Carlson (Eds.). *Globalisierung, Bildung und grenzüberschreitende Mobilität*. Berlín: Springer VS Verlag.
- Schwengel, H. (2004). *Auf dem Wege zu globalen Eliten. Neue politische Machtkonstellationen im Entstehen*. En Ronald Hitzler (Ed.). *Elitenmacht*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schwengel, H. (2008). Emerging powers as fact and metaphor: Some European ideas. *Futures*, Vol. 40, Issue 8 (Special Issue on Emerging Futures, Pieterse, Jan/Rehbein, Boike, Hg.), 767-776.
- Scott, J. (2001). *Power*. Cambridge: Polity Press.
- Steen, A. and Gel'man, V. (2003). *Elites and Democratic Development in Russia*. Londres: Routledge.
- Wallace, P., Ramashray, R. (Eds.). (2011). *India's 2009 Elections: Coalition Politics, Party Competition and Congress Continuity*. New Delhi: Sage.
- Zhijue, B. (2010). *China's Elite Politics*. Singapore: World Scientific Publishing.

La Economía Geopolítica: La disciplina de la Multipolaridad

Por Radhika Desai

Introducción

Dado el crecimiento en China y la extensión del poder productivo y político de otras economías emergentes mucho más allá de sus bastiones originales en Occidente y Japón, la idea de que el mundo se está convirtiendo rápidamente en multipolar, si es que ya no lo es, no debería ser controvertida. Y sin embargo, lo es. Las dos disciplinas que estudian los asuntos mundiales en el mundo occidental, las relaciones internacionales (en adelante, RRII), que se centra sólo en los aspectos políticos, y la economía política internacional (en adelante, EPI), que se fundó en la década de los setenta con el propósito explícito de tener en cuenta también los aspectos económicos, no fueron capaces de anticipar o explicar la multipolaridad. Y cuando tuvieron que afrontar su existencia tras la crisis del 2008 – que, al hundir a Occidente en el estancamiento mientras las economías emergentes seguían creciendo rápidamente, aceleró el avance de la multipolaridad –, reaccionaron con negación y hostilidad más que con ecuanimidad y análisis. Al insistir en la realidad y/o conveniencia de la supremacía estadounidense y occidental a pesar de la creciente evidencia, no logran discernir el potencial progresivo de la multipolaridad. Sin duda, este es el signo más claro de la obsolescencia de estas disciplinas.

Este artículo defiende la existencia de una nueva disciplina académica, la Economía Geopolítica, que cuenta con mejores herramientas para comprender el mundo multipolar, reconstruir su evolución histórica y evaluar su potencial progresivo. En las siguientes secciones se justifica y se resume la relevancia de las principales características de la Economía Geopolítica: la centralidad de los roles económicos de los Estados en el mundo moderno o lo que yo denomino “la materialidad de las naciones”, la dialéctica del Desarrollo Desigual y Combinado (en adelante, DDC) entre ellos, cómo ha conducido a la multipolaridad y cuál es su potencial para el cambio progresivo.

A favor de una Economía Geopolítica

En *The Discipline of Western Supremacy* [La disciplina de la supremacía occidental]¹, Kees van der Pijl sostiene que las

RRII han sido cómplices durante mucho tiempo de las instituciones y prácticas de las supremacías estadounidense y occidental. Los enfoques “idealista” y “realista” articularon y administraron un modelo de gobierno liberal que tiene sus raíces en el pensamiento “lockeano” anglo-americano. Al utilizar el término “disciplina” en su doble acepción –la de un campo de estudio académico y la de un conjunto de políticas, prácticas, discursos e instituciones que imponen un cierto orden– van der Pijl demuestra que las RRII han sido la disciplina de la supremacía occidental en ambos sentidos.

Mi libro *Geopolitical Economy: After US Hegemony, Globalization and Empire*² [Economía Geopolítica: después de la hegemonía estadounidense, globalización e imperio] sostiene que los principales enfoques de la EPI, la hegemonía estadounidense y la globalización, descansan en una concepción cosmopolita de la economía mundial, como si se tratara de una unidad armónica. Para estas concepciones, que tienen sus orígenes en las ideas decimonónicas del libre comercio, la economía mundial se encuentra regida o por los mercados, como es el caso del libre comercio y la globalización, o por un Estado dominante, como supone la hegemonía de los Estados Unidos. En la primera, ningún Estado importa; en la segunda, sólo uno lo hace. La división del mundo en una multitud de Estados-nación es contingente e intrascendente, a lo sumo representa la heterogeneidad cultural.

Estas ideas servían a un propósito ideológico cuando un único poder pudo dominar el mundo, como lo hizo el Reino Unido en el siglo diecinueve, o pudo intentar hacerlo, en el caso de los Estados Unidos durante el siglo veinte. Puesto que tratan a la economía mundial como una extensión de la economía del poder dominante, estas concepciones suprimieron el papel del principal proceso que genera la multipolaridad: el de los Estados intervencionistas en lo económico que buscan promover su crecimiento industrial para evitar o revertir el destino de convertirse en meros apéndices agrícolas o subordinados de alguna u otra manera a los países capitalistas industriales, cuyo dominio desafían.

Estas críticas muestran que las RRII y la EPI comparten un concepto común: el del mercado autorregulado. Esta es la

1 Londres: Pluto, 2014.

2 Londres: Pluto, 2013.

conditio sine qua non del capitalismo, que falsamente separa la política de la economía como la esfera de la libertad capitalista, ocultando de esta manera las injusticias y la anarquía del capitalismo. Reconocerlas implicaría aceptar que las fuerzas sociales, fundamentalmente el Estado, deben intervenir para corregirlas, y restringir las libertades de los capitalistas. En tono de burla, Marx denominó esta idea “economía vulgar”. Si bien jamás impidió a los Estados capitalistas rescatar a los empresarios capitalistas de las muy reales crisis del capitalismo, como se observó recientemente en la crisis del 2008, esta idea se ha ganado su lugar como una herramienta en contra de las demandas de los trabajadores que exigen al Estado que actúe a su favor.

El mercado autorregulado no es una reliquia decimonónica. Se conoce como la economía neoclásica. Emergió en la década de 1870 y desplazó a la economía política clásica luego de que, y precisamente porque, Marx y Engels respondieron sus preguntas pendientes desde el comunismo, y volviéndola inútil para legitimar a la sociedad capitalista. La economía neoclásica retorna a Marx y a Engels y adopta dos “ficciones ricardianas”³: la Ley de Say, que niega que el capitalismo produzca excesos de oferta y crisis propias, y la teoría de las ventajas comparativas, que describe al libre comercio como mutuamente beneficioso para todas las naciones, a pesar de que los países capitalistas poderosos externalicen su exceso de bienes depositándolos en aquellas sociedades incapaces de oponer resistencia.

En la economía neoclásica se encuentra el origen de la división científico y social del trabajo que organiza la vida intelectual en Occidente hasta el día de hoy. Cuando Max Weber sostuvo la separación de la vida moderna en esferas con una lógica interna propia para justificar la separación de las disciplinas, pensaba ante todo en la economía. Con la economía neoclásica, la ideología del mercado autorregulado contagia a todas las demás disciplinas de las Ciencias Sociales, como las RRII o la EPI. Ni siquiera la literatura académica de izquierda y crítica ha permanecido intacta⁴.

Como la ideología del mercado autorregulado distorsiona nuestra comprensión de los asuntos internacionales se tiene en cuenta pero sólo parcialmente. Si bien se critica apropiadamente a las políticas neoliberales por socavar el desarrollo económico de las economías de transición y en desarrollo – un académico ha llegado incluso a afirmar que equivalen a

“retirar la escalera”⁵ de la protección económica y la planificación que le permitió el desarrollo de occidente–, estas críticas no permiten la total comprensión de la verdadera dinámica de las relaciones internacionales en la era capitalista.

Esto es lo que ofrece la Economía Geopolítica. Busca recuperar a la economía política clásica, hasta e incluidos Marx y Engels, y conjugarlo con otros críticos de la economía neoclásica posteriores, entre ellos, John Maynard Keynes, Michael Kalecki, Karl Polanyi y los teóricos contemporáneos del “Estado desarrollista”. Al vincular estas corrientes de pensamiento, la Economía Geopolítica arremete contra la economía neoclásica, con sus ficciones ricardianas del mercado autorregulado, y pone fin a la falsa separación entre la economía y la política. También elude la tendencia de las Ciencias Sociales modernas al imaginar que existe una esfera independiente de “lo internacional” con una dinámica autónoma, pues entiende que las relaciones internacionales están enraizadas en obligaciones y motivaciones sociales que surgen de su propia estructura interna y de las dinámicas que los Estados presentan en su interacción con otros.

A esta original concepción que propongo en *Geopolitical Economy*, se agrega un nuevo elemento, inspirado en un agudo argumento de Van der Pijl, según el cual las RRII son la disciplina de la supremacía occidental: la Economía Geopolítica es la disciplina de la multipolaridad, la disciplina más adecuada para comprender el declive de la supremacía de Occidente y de los Estados Unidos y el ascenso de la multipolaridad, la más idónea para forjar instituciones y prácticas que, aprovechando el potencial de la multipolaridad, hagan del mundo un lugar más justo e igualitario.

La materialidad de las naciones capitalistas

Si bien el capitalismo sufre distintos tipos de crisis⁶, los analistas más lúcidos se concentran particularmente en su tendencia hacia el exceso de mercancías y de capital. Marx y Engels criticaron la ley de Say, según la cual no existen los excesos de oferta⁷, mientras que el economista húngaro, János Kornai, mostró la diferencia entre el capitalismo como un sistema restringido por la demanda y el socialismo como uno restringido por la oferta. En Marx, la idea de exceso de capital adopta la forma de la tendencia decreciente de la tasa

5 Chang, Ha-Joon, *Kicking Away the Ladder: Development strategy in historical perspective*. London: Anthem, 2002.

6 Un cuadro en mi *The Value of History and the History of Value* sistematiza la diversidad de crisis capitalistas.

7 Claudio Sardoni, ‘Keynes and Marx’, in G. C. Harcourt and P. Riach (Eds.). *A ‘Second Edition’ of The General Theory*. London: Routledge, 1997.

3 *Ibid.*, p. 34.

4 Radhika Desai, ‘The Value of History and the History of Value’ in Turan Subasat (Ed.). *The Great Meltdown of 2008: Systemic, Conjunctural or Policy-created?* Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

de ganancia, y en Keynes, la de la caída en la eficiencia marginal del capital⁸.

Dado que el capitalismo es más que un sistema de explotación y anarquía, sino que también funciona como la estructura productiva de las sociedades en donde se establece, los Estados capitalistas inevitablemente deben intentar solucionar los problemas que acarrea y, al hacerlo, modifican considerablemente el capitalismo. Esto fue lo que afirmó, con otras palabras, Karl Polanyi: en el capitalismo, el trabajo, la tierra y el dinero funcionan como mercancías aunque no hayan sido producidas para la venta. Sus efectos sobre las sociedades son tan profundos que los Estados deben responder implementando formas de protección social, a través de un abanico de regulaciones laborales, ambientales y sociales⁹. El capitalismo, por ende, es un sistema en el que los mercados se combinan con regulaciones que los modifican.

Para solucionar las contradicciones y los déficits de legitimidad del capitalismo, los Estados actúan internacional y/o nacionalmente, dependiendo de los costos relativos que imponga el equilibrio social e internacional de fuerzas.

A nivel nacional, los Estados pueden regular las relaciones entre los capitalistas para salvarlos de una competencia potencialmente desastrosa. Pueden regular las relaciones entre los capitalistas y las otras clases —por ejemplo, a través de la fijación de precios de apoyo para los campesinos, o la sanción de normas de salario o empleo para los trabajadores—, para que una cantidad de materias primas y de mano de obra cuantitativa y cualitativamente adecuada se mantenga siempre disponible. Las acciones del Estado reflejan el equilibrio de fuerzas sociales: si bien pueden ayudar a los capitalistas a combatir la caída de las ganancias limitando el salario de los trabajadores, históricamente también ha cedido ante las luchas de la clase trabajadora por la democratización y la creación del Estado de bienestar.

A nivel internacional, como señalan las principales teorías marxistas clásicas del imperialismo, la tendencia sistemática a la sobreproducción y al exceso de capital, ha conducido al imperialismo formal e informal¹⁰. Los territorios con Estados

débiles o sin Estados que podían ser formalmente colonizados a un bajo costo por los Estados capitalistas poderosos se convirtieron en una válvula de escape para el exceso de mercancías y capital, y muchas colonias informales cumplieron la misma función. A través de este sometimiento lograron inundar la sociedad con el exceso de bienes y capitales de la madre patria. Si bien puede haber parecido momentáneamente beneficioso, en general estos bienes destruyeron la capacidad de producción nativa, y en última instancia, la capacidad de la colonia de consumir esos mismos bienes con los que se la inundaba. Por su parte, la inversión recibida colocó el control del aparato productivo de los nativos en manos de los capitalistas y de los poderes extranjeros.

Si bien algunas sociedades no pudieron resistir la colonización, otras sí pudieron y lo hicieron, como en última instancia sucedió con las colonias. Es debido a esta dialéctica entre dominación internacional y resistencia que, a diferencia de la imagen de un mundo capitalista armónico y unificado, la dinámica de las relaciones internacionales capitalistas ha exhibido desde sus orígenes una turbulenta lógica estadocéntrica, la lógica del DDC.

Desarrollo Desigual y Combinado

Aunque la expresión más plena de esta idea es la que Trotsky presentó en su libro *Historia de la Revolución Rusa*¹¹, sus orígenes se encuentran en Marx y Engels, en la economía política clásica y en el marco intelectual común con el que los revolucionarios rusos comprendieron por qué la primera revolución comunista del mundo estalló en un país económicamente atrasado¹². El intelectual y emigrado ruso Alexander Gerschenkron¹³, quien enseñó historia económica soviética en Harvard, llevó una versión del DDC a los círculos académicos más influyentes del mundo académico estadounidense de la posguerra.

De acuerdo con el DDC, el desarrollo capitalista es inherentemente desigual, se concentra en países y regiones específicas. Tal como el capitalismo genera desigualdad de clases al interior de las sociedades, genera desigualdad entre las sociedades, y por eso, la lucha de clases a nivel nacional se replica en la lucha entre naciones. A diferencia del ya trillado argu-

8 Alan Freeman, 'Going for the Juglar: Keynes, Schumpeter and the Theoretical Crisis of Economics'. Presented to the Congress of the Arts and Humanities annual conference, Ottawa 3 June 2015.

9 Karl Polanyi, *The Great Transformation*. Boston, Mass.: Beacon Press, 1985.

10 Ya sostuve (Desai, 2013) que, junto con la idea de DDC, estas fueron las primeras teorías de las relaciones internacionales. Los trabajos marxistas clave son los de Nikolai Bukharin, *Imperialism and World Economy*. London: Bookmarks 1917/2003; Rudolf Hilferding, *Finance Capital: A study of the latest phase of capitalist development*. London: Routledge & Kegan Paul, 1910/1981; Vladimir Lenin, *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism: A popular outline*. Moscow: Progress, 1916/197 and Rosa

Luxemburg, *The Accumulation of Capital*. London: Routledge, 1913/2003. John Hobson, *Imperialism: A study*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press, 1902/1965 was the key non-Marxist work.

11 London: Gollancz, 1934.

12 Estos orígenes se encuentran en Desai, 2013.

13 Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective: A book of essays*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962.

mento “realista” de las RRII sobre las eternas luchas inter-estatales, para el DDC, la lucha internacional es específicamente capitalista. Las naciones capitalistas más avanzadas buscan mantener y extender esta desigualdad, y por consiguiente, su capacidad de externalizar las consecuencias de las contradicciones del capitalismo. Esto es, en efecto, el imperialismo. Sin embargo, el desarrollo combinado asegura que no sea una estructura constante e invariable.

Pues otras naciones no aceptan la dominación de buen modo. Y aquellas que pueden, intentan desafiarla a través del desarrollo combinado o contendiente, promoviendo el desarrollo industrial mediante la protección y la planificación de sus economías. Esto puede tomar formas capitalistas, como sucedió en las industrializaciones de los Estados Unidos, Alemania y Japón en el siglo diecinueve, o formas no capitalistas, como fue el caso de la Unión Soviética y China. Si bien el desarrollo combinado no siempre tiene éxito, el desarrollo *catch-up* o de puesta al día no ha sido nunca posible sin él, ni en Occidente ni en ningún otro lugar¹⁴.

Mientras que los Estados dominantes buscan la complementariedad entre sus economías y las que dominan, por ejemplo, las consideran mercados para sus bienes industriales y proveedoras de materias primas o mano de obra barata, por el contrario, las naciones contendientes buscan la similitud en términos de niveles de desarrollo industrial y tecnológico.

Como en el caso de la lucha de clases, el resultado del DDC también es una mayor regulación estatal. Mantener y extender esta desigualdad supone una considerable acción estatal y un fuerte compromiso con el desarrollo combinado. Ambas esfuerzos modifican el funcionamiento del capitalismo. La diferencia central entre ellos es que el primero implica ampliar las libertades capitalistas a nivel nacional e internacional, mientras que el segundo supone restringirlas y controlarlas, y dirigir la economía por el camino del desarrollo capitalista combinado; y finalmente, el comunismo, eliminarlas completamente. Con razón a los capitalistas en general les inquieta el desarrollo combinado: el capitalismo los hizo capitalistas, pero también puede destruirlos porque, como señaló Fred Block, era “del todo posible que el capitalismo nacional (es decir, el desarrollo combinado) fuera simplemente una parada en el camino a algún tipo de socialismo”¹⁵.

Por supuesto, los países dominantes también se oponen al desarrollo combinado. Como es sabido, la Primera Guerra

Mundial fue un enfrentamiento entre naciones a favor del *status quo* y naciones contendientes. La Guerra Fría fue más que un combate entre el capitalismo y el comunismo: fue una guerra contra el desarrollo combinado en general, fuera capitalista o comunista. Este último fue la forma más sólida de desarrollo combinado: incluso hoy, el desarrollo combinado de la China gobernada por el Partido Comunista es el mayor desafío al que se enfrentan los poderes capitalistas establecidos, mientras que el aún gran poder militar de Rusia que les hace frente es un legado del pasado soviético. No obstante la retórica del libre mercado, históricamente, la acción estatal ha demostrado mayor capacidad para generar crecimiento que la coordinación del mercado¹⁶.

La multipolaridad es el resultado del hecho de que, en el despliegue de la dialéctica entre desarrollo desigual y desarrollo combinado, el último prevaleció sobre el primero. El desarrollo combinado ha ampliado la capacidad productiva alrededor del mundo en olas sucesivas: la industrialización contendiente de los Estados Unidos, Alemania y Japón cerca de 1870; la industrialización de la Unión Soviética en la década de 1930, junto con un mínimo de industrialización en los países coloniales que fue posible porque la Gran Depresión rompió los vínculos comerciales entre Occidente y sus colonias; las recuperaciones económicas impulsadas por los Estados en Europa Occidental y Japón durante la posguerra; la primera ola de países recientemente industrializados o NIC (Corea del Sur y Taiwán) en la década de los sesenta, seguidos de otros; y, entrado el siglo veintiuno, los BRICS y las otras economías emergentes. Dado que cada ola dejó un saldo mayor de desarrolladores exitosos que compiten entre sí por mercados y salidas de inversión, los países menos desarrollados tuvieron cada vez más opciones, lo que hizo al desarrollo combinado más fácil.

El DDC entiende la lucha de clases y la lucha internacional dentro del mismo marco, y advertimos que muchas veces pueden reforzarse mutuamente. Veamos un ejemplo importante. Las clases trabajadoras de los países imperiales podrían haberse beneficiado con el imperialismo ya que los capitalistas invirtieron las ganancias obtenidas alrededor del mundo desproporcionadamente en su país natal. Sin embargo, se beneficiaron aún más con la descolonización y el desarrollo combinado de los países recientemente independizados en el período de la posguerra. A medida que los países imperiales perdieron los mercados coloniales y comenzaron a depender cada vez más de los mercados nacionales y del aumento del consumo de la clase trabajadora, las demandas salariales de la

14 Acerca del mundo desarrollado, ver Chang. *On cit.* Acerca del mundo en desarrollo, ver Alice Amsdem, *Escape from Empire: The developing world's journey through heaven and hell*. Cambridge, Mass: MIT Press, 2007.

15 Fred Block, *The Origins of International Economic Disorder: A study of United States international monetary policy from World War II to the Present*. Berkeley, California: University of California Press, 1977, p. 9.

16 En la actualidad este hecho es ampliamente reconocido, aunque de manera inconsciente, tal como quedó claro en una conversación que tuve con un pequeño empresario con ideas típicamente neoliberales, quien quejándose del desafío chino exclamó: Ellos tenían una ventaja injusta, ¡la planificación!

clase trabajadora tuvieron más éxito. El consumo de la clase trabajadora como medida del ingreso nacional experimentó un salto único después de la Segunda Guerra Mundial y se ha mantenido más o menos invariable desde entonces. Mientras tanto, incluso en los intentos más moderados de implementación del desarrollo combinado las tasas de crecimiento en el ingreso *per cápita* alcanzaron niveles que multiplicaban las cifras del casi estancamiento bajo el colonialismo¹⁷. Fue este crecimiento impulsado desde el interior y por los países capitalistas, tanto desarrollados como en desarrollo, lo que sentó las bases del legendario crecimiento del período de la posguerra conocido como “la edad de oro”.

¿Hegemonía estadounidense?

El DDC trastoca muchos de los mitos acerca del orden capitalista mundial que nació tras el fin de la etapa de oro, con el resurgimiento neoliberal de las ideas del libre mercado. La idea principal es que Estados Unidos ocupó el lugar del Reino Unido como el “poder hegemónico” de la economía mundial. El desarrollo desigual puede haberle permitido al Reino Unido dominar la economía mundial durante un tiempo¹⁸, pero esta dominación no sólo llegó a su fin en la década de 1870 con la industrialización contendiente de los Estados Unidos, Alemania y Japón, sino que la pluralidad de estos Estados contendientes también convirtió al mundo en multipolar: inevitablemente, la dominación del Reino Unido se había vuelto irrepetible. Los enérgicos intentos de los Estados Unidos por imitar este predominio —a los que los teóricos de la hegemonía¹⁹ elevan al nivel de una teoría— aunque en menor escala, a través de la imposición del dólar como la moneda internacional debido a la imposibilidad de adquirir un imperio formal, fracasarían, dejando tan sólo una estela de destrucción a su paso.

El mundo que entró en la crisis de los 30 años, de 1914 a 1945²⁰, puede haberse convertido en multipolar, pero siguió siendo imperial. Esa crisis de DDC modificó la estructura y la dinámica de las economías nacionales y de la economía mundial, y el mundo que surgió de ese crisol fue un mun-

do internacional, conformado no sólo por imperios sino también por economías nacionales. Como nunca antes, las balanzas de la historia se inclinaron abruptamente hacia el desarrollo combinado y se alejaron de la idea de mantener la desigualdad de la que dependían las esperanzas de los Estados Unidos.

A nivel internacional, justo cuando los países capitalistas se encontraban estancados en la Gran Depresión, la Unión Soviética se industrializó y garantizó la victoria de los aliados. El comunismo en Europa del Este y China colocó incluso más territorios y poblaciones fuera del alcance del capitalismo, y este bloque comunista ampliado apoyó la descolonización y aumentó las posibilidades para el despliegue del desarrollo combinado. Aunque mucho más difícil para las economías atrasadas por el colonialismo que para los otros países, el desarrollo combinado en el mundo en vías de desarrollo fue significativo, y sentó los cimientos para el rápido crecimiento de las décadas de los ochenta, noventa y dos mil²¹. La amenaza del comunismo también obligó a los Estados Unidos a permitir el desarrollo combinado en Europa Occidental y en Japón, y, en las décadas siguientes, también en los países recientemente industrializados o NICs, como Corea del Sur y Taiwán, que se encontraban en la vanguardia de la lucha contra el comunismo.

A nivel nacional, como nunca antes, las economías se hicieron nacionales y estatales. La nueva centralidad de las demandas de la clase trabajadora nacional fue crucial, pues rompió uno de los principales lazos de dominación y subordinación nacional e internacional, y sentó las bases para la era de oro. La búsqueda del crecimiento, esencial para mantener el tamaño relativo de la economía nacional como elemento de prestigio internacional (y, no debe olvidarse, como poder de voto en las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) o para conservar y expandir oportunidades para las clases capitalistas nacionales, necesitaba sobre todo de la expansión de la demanda nacional. Conjuntamente con los planes de recuperación y desarrollo, se combinó la gestión macroeconómica destinada a mantener los niveles de empleo y de demanda altos o para expandir el Estado de bienestar y los servicios públicos con la celosa protección de los productores y los mercados nacionales. Los intentos estadounidenses de conservar la “apertura” de otras economías a sus exportaciones se empantanaron en arduas negociaciones comerciales, mientras que los esfuerzos por ser un ejemplo de apertura no hicieron más que dejar la economía abierta al aumento de las importaciones y a la pérdida de competitividad. El comercio internacional se recuperó de su colapso de entre guerras, pero

17 Radhika Desai, ‘Look Back in Hope? Reassessing Regulation Theory’ Kees Van der Pijl (Ed.). *The International Political Economy of Production*. Cheltenham, Edward Elgar. 2015.

18 Sin embargo, si es posible llamar a esta dominación “hegemonía” está aún en duda. Ver James Parisot, ‘Expanding Geopolitical Economy: A Critique of the Theory of Successive Hegemonies’ en Radhika Desai (Ed.). *Theoretical Engagements in Geopolitical Economy*, London: Emerald, 2015.

19 El fundador fue Charles Kindleberger. Ver el Capítulo 5 de *Geopolitical Economy*.

20 El concepto pertenece a Arno Mayer. Ver su libro *The Persistence of the Old Regime*, New York: Pantheon, 1981.

21 Sostengo esto para el caso de la India, y Martin Hart Landesberg para el de China.

creció menos que el PBI, lo que hizo evidente la centralidad de la demanda nacional.

Los nuevos países independientes y en vías de desarrollo experimentaron un crecimiento bastante robusto, y se hicieron más firmes en el escenario internacional gracias a las demandas por un Nuevo Orden Económico Internacional (NIEO), que estaban orientadas a facilitar su desarrollo combinado. Este crecimiento comenzó a acortar la brecha de ingreso *per cápita* entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Irónicamente, tal vez, este acortamiento se vio disminuido precisamente porque la expansión de las demandas de la clase trabajadora motorizó un crecimiento tan alto en estos últimos que Europa Occidental y Japón representaron el grueso del crecimiento de la era. El desarrollo combinado hizo posible el crecimiento en la edad de oro justamente porque modificó el capitalismo para que beneficiara a una mayor proporción de la sociedad.

Este mundo de economías nacionales echó por tierra la confianza de los Estados Unidos en el dólar. Sin embargo, si bien el crecimiento de la edad de oro redujo a la mitad su peso relativo en la economía mundial, Estados Unidos continuó siendo la economía nacional más grande. El papel de la lira esterlina como moneda internacional había sido un artefacto imperialista: las colonias británicas ofrecían excedentes financieros que Gran Bretaña exportaba para asegurar la liquidez internacional. Sin colonias, Estados Unidos no podía exportar capital en la escala necesaria, no cuando necesitaba inversión para prevenir la reducción de su tamaño relativo, ni cuando el poder de la clase mundial organizada había hecho de los niveles de empleo una cuestión políticamente sensible.

En la Conferencia de Bretton Woods que tuvo lugar en 1944, Keynes, quien había anticipado las nuevas circunstancias, propuso acuerdos monetarios internacionales para que las economías nacionales persiguieran la prosperidad colectivamente: el Bancor, una moneda internacional creada de forma multilateral para la resolución oficial de los desequilibrios comerciales y la “International Clearing Union”, una institución diseñada para minimizarlos mediante la penalización de los excedentes comerciales y financieros y de los déficits, y el establecimiento de controles de capital para prevenir los flujos de capital especulativo internacional. El poder de los Estados Unidos pudo derrotar esta propuesta, pero no pudo asegurar el éxito del dólar. Lo que parece ser el predominio del dólar en la posguerra fue, de hecho, una serie de repetidos intentos y fracasos.

Incapaz de exportar capital en la escala requerida —la ayuda económica del Plan Marshall para Europa Occidental fue demasiado pequeña y hubo escasez de dólares en la década de los cincuenta— Estados Unidos recurrió a garantizar la liquidez internacional a través del déficit de sus cuentas corrientes. Sin embargo, este recurso estaba sometido al Dilema de Triffin: los déficits presionan el dólar a la baja, reduciendo

su aceptación como moneda internacional. Con la convertibilidad de otras monedas en 1958, la escasez de dólares se convirtió en superabundancia. El oro salía de los Estados Unidos: ni el *pool* del oro de 1961, ni la seguidilla de otros recursos fueron suficientes, y en 1971 el patrón dólar-oro se rompió.

El Largo Declive y su financiarización

Si el desarrollo combinado motorizó la edad de oro, también le puso fin en 1970. Esta es la principal conclusión de la magistral explicación de Robert Brenner sobre la “Larga Expansión”, tal como el autor denomina a la edad de oro, y el “Largo Declive”²². La causa del Largo Declive, que aún hoy continúa atormentando al mundo industrial avanzado, fue la caída de las tasas de ganancia en la producción manufacturera debido a la sobreproducción y a la sobrecapacidad de mercancías en relación a los niveles existentes de demanda tras la recuperación económica de Europa Occidental y Japón. El Largo Declive aún continúa, según Brenner, porque el desarrollo combinado suma cada vez más productores, ahora incluido China, pero ni las empresas ni los gobiernos pueden permitir una “purga de capital” para reanudar una fuerte inversión en manufactura. Sería perverso hacerlo: perderían mientras sus competidores se enriquecen.

Una salida, recomendada por la Comisión Brandt, hubiera sido la expansión de la demanda mundial a través del aumento de la clase trabajadora y de la productividad y el consumo en el tercer mundo. Sin embargo, esto hubiera supuesto su fortalecimiento en detrimento del de la clase capitalista occidental. Prefirieron la alternativa neoliberal de mejorar la rentabilidad atacando los ingresos de la clase trabajadora y del tercer mundo. Más de treinta años después de que los gobiernos de la Nueva Derecha comenzaran a implementar esta estrategia en los ochenta, parecería que no sólo no logró recuperar la rentabilidad²³, sino que además exacerbó el problema subyacente al limitar el crecimiento de la demanda. El siglo veintiuno se encuentra con un Occidente agobiado por capitalismo débiles y financiarizados, con un Japón hundido en un estancamiento a largo plazo, y con las crisis del 2008 y el 2010 que aquejan a los Estados Unidos y Europa, respectivamente.

22 Robert Brenner, *The Economics of Global Turbulence: The advanced capitalist economies from long boom to long downturn, 1945-2005*. London: Verso, 2006 and ‘What is good for Goldman Sachs is good for America: the origins of the current crisis’, 2009. www.sscnet.ucla.edu/issr/cstch/papers/BrennerCrisisTodayOctober2009.pdf (Accessed September 21, 2012).

23 Alan Freeman, ‘The Profit Rate in the Presence of Financial Markets’, *Australian Journal of Political Economy*, n.º. 71, pp. 167-192.

En comparación con la Larga Expansión, el Largo Declive no fue solamente menor, sino también de suma cero y financierizado. Durante la Larga Expansión, prácticamente todos los países crecieron juntos; ahora, con el ataque a las clases trabajadoras occidentales y el estancamiento de los mercados nacionales, una parte del mundo industrial avanzado podría crecer sólo a costa de las otras. El mundo en desarrollo vivió dos “décadas perdidas” en los ochenta y en los noventa, bajo los programas de ajuste estructural propuestos por el FMI y el Banco Mundial, y las economías de transición sufrieron un atraso debido a la “terapia de *shock*” de los noventa. Finalmente, en el Largo Declive, el crecimiento se ha vuelto financierizado, supeditado al estallido cada vez más destructivo de burbujas financieras, que culminan en crisis, tal como sucedió en el 2008 y en el 2010. En esta historia, los constantes intentos de los Estados Unidos por asegurar el papel internacional del dólar tienen un lugar central.

Todas las economías ralentizadas son proclives a la financierización, puesto que las ganancias no se invierten de manera productiva sino especulativa. Sin embargo, estas ganancias hubieran permanecido en el país de no haber sido por una serie de financierizaciones nominadas en dólares, básicamente las burbujas de precios de activos, de las que el papel desempeñado por el dólar internacional depende desde 1971, y por los cambios —como la presión de los Estados Unidos sobre todos los países para que eliminen sus restricciones al capital— que éstas necesariamente acarrearón. Aumentaron la demanda especulativa del dólar, compensando la presión a la baja que ejercen los déficits estadounidenses.

La estela de destrucción que estas financierizaciones dejaron tras su paso, como las crisis financieras que abatieron a las economías más robustas, no sólo enardecieron las críticas contra el papel del dólar internacional²⁴, sino que provocaron la salida del dólar de accionistas públicos y privados. Los principales aliados de los Estados Unidos, los europeos, fueron los primeros en sacar cuidadosamente el dólar de sus transacciones mutuas con el lanzamiento de “la serpiente en el túnel” a principios de los setenta y con el euro en el año 2000. A pesar de los problemas que hoy atraviesa, el euro abrió el camino para que los países que se sumaron a la última ola del desarrollo contendiente, en particular China y los miembros del BRIC, forjaran nuevos acuerdos en el siglo XXI, que van desde acuerdos bilaterales para comerciar en la moneda de uno y otro hasta la creación del gigantesco Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

Estas iniciativas se diseñaron para ofrecer capital de inversión a largo plazo y no exigen la potencialmente peligrosa

liberación de cuentas de capital, a diferencia del capital occidental a corto plazo que sí exige la liberalización de cuentas de capital, que jamás se invierte de manera productiva, que crea peligrosas burbujas de activos y exige los costos a garantía de la acumulación de reservas. Hoy en día, a medida que la multipolaridad hace que al desarrollo contendiente más posible y permite que cada vez más países puedan rechazar el sistema del dólar, está tan ampliamente aceptado que el papel internacional del dólar está llegando a su fin que incluso el Reino Unido, el principal soporte del sistema dólar, se ha dado cuenta que para que su centro financiero, la ciudad de Londres, siga siendo uno de las principales plazas del mundo financiero, debe unirse a China y al nuevo patrón financiero que ella representa.

El potencial progresivo del momento multipolar

El contraste entre el crecimiento de China y de otras economías emergentes y el estancamiento en el mundo avanzado industrializado en el siglo veintiuno es contingente, pero está profundamente enraizado en el DDC. Si bien demasiados países en desarrollo y en transición no pudieron resistir el ataque neoliberal durante el Largo Declive, una nueva cohorte de economías emergentes fueron capaces de implementar el desarrollo combinado de manera exitosa, ya sea porque se mantuvieron en gran medida ajenos al dictado de Occidente, como en el caso de China, o porque pudieron conservar una cierta autonomía de la agenda neoliberal, como la India, o porque lograron recuperarla luego de atravesar los desastres del neoliberalismo, como Rusia y América Latina en el año 2000. El crecimiento en las economías emergentes está extendiendo ampliamente el bienestar material, que permanece robusto, en gran medida, porque estas economías están considerablemente menos financierizadas y más concentradas en el crecimiento productivo. El reto que estos países representan para Occidente se hace evidente en los principales foros de gobernanza económica internacional: en las demandas por las reformas del FMI y del Banco Mundial, en los estancamientos de las negociaciones en la OMT y en las Cumbres sobre el clima, y en la construcción de las instituciones financieras paralelas ya mencionadas. También es evidente en la escalada de tensiones militares, en particular en el Medio Oriente, en Ucrania y en el Mar de la China Meridional.

La esencia de estos enfrentamientos es que los gobiernos de Occidente, en especial el de los Estados Unidos, y las clases capitalistas se niegan a continuar aceptando el desarrollo combinado de las economías emergentes y las modificaciones del sistema de gobernanza internacional que éste hace posibles y necesarias, porque amenazan con restringir sus oportunidades rentistas y especulativas de lucro justo en el momento en que más desesperados están por expandirlas. Por otro lado, son incapaces de prevenirlo.

24 Uno de las más importantes fue presentada por el gobernador del Banco Popular de China: Xiaochuan Zhou, ‘Reform the international monetary system’. Beijing: People’s Bank of China. 2009.

Si bien estos enfrentamientos han costado demasiadas vidas y bienes, su lógica subyacente apunta a direcciones mucho más promisorias. Parecería que el aceleramiento del desarrollo combinado ha creado un mundo en el que el crecimiento, incluso allí donde adopta formas capitalistas, sólo puede darse a través de formas más controladas y nacionales, y por lo tanto, al menos potencialmente, más democráticas y populares de desarrollo combinado, que exigen una mayor regulación de las actividades capitalistas. Esto puede no ser algo malo para los trabajadores en Occidente, para los países en desarrollo y en transición en general, e incluso para sus trabajadores.

Los capitalismo financieros de Occidente y Japón ya no son capaces de ofrecer un crecimiento productivo lo suficientemente amplio. Por el momento, el control que las clases capitalistas financiarizadas ejercen sobre la política estatal limita a la política pública occidental a una política monetaria cuyo único propósito es brindar liquidez a las mismas instituciones financieras que causaron la crisis para continuar con la única forma de generación de ganancias de la que son capaces, la especulación, mientras que las economías productivas y los niveles de empleo languidecen, y la pobreza y la desigualdad crecen. Esta inaceptable política es públicamente justificada con un discurso vacío sobre cómo la política monetaria está orientada hacia cambios en los niveles de actividad económica y cómo el crecimiento se encuentra a la vuelta de la esquina de la próxima política monetaria. Este discurso sirve para alejarse de la única alternativa que puede reanudar un crecimiento productivo amplio, un profundo programa de gasto e inversión pública, simplemente porque supondría una intervención estatal de tal escala que implicaría desplazar a los capitalistas del volante de la economía. Es poco probable que esta idea permanezca mucho más tiempo confinada a los círculos gobernantes: la presión de las circunstancias está destinada a llegar a las calles de Atenas y Madrid, y también a las olvidadas ciudades industriales de los Estados Unidos. Muchos intelectuales y organizaciones ya están exigiendo inversión en los sectores ambientales, creativos y culturales.

En las economías emergentes, el crecimiento constante implicará expandir las demandas de la propia clase trabajadora a medida que se secan los mercados de Occidente y otros mercados, naturalmente, se vuelven más proteccionistas.

El liderazgo chino parece ser el que leyó más claramente la escritura en la pared: ha formado parte de una serie de iniciativas para expandir la demanda nacional, primero con el auge de la inversión tras la crisis del 2008, luego con el reciente aumento de salarios y expansiones de la demanda nacional, y finalmente, los ambiciosos y recientes planes para desarrollar su hasta ahora descuidado territorio occidental como parte de su iniciativa de una nueva ruta de la seda. El éxito de China no sólo la ha vuelto influyente en las capitales de las economías emergentes, sino que la presión de las cir-

cunstancias indica a esas élites una dirección similar. Esta no puede más que beneficiar a los trabajadores en los países en desarrollo y en transición, la vasta mayoría de la humanidad, y brindarle a sus luchas por mejoras materiales y culturales mayores posibilidades de éxito.

Traducción: María Cecilia Padilla



ENTREVISTA

“La temática que cabe resaltar en esta nueva geopolítica mundial es la disputa de dos bienes que por su naturaleza son públicos y comunes para la humanidad (o que al menos deberían serlo): el bien conocimiento y el bien naturaleza. No obstante, debido a las relaciones de poder, se privatiza y se mercantiliza el conocimiento, que principalmente es acaparado por los países industrializados; pero en cambio la biodiversidad la tenemos los países del Sur.”

René Ramírez Gallegos

Entrevista a René Ramírez Gallegos*

Secretario de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación de Ecuador.

Presidente del Directorio de Yachay, la Ciudad del Conocimiento, y Presidente del Consejo de Educación Superior (CES). Académico, Economista, Maestro en Desarrollo Económico por el Instituto de Estudios Sociales de Holanda y Maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica México.

Se está dando efectivamente un tránsito hacia la multipolaridad. Lo sucedido el anterior año por ejemplo en Brasil, la relación China-CELAC, (...) más la articulación de una nueva arquitectura financiera mundial que proponen los BRICS, sin lugar a dudas son hechos que van configurando una nueva geopolítica en donde inclusive, en América Latina, se empiezan a generar procesos de integración como la UNASUR, como la propia CELAC, y se está concretando el Banco del Sur. Si bien todavía falta mucho por caminar, se va configurando una polaridad diferente donde, obviamente, empieza a ser muy fuerte, como un actor dirimente, China:: uno ve su participación con respecto al PBI mundial, que aumenta principalmente en detrimento de la participación que tiene Estados Unidos, no de Europa, que se mantiene constante. Entonces, efectivamente, lo que se puede ver a nivel macroeconómico es que hay una nueva multipolaridad.

Por Daniel García Delgado

Daniel García Delgado: -Nos parece muy interesante tu enfoque sobre el pasaje del capitalismo fordista industrial al capitalismo cognitivo. Desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina venimos afirmando el pasaje de la etapa del capitalismo neoliberal a otra posneoliberal, ¿se puede entender esto también como un pasaje del fordismo industrial al cognitivo?

René Ramírez Gallegos: -Sí, efectivamente. El planteamiento político que hemos hecho en Ecuador es para caminar hacia un “post-fordismo”, porque el pasaje del capitalismo

industrial al capitalismo cognitivo simplemente es un cambio en el modo de producción dentro del mismo capitalismo. Nosotros estamos buscando la construcción de lo que hemos denominado “la economía social de los conocimientos, la creatividad y la innovación”. Pero, primero, tenemos que entender que se está dando este pasaje, en el cual lo inmaterial deja de ser menos importante que lo material; en donde no solamente los ejes de coordinación se producen en el mercado, sino que se pueden dar al margen del mercado; donde el valor agregado queda ligado principalmente a la capaci-

* René Ramírez Gallegos es el actual Secretario de Educación Superior Ciencia y Tecnología e Innovación de Ecuador. Asimismo, es Presidente del Directorio de Yachay, la Ciudad del Conocimiento, y Presidente del Consejo de Educación Superior (CES). Académico, Economista, Maestro en Desarrollo Económico por el Instituto de Estudios Sociales de Holanda y Maestro en Gobierno y Políticas Públicas por FLACSO Sede académica México. Se ha desempeñado como Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENES-CYT, Presidente del Consejo de Educación Superior, Presidente de la Empresa Pública Yachay EP, Presidente del Directorio del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual, Presidente del Directorio del Instituto de Fomento al Talento Humano, Presidente Pro Témprore del Consejo de Ciencia, Tecnología e

Innovación de la Unión de Naciones Suramericanas, Presidente del Consejo Nacional de Modernización del Estado, Presidente del Consejo de Administración del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina, Coordinador del Centro de Investigaciones Sociales del Milenio de FLACSO Ecuador. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar y de FLACSO Ecuador. Ha aportado en la construcción del Sistema Nacional de Planificación del Ecuador, en los Planes Nacionales del Buen Vivir y en el proceso de transformación de la educación superior ecuatoriana. Coordinó y lideró el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) y el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013). Ha publicado estudios sobre pobreza, desigualdad, economía del conocimiento, educación superior, buen vivir, economía ecológica y uso del tiempo.

dad de apropiación de lo que Marx denominaría el “*general intellect*”, el intelecto social-colectivo; en donde justamente vamos hacia una economía de los recursos infinitos en la cual –a diferencia de lo que dice la economía neoclásica– no hay rendimientos decrecientes a escala sino rendimientos crecientes de escala. Y en ese marco, sostenemos que Ecuador, con la región de los países del Sur, tiene que plantear una alternativa. ¿Por qué? Porque en la nueva economía política mundial, la nueva forma de dependencia –yo los llamo “los nuevos dependentismos”– no se basa en la parte material manufacturada sino en la inmaterialidad mentefacturada: la dependencia se da a través de lo tecnológico-cognitivo, que es realmente donde se generan las nuevas desigualdades; y también a través de instrumentos concretos institucionales que se establecen a nivel mundial como son los tratados de libre comercio, los tratados bilaterales de inversión, etc., en donde el capítulo de propiedad intelectual pasa a ser el capítulo de la nueva economía mundial y del nuevo comercio mundial.

García Delgado: -Ahora bien, nosotros percibimos una suerte de subordinación de nuestras sociedades, más concretamente hacia el capital financiero internacional; en términos de endeudamiento, *holdouts*, condicionalidades: o lo que se denomina la financiarización de la economía. ¿En qué medida el Estado tiene alguna soberanía para no seguir endeudándose y pagando permanentemente su deuda externa? Es un poco lo que pasa con Grecia, que hoy está subordinada a las condiciones que le impone la Troika.

Ramírez Gallegos: - Sí; eso es porque el Estado en nuestros países juega un rol fundamental. Este nuevo capitalismo sometido no deja de ser un capitalismo financiero. Recordemos que desde el punto de vista más histórico, este capitalismo se caracteriza por ser un capitalismo no de la ganancia sino del rentismo. Y de ese rentismo existen diversas formas; obviamente, el rentismo inmobiliario es uno fundamental. En nuestros países, también el rentismo importador. Asimismo, es fundamental, sin lugar a dudas, el rentismo financiero a través de cómo se manejan los préstamos, las tasas de interés y la velocidad de la circulación del capital.

García Delgado: -Eso favorece la fuga de dinero, la elusión impositiva y la no inversión reproductiva.

Ramírez Gallegos: -Sí, pero además un tema clave y que está ligado al nuevo manejo de las bolsas de valores es el rentismo de quien tiene los registros de propiedad intelectual. Entonces es un rentismo más, que antes no existía y que empieza a aparecer con mucha fuerza en el tránsito del capitalismo industrial al cognitivo. Y obviamente, sin lugar a dudas, esto está ligado a cómo se dan los desempeños económicos. Yo señalo que, dada la crisis de acumulación que existe en el fordismo, el capitalismo que innova sistemáticamente empieza a basar sus nuevas ganancias, su nuevo mecanismo de

generar dinero –llamémosle así– a través de procesos inmateliales como son: 1) el manejo del dinero electrónico; y, 2) a más de los ya usuales, el tema de los derechos de propiedad intelectual.

García Delgado: -En la última conferencia que brindaste en FLACSO Argentina, mencionaste la importancia de la cuestión geopolítica. En algún momento hiciste referencia a la importancia creciente de los BRICS, particularmente China, la crisis financiera de los Estados Unidos y cierta rebelión de América del Sur en la última década. En ese sentido, ¿cómo ves la cuestión geopolítica hoy?

Ramírez Gallegos: -Se está dando efectivamente un tránsito hacia la multipolaridad. Lo sucedido el anterior año por ejemplo en Brasil (reunión CELAC-BRICS) y la relación China-CELAC, en donde China llega y propone dar miles de millones de dólares para cooperación, para inversión, para el financiamiento; más la articulación de una nueva arquitectura financiera mundial que proponen los BRICS, UNASUR; sin lugar a dudas son hechos que van configurando una nueva geopolítica en donde inclusive, en América Latina, se empiezan a generar procesos de integración como la UNASUR, como la propia CELAC, y se está concretando el Banco del Sur. Si bien todavía falta mucho por caminar, se va configurando una polaridad diferente donde, obviamente, empieza a ser muy fuerte, como actor dirimente, China: uno observa su participación con respecto al PBI mundial que aumenta principalmente en detrimento de la participación que tiene Estados Unidos, no de Europa, que se mantiene constante. Entonces, efectivamente, lo que se puede ver a nivel macroeconómico es que hay una nueva multipolaridad.

García Delgado: -Y en ese sentido, hablando de nuestra región y sus instituciones novedosas de la última década, ¿qué rol pueden llegar a tener la UNASUR, el MERCOSUR, la CELAC o el Grupo ALBA, en esta batalla por la protección del conocimiento? En algunos casos, alguno habla de bienes públicos universales, de apropiación del conocimiento o ‘derecho a copia’, o tú hablas también de “reingeniería inversa” como formas en que estos Estados pueden apropiarse de tecnología que, de lo contrario, les costaría muchísimo incorporar. ¿En qué medida la región podría contribuir a este nivel de disputa global?

Ramírez Gallegos: -Efectivamente. La temática que cabe resaltar en esta nueva geopolítica mundial es la disputa de dos bienes que por su naturaleza son públicos y comunes para la humanidad (o que al menos deberían serlo): son el bien conocimiento y el bien naturaleza. No obstante, debido a las relaciones de poder, se privatiza y se mercantiliza el conocimiento, que principalmente es acaparado por los países industrializados; pero en cambio la biodiversidad que tenemos los países del Sur se libera para el mundo. Por eso la disputa

por la naturaleza es fundamental porque la nueva economía, no me cabe la menor duda, estará ligada al tema de la investigación de los recursos genéticos que tiene la biodiversidad; y nosotros tenemos la biodiversidad como una de las ventajas comparativas más importantes. Y cuando digo “nosotros me refiero a los países del Sur, principalmente. Y en ese sentido es imposible buscar una nueva relación de estructura de poder si no buscamos una articulación entre los países del Sur, tanto en la CELAC como la UNASUR, como en los países del Grupo ALBA. Es decir: nuestros países, junto con otras regiones del Sur, debemos proponer nuevos marcos institucionales que disputen aquellos que en este momento nos mantienen en la dependencia una vez más: los que están ligados a la OMC (ADPIC), a los capítulos de los tratados de libre comercio sobre propiedad intelectual, a los capítulos del *Tratado de Cooperación en materia de Patentes* (PCT), y a las lógicas en que termina dirimiendo el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) a favor del capital transnacional. Nosotros como región necesitamos nuestro CIADI, donde se diriman los conflictos de inversión y que tenga una lógica a favor de lo que nosotros necesitamos. Esto no es novedad; los países del Norte lo hacen porque luego de un tránsito largo tienen la posibilidad de generar dependencia de otros a través del control del conocimiento y la tecnología. Pero, por ejemplo, en la actualidad la propia China, la propia Rusia, no suscribieron acuerdos mundiales desde el principio e incondicionalmente, sino que lo hicieron ya cuando estaban más desarrollados, más consolidados. Igual ha sucedido históricamente con los Estados Unidos; igual con Europa. Entonces, nosotros tenemos que dar esta disputa, y es por eso que desde Ecuador hemos planteado la necesidad de un tratado mundial para la ciencia, la tecnología y la innovación, donde realmente se dispute el marco institucional desde el cual debería formarse una nueva arquitectura cognitiva mundial a favor de nuestros países.

García Delgado: -O sea, por un lado, ¿se trataría de trabajar regionalmente pero sin negar el trabajo y el debate también a nivel global sobre la ciencia, la innovación y la tecnología? Trabajar simultáneamente estos tres niveles.

Ramírez Gallegos: -Sin lugar a dudas. Tiene que ser simultáneamente porque no se va a poder dar solamente a partir de la integración regional; porque la mayoría de países a nivel de Latinoamérica ya han suscrito convenios a nivel mundial.

García Delgado: -Como por ejemplo los Convenios bilaterales de libre inversión...

Ramírez Gallegos: -Y los propios ADPIC ligados a la Organización Mundial del Comercio. En el caso de la región, es necesario tener una postura a favor de nuestros países, con normativas y marcos en beneficio de nuestros países, pero que además de eso disputen también sentido a nivel mundial.

García Delgado: -En tu exposición, el tema de los bienes comunes tiene un énfasis importante e incluso distingue entre diversos tipos de bienes comunes: ¿podrías explicitarlos?

Ramírez Gallegos: -Bueno, el tema fundamental, en términos analítico-conceptuales y más desde la economía (política), que es la disciplina hegemónica en las Ciencias Sociales, es la teoría de la tragedia de los comunes y la tragedia de los anti-comunes. Sin lugar a dudas, se trata de un referente teórico que después es releído en el marco de las intervenciones sociales y de las intervenciones de la política pública; pero que no ha tenido su correlato en marcos analíticos que empiecen a disputar sistemáticamente el dilema del prisionero, el problema del *free rider*, el problema de la acción colectiva de Olson. Es por eso que nosotros consideramos la posibilidad de construir no una tragedia sino una virtud de los comunes, en los procesos productivos y sociales en donde una interrogante fundamental es: ¿cómo se genera este bien común? Y ese bien común tiene que ser generado, a diferencia de lo que marca la teoría neoliberal, no a través de la competencia sino a través de la colaboración, a través de la cooperación. Claramente, en los nuevos sistemas basados en el conocimiento, en la creatividad, en la innovación, la centralidad está en que se genera mayor valor agregado cuando se produce de una manera mucho más abierta, mucho más libre y realizada cooperativamente, colaborativamente; y eso se reflejará justamente no solo en el proceso de generación de bienes comunes sino también en los resultados que tengan un beneficio social. Necesitamos romper con lo que se llama en economía “la tragedia de los anti-comunes”, –que es la hiper mercantilización, el hiper patentamiento, que lleva a un sub uso social del bien conocimiento, en estricto rigor. El conocimiento es un bien ilimitado que es construido como escaso, pero ficticiamente; así que es necesario recuperar el acceso más generalizado y natural del conocimiento, del pensamiento, de las ideas, de la tecnología, lo que implica recuperar su naturaleza común y pública. A su vez, debemos dar tratamientos diferentes a los bienes y no tratarlos como “derechos humanos”. Claramente, existen prioridad de bienes: un medicamento es más importante que una corbata. Los nuevos marcos normativos deben considerar esta diferencia.

García Delgado: -Ahora, esa perspectiva entra en un conflicto como el que tenemos en nuestro país, con los granos, los híbridos, las semillas. Más particularmente con empresas multinacionales como Monsanto que se apropian de ello a través del patentamiento y del uso exclusivo y condicionante.

Ramírez Gallegos: -Efectivamente; son medios sutiles del biopoder –siguiendo a Michel Foucault–, en los cuales estas transnacionales que generan semillas específicas que necesitan cierto tipo de fertilizantes y que obviamente se imponen a través de procesos de investigación para generar dependen-

cia tecnológica. Entonces, en ese marco, también nosotros necesitamos, como región, una agenda de investigación colectiva en función de nuestros problemas, pero también en función de nuestras potencialidades. América Latina es una región donde uno de los puntos principales es la cuestión agrícola, los alimentos. No solo por su importancia en términos productivos sino en también en términos de población económicamente activa: en Ecuador representa el 30%, y sin duda es el sector que mayor empleo genera. Si ese sector que mayor empleo genera empieza a depender de procesos transnacionales, lo que menos estamos consiguiendo es la soberanía para nuestros pueblos.

García Delgado: -Esta cooperación en la investigación común pública yo la encuentro por ejemplo en parte entre Argentina y Brasil: entre el instituto EMBRAPA de Brasil y el INTA que investigan para generar una región de soberanía alimentaria. Pero no sé si podría profundizarse esa experiencia, extenderse, por ejemplo, a algún instituto ecuatoriano.

Ramírez Gallegos: -Debería extenderse, deberíamos hacer en ese marco del tema alimentario un eje estratégico de la región. Recordemos que China comienza, en el intento de buscar articulación con la CELAC principalmente, por su estrategia alimentaria y energética. Esto está muy bien planificado... Mientras nosotros no tengamos una estrategia común, realmente, podemos entrar en procesos reprimarizantes económicamente pero que pueden arrasar con el aparato productivo alimenticio y generar problemas de soberanía alimentaria y deterioro ambiental en nuestros países.

García Delgado: - Por último, tres preguntas. La primera es: ustedes llaman a esto “economía social del conocimiento”. Es curioso porque nosotros asociamos la economía social a cooperativas, a sectores de baja productividad. Esa idea de la economía social o la economía popular no tiene particularmente una gran incorporación de valor agregado, de conocimiento ni de tecnología. Sin embargo, ustedes asocian dos cosas que acá no están necesariamente articuladas.

Ramírez Gallegos: -Es fundamental la economía social de los conocimientos (me voy a referir en plural), la creatividad y la innovación. ¿Por qué? Porque en la nueva economía capitalista el mayor valor agregado está en la inteligencia social. Y esa inteligencia social es inmaterial: a través de las tecnologías de la información se genera valor agregado. Y la pregunta es: ¿quién se apropia en este momento de ese valor agregado que ya se da en la sociedad e inclusive al margen del mercado? Es decir: ¿esa apropiación va directamente hacia el sector transnacional privado? ¿O esa apropiación se da a través del Estado o a través de la sociedad? Y en ese marco, justamente, si lo social es lo que mayor valor agregado genera, la propuesta en la economía social de los conocimientos es que esa apropiación debería orientarse socialmente, no solo por cómo se

produce sino a dónde deberían ir los beneficios. Y, ¿por qué de los “conocimientos”? Porque en esa economía se rompe con el “epistemicidio” que se ha dado en la ciencia colonial para buscar articular los otros tipos de saberes que existen dentro de la sociedad, y con los que uno tiene que dialogar y aprender. Entonces, en el caso de la propuesta ecuatoriana, sí nos damos cuenta de que tenemos que generar una economía que dé valor agregado, y el valor agregado se da ahora a través del conocimiento, la creatividad y la innovación. Pero esto no puede ser sometido a un capitalismo cognitivo que exclusivamente privatiza riqueza a través de los derechos de propiedad intelectual en beneficio únicamente de grandes transnacionales que generan monopolios de dependencia de 20, 50 ó 70 años, legalizados por los nuevos marcos normativos. En contraste, la propuesta es articular lo social tanto en los procesos como en los resultados de los beneficios, como una economía en que la inteligencia social sea la nueva generadora y beneficiaria de valor agregado. Si uno ve el análisis de contabilidad mundial, ya en 1985 lo inmaterial superó en términos de valor agregado a lo material. Entonces nuestros países tienen que buscar esa independencia justamente para procesar esa inmaterialidad en favor nuestras sociedades.

García Delgado: -Nuestros procesos de ruptura con la ortodoxia se hicieron en función de encarar un desarrollo inclusivo y/o sustentable. Un desarrollo inclusivo que incorpora al mercado de trabajo, al consumo a sectores que habían sido desplazados o nunca bien integrados. En el caso de Ecuador, ustedes hacen referencia al ‘buen vivir’. Esto marca también una tensión entre dos teorías que nosotros observamos, que es la neodesarrollista –que se preocupa precisamente por industrializar, generar mercado interno para incluir– y la crítica neoextractivista o del post-desarrollo, que justamente critica toda intervención en los bienes ambientales. ¿Cómo ves este conflicto teórico y utópico?

Ramírez Gallegos: -Acá lo que tenemos que tener claro es que un proceso de transformación social tiene que ser viable políticamente, y muchas veces las posturas maximalistas que atacan el extractivismo en países que dependen en este momento de sus *commodities* no son propuestas desde mi punto de vista viables políticamente. Muchas veces, a mi modo de ver, llegan al ridículo cuando no piensan en la necesidad de que se den procesos de transición para realizar esas utopías. Yo pregunto entonces: ¿qué es más importante? Parafraseando a Polanyi, más importante que la ‘gran transformación’ muchas veces es la ‘gran transición’ que viabilice esa gran transformación. Pero, y aquí puedo sonar muy irónico, la izquierda tiene que entender que para alcanzar una economía post-capitalista, nuestros países –el día de hoy– necesitan mucha acumulación para poder hacer esa transformación. El tema es construir pactos: pactos sociales y pactos territoriales a nivel de nuestros países. ¿A qué me refiero con esto?

Por ejemplo, con respecto al tema del extractivismo: ¿por qué no extraer recursos naturales en zonas con alto nivel de erosión de la tierra? Lugares donde ya realmente es difícil la recuperación...

García Delgado: -Sí; es el caso nuestro del *fracking* para extraer petróleo y gas que se produce en lugares casi desérticos y a mucha profundidad.

Ramírez Gallegos: -Obviamente el pacto tiene que estar ligado a la preservación donde existe mucha biodiversidad; es decir que en esos lugares nosotros tenemos que defender esa biodiversidad. Entonces, es necesario articular esas dos perspectivas. Nosotros señalamos que la propuesta del 'buen vivir' sí es una propuesta que trata de buscar otro tipo de pacto social, otro tipo de pacto de convivencia que, obviamente, no puede ser una salida de la noche a la mañana; pero es necesario tener claridad de la transición para llegar a ese fin.

García Delgado: -Por último, nos interesaría saber: ¿cómo pudieron producir una política pública de reforma del sistema educativo tan profunda en Ecuador? Y en ese sentido, ¿cómo fue la relación o la estrategia tomada con los distintos sectores sociales involucrados?

Ramírez Gallegos: -Uno de los temas fundamentales fue interpelar socialmente evidenciando la crisis que atravesaba el sistema de educación superior. En ese marco se recibió un apoyo de la sociedad y, sobre todo del movimiento estudiantil; no así de las autoridades de las instituciones de educación superior que querían mantener el *statu quo*, en un sistema que en el caso ecuatoriano tenía problemas estructurales. Lo que hace posible una reforma radical es que partimos de visibilizar la urgencia de un cambio radical en el sistema universitario. Introdujimos en el debate público el tema de la mercantilización de la educación superior y propusimos la gratuidad de la misma para democratizar su acceso. Develamos mentiras sociales como universidades que no cumplían mínimos requisitos de calidad educativa y así se legitimó el cierre de instituciones de educación superior por ser negocios que vendían títulos sin el mínimo sustento académico que las respalde. A la par se reivindicó la necesidad de tener docentes que generen conocimientos; pero, a su vez, se luchó contra la precarización del docente investigador de las universidades del Ecuador incrementando significativamente su salario. A su vez, se incrementó la inversión en la educación superior del 0,7% del PIB al 2,12%, convirtiendo a Ecuador en el país que más invierte en este campo en la región. Todo esto únicamente ha sido posible por el apoyo social, y sobre todo del movimiento estudiantil. La conciencia social de necesidad de cambio es lo que ha permitido realmente avanzar en una transformación radical del sistema de educación superior.



CONCLUSIONES

“Este tiempo *kairós* que le toca vivir a la región, es sin lugar a dudas, un tiempo de oportunidad histórica que las sociedades latinoamericanas no podemos dejar de aprovechar si hemos sabido leer los indicios que hacen singular a este contexto, a estos procesos y, principalmente, a este particular tiempo de inflexión.”

Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier



Conclusiones

El paradigma posneoliberal en un tiempo de inflexión

Por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier

Herencias y tendencias de una geopolítica global

Este segundo Documento de trabajo del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO, *Estado y desarrollo inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas*, se ha propuesto entre otros objetivos aportar elementos para la elaboración de una interpretación del paradigma posneoliberal ante las herencias y las tendencias que la geopolítica global lega a América Latina, a América del Sur y a la Argentina en particular. En segundo lugar, se ha propuesto indicar y analizar algunas coordenadas de orientación para las políticas públicas de los países de nuestra región en el actual y particular contexto global. En este marco, las problemáticas que hemos elegido revisitar se relacionaron con el problema de la restricción interna y externa de nuestros países, con las tensiones generadas por el cambio de ciclo, con las múltiples resistencias que encuentra el proceso de constitución y de consolidación de la Multipolaridad y con el proceso de transformación vinculado a dos tipos de capitalismo y geopolíticas actualmente existentes. Asimismo, se ha resaltado la idea cada vez más consensuada de la necesidad de un Estado activo y presente tanto para la consolidación del proceso de transformación, como para el diseño de las políticas públicas principales en el marco de un modelo de desarrollo productivo-inclusivo. Y en ese sentido, se ha analizado la constitución de la agenda de los países emergente en un tiempo de inflexión.

Estas problemáticas se han vinculado a ciertas preguntas de investigación orientadas a analizar la situación actual de la integración regional y la necesidad de gobernar y de incidir en el actual contexto frente a sus principales desafíos y oportunidades. Hemos partido del supuesto que indica que uno de los principales desafíos para gobernar hoy en la región consiste en no contar con una formulación teórica que encuadre, explique o interprete los cambios acontecidos en las últimas décadas en América Latina, América del Sur y en la Argentina en particular. Efectivamente, vivimos en una época compleja, de incertidumbre, cargada de dinamismo por la incidencia de los recientes acontecimientos sociales, políticos, económicos y culturales, pero también por la incidencia de la información que de ellos vamos obteniendo. Y en ese sentido, contamos con explicaciones parciales, principalmente económicas, pero no aún con una teoría más holística que

nos permita contar con un pensamiento geopolítico estratégico. Por lo tanto, hemos considerado necesario tanto para la política interna como para la comprensión de las relaciones regionales y globales contar con más y mejores herramientas explicativas de los contextos cambiantes en las actuales circunstancias donde el poder fluye de forma distinta y en donde los países de la región iniciaron una salida relativamente exitosa y novedosa del paradigma neoliberal a principios de siglo, ubicándonos actualmente en un contexto posneoliberal que aún carece de un paradigma explicativo-interpretativo que de cuenta de sus principales características, oportunidades y desafíos. Por ello, hemos intentado en este segundo Documento de trabajo brindar ideas, diagnósticos y posiciones críticas sobre las distintas problemáticas, a partir de las voces disímiles de especialistas en los distintos temas que por su singularidad y conocimiento, consideramos, han resultado de gran valor a la hora de contribuir a la tarea de consolidar un paradigma posneoliberal en un tiempo de inflexión.

El cambio de ciclo y la restricción externa

Desde los últimos diez años, aproximadamente, América Latina, América del Sur y particularmente la Argentina estuvieron caracterizadas por el ascenso de gobiernos de carácter popular que reivindicaron la intervención del Estado, el desarrollo inclusivo, las industrias nacionales, la centralidad de la reducción de la pobreza y la desigualdad social en el diseño de las políticas económicas y sociales. Estos cambios, en gran medida impulsados por líderes transformadores y por la configuración de nuevas coaliciones, supieron trazar equivalencias entre las demandas de distintos sectores de la sociedad para configurar un discurso contra-hegemónico a la retórica, al pensamiento y al conjunto de medidas neoliberales. En este Documento de trabajo nuestra propuesta ha sido reflexionar, debatir e interpretar estos cambios y estos procesos de transformación en el contexto más general de la actual geopolítica mundial: el pasaje de la unipolaridad a la multipolaridad, y los diversos interrogantes que se concitan alrededor de dicha transición: ¿consolidación del modelo o cambio de ciclo? ¿Profundización de la integración regional o un nuevo aperturismo comercial? ¿Una renovada gobernanza

para la consolidación de la Multipolaridad o el predominio de la reinserción de América Latina en el Norte global?

En lo que atañe específicamente a la problemática del cambio de ciclo y la restricción externa hemos señalado, entre otros indicadores, el surgimiento de China como gran potencia y el cuestionamiento de las economías emergentes frente a la hegemonía económico-financiera norteamericana. Tales procesos han significado una verdadera ruptura con respecto a la lógica neoliberal impuesta por el poder económico en la década del noventa, expresada —entre otras cuestiones— en el debilitamiento del Estado, la desregulación de los mercados, las privatizaciones y el endeudamiento externo. Este cambio de paradigma tuvo consecuencias concretas en el desarrollo de América Latina, habiéndose registrado las tasas de crecimiento más significativas de los últimos 40 años. Más profundamente aún si las crisis —como señala Hirschman— pueden dar lugar a proceso de desintegración o de integración. Sin embargo, lo cierto parece ser que estos procesos volcaron la balanza a favor de la integración regional dando así inicio a un nuevo rumbo.

Cabe recordar que en líneas generales el *mainstream* económico explica el desempeño de América Latina como una mera consecuencia del favorable contexto mundial. Esta visión sostiene que los altos precios de los *commodities*, el *boom* del comercio internacional y el ingreso de capitales externos fueron los fenómenos que permitieron a los países emergentes crecer, acumular divisas y afrontar la profunda crisis financiera de los países desarrollados. No obstante, este diagnóstico parece omitir la importancia que tuvieron las políticas fiscales, monetarias, sociales, laborales, de derechos humanos y de mejora en la distribución del ingreso que, a diferencia de las décadas anteriores, se fueron implementando en la mayoría de nuestros países.

En la actualidad, habiendo transcurrido una década y media del nuevo siglo, América Latina ha comenzado a mostrar que los viejos problemas, las herencias y las tensiones propias del neoliberalismo no han desaparecido. Un nuevo contexto emerge en los últimos años como consecuencia de la irresuelta crisis del capitalismo desatada en el año 2008, herencias y tendencias que aún ponen en conflicto a los diversos gobiernos democráticos del mundo de signo progresista o nacional-popular de la región. Estos problemas característicos —e históricos— de las economías latinoamericanas aún están vigentes: la restricción externa, la volatilidad macroeconómica, el carácter desequilibrado de la estructura productiva, la fragilidad financiera y el trabajo precario, entre otros¹.

El cambio de contexto y la restricción interna

En lo que al cambio de contexto internacional y a la restricción interna se refiere, cabe señalar que estas problemáticas reclaman recentralizarse a partir de la recuperación del Estado y del retorno de lo político. La restricción externa no implica solamente destacar los viejos problemas económicos ya señalados por los desarrollistas en la década del '60, como por ejemplo la crisis de divisas, sino que también nos obliga a referirnos a la 'restricción interna'. Es decir, a una restricción de carácter esencialmente política que puede sintetizarse de la siguiente manera: que las elites económicas más concentradas de la región, sus *establishment* (o el denominado "círculo rojo" en la Argentina), están en desacuerdo con estos gobiernos populares —'populistas' en palabras de estos sectores— porque implican una disminución a su prerrogativa de subordinar la política a sus intereses, pero que, a diferencia de otras épocas en donde esos mismos sectores se articulaban a maniobras golpistas brindando consenso institucional, en la actualidad, cuando su forma de rechazo no se puede expresar ya tan directamente contra la democracia, se vehiculiza bajo nuevas y sutiles formas, las denominadas "formas blandas", pero no por ello menos deletéreas para la consolidación de gobiernos progresistas y para los modelos de desarrollo inclusivo. Esta situación que ponemos de manifiesto para la Argentina, también se expresa en los países de América del Sur como Brasil, Ecuador, Chile y Venezuela, frente a las políticas de transformación implementadas en los últimos años. En ese sentido, esta restricción se muestra principalmente en la capacidad de articulación de oposiciones que logran contar con un actor central de la era de la comunicación: los *mass media*.

El pasaje del tradicional modelo representativo al actual modelo comunicacional, produce que sean estos los principales generadores de climas de opinión y articuladores de sectores de la oposición política. Sin lugar a dudas, la variable comunicacional es una arena de lucha política decisiva. También se expresa por la promoción de la judicialización de la política que supone la intervención creciente del poder judicial en temas de carácter político, en la capacidad de legislar, por vía de amparos, entre otras vías, ya que se pretenden

exportaciones y recesión). Los poderes económicos y financieros están cada vez más concentrados por lo cual los desafíos para América Latina parecen ser todavía más complejos que hace tan sólo unas décadas atrás. No obstante, también se le presentan otras oportunidades que no habían presentado durante el transcurso del siglo pasado. El consenso tradicional, que confía en que los mercados funcionan de manera eficiente, vuelve a realizar las recomendaciones ortodoxas de siempre, arriesgando los logros económicos ya alcanzados y la sustentabilidad del proceso de desarrollo con inclusión social de la región, tensionando de esa forma la macroeconomía actual e incentivando un nuevo ciclo de financiarización de la economía de nuestros países.

1 Asistimos a un contexto internacional que aún no ha superado las consecuencias de dicha crisis global, ya que se han desplazado sus efectos a los emergentes (por caso, la caída del precio de los *commodities*, las amenazas de suba de tasa de interés de los Estados Unidos, la fuga de capitales, la apreciación del dólar y devaluaciones competitivas, menores

resultados que no se consiguen mediante los mecanismos que otorga el sistema político. Asimismo, la articulación de movilizaciones de apoyo a maniobras de crítica a los gobiernos populares deja en evidencia la importancia cada vez mayor que tiene hoy en día la comunicación y las redes sociales en los procesos sociopolíticos. En ese sentido, hay legítimas manifestaciones de protesta social en base a las expectativas generadas por estos mismos gobiernos de mejora de la calidad de vida y derivadas de la posibilidad de movilidad social ascendente, sobre todo aquellas que sostienen las nuevas clases medias. Por su parte, también se expresa la configuración de una sociedad civil reactiva, que se manifiesta desorganizada y movilizadora en contra de los cambios producidos y en la potencial aceptación de cualquier retorno a situaciones previas, de achicamiento del Estado y con menor incidencia en la toma de decisiones; todas ellas expresivas del apoyo a estilos de gobiernos de restauración conservadora o menos democráticos. El surgimiento de una sociedad civil desorganizada y reactiva a las transformaciones operadas, muestran el rechazo a estas transformaciones estructurales principalmente allí donde se intenta configurar la imagen de un *demos* republicano en contraposición a la soberanía popular expresada en las elecciones generales. Lo cierto parece ser que las orientaciones de las principales élites concentradas de la región se diferencian de las de las sociedades desarrolladas en el sistema de alternancia de la democracia liberal. En primera medida, porque éstas no configuran una oposición de centro-derecha con algunos cambios o matices más empresariales o privatistas —como sí sucede en la alternancia del modelo democrático clásico—, sino en la búsqueda por un modelo de país que no tiene en cuenta los intereses mayoritarios sino solamente los de un reducido sector de la población.

El conflicto es centralmente político, de relación de fuerzas democráticas y comunicacionales. Podría resumirse en términos de democracia *versus* mercados; autonomía de la política *versus* las corporaciones, soberanía popular *versus* elites conservadoras. Esto configura una coalición que intenta consolidar lo nuevo, en términos de ampliación de derechos, industrialización, mayor autonomía e integración regional; mientras que la otra intenta volver a las fórmulas de austeridad, de ajuste, de endeudamiento, etc., que vuelven a reproducir las características de un país dependiente y desigual, en todo caso, a la vuelta al país pendular. El concepto de base de esta segunda apuesta es que hay que congraciarse con los mercados para sobrevivir. Es por eso que, la característica rentística de este sector, su vinculación con el sector financiero internacional, especulativo, agroexportador, permite cerrar el cuadro explicativo de los problemas del surgimiento y de la consolidación de los nuevos gobiernos populares.

De este modo, el conflicto principal entre este bloque y la coalición transformadora ya no es *campo-ciudad*, sino *consumo-austeridad*. Un consumo asociado a los derechos, donde

este incluye a la sociedad y particularmente a los sectores más pobres y vulnerables; y es acceso a bienes materiales, servicios, oportunidades y reivindicación de derechos humanos. Frente a esto, la opción conservadora tiende a la austeridad vía el ajuste, la reducción de la inflación, el endeudamiento y la pérdida de derechos, el énfasis en la seguridad y la lucha anti-narcotráfico como principales objetivos de su agenda. El caso de la situación actual de Brasil y su giro a una lógica de ajuste y austeridad puede ser un ejemplo de ello. Insistimos: consideramos que este no es un problema que se sintetiza en ortodoxia *versus* heterodoxia económica, sino que es un problema de hegemonía política, de relaciones de fuerzas y de articulaciones comunicacionales de la política del Estado con las demandas de la sociedad que hoy luchan por posicionar sus reclamos en el actual contexto de inflexión.

Geopolíticas antagónicas: las resistencias a la Multipolaridad

El surgimiento de la globalización multipolar se produce en línea de continuidad a la globalización unipolar y ello implica que su consolidación aún no sea un hecho sino antes bien un proceso en constitución: *una gran transición*. En ese sentido, la multipolaridad se inicia a partir de la crisis de mediados de los setenta con la globalización de los mercados y, poco más tarde, con la implosión de la Unión Soviética y el fin de la bipolaridad. Esta última transformación supuso la existencia de nuevos e importantes actores para la expansión de la industrialización en gran parte de la periferia y la incorporación de la ciencia y la técnica a la producción, lo que hasta hace poco había sido solamente patrimonio de los países industrializados del Atlántico Norte. En la actualidad, el cambio de la globalización unipolar a la multipolar comprende un conjunto de fenómenos que se asocian para generar en conjunto una nueva transformación del poder económico y del poder político mundial ya que su direccionamiento del oeste al este y al sur, del Atlántico al Pacífico, de Occidente a Asia y los emergentes, resulta en una situación que tiende a promover el ASEAN como el centro de acumulación más importante del planeta. De este modo, el surgimiento de los emergentes coincide con otro fenómeno fundamental que va a ser más explícito de este cambio y de la conflictividad del poder unipolar: la crisis financiera del 2008. Una crisis que fue producto del estallido de la burbuja financiera en los Estados Unidos, que luego se esparce a la Unión Europea, a Japón y termina golpeando a los emergentes (la baja del crecimiento de China, la recesión de Brasil, el impacto sobre sus países vecinos, entre otros indicadores) y que no termina de resolverse hasta el día de hoy.

La globalización multipolar, a diferencia del orden global unipolar anterior, muestra que hay nuevos actores y oportunidades, principalmente a partir de las orientaciones de diversas

naciones que quieren dejar de ser un apéndice de las economías industriales. Asistimos a la configuración de un orden caracterizado por un poder más disperso y por el crecimiento más alto de los emergentes que los países desarrollados dado su intento de incidencia en la gobernanza global en forma pacífica². Asimismo, el aumento de la cooperación Sur-Sur promueve una novedosa vinculación entre países en desarrollo: entre América Latina, China, la India, Sudáfrica y Rusia. Se puede decir que la correlación de las fuerzas económicas a nivel mundial están alterándose en forma acelerada y ello puede verse en quienes constituyen hoy las grandes economías del mundo (medidas en función del PBI, con paridad de poder adquisitivo: China, Estados Unidos, India, Japón, Alemania, Rusia, Brasil, Indonesia, Reino Unido y Francia). Esto muestra que se alteraron los poderes relativos, donde aparecen economías emergentes entre los principales puestos en la lista, lo que décadas atrás era impensado. Probablemente, esto es lo que más inquieta a las élites económicas concentradas del mundo y particularmente a las del norte, ya que las agendas políticas propician formas pacíficas a través de negociaciones multilaterales y apuntan a ir hacia un orden mundial más equilibrado, o al menos con más equidad, en las instituciones en las que se toman las principales decisiones globales. El reto que estos países representan para Occidente se hace evidente en los principales foros de gobernanza económica internacional: en las demandas por las reformas del FMI y del Banco Mundial, en los estancamientos de las negociaciones en la OMC y en las Cumbres sobre el cambio climático, y principalmente, en la construcción de instituciones financieras paralelas y en el fracaso de la multilateralidad. Pero la existencia de nuevos polos de poder y el reconocimiento de China como potencia económica mundial resultan todavía más teóricos y discursivos que prácticos y reales. Porque al mismo tiempo que se afirma en la necesidad de lograr más

coordinación para superar la actual crisis internacional, los países centrales no están dispuestos a modificar una gobernanza global que de hecho se basa todavía en la unilateralidad de las decisiones, tanto en las instituciones de Bretton Woods (FMI, BM, OMC), en las políticas monetarias, como en una geopolítica de conflictividad militar que estalla en diversos puntos geográficos (Ucrania y particularmente en Medio Oriente) y en donde la disolución o el debilitamiento de los Estados termina promoviendo corrientes migratorias sociales que impactan duramente en la escena mundial como efecto de la destrucción de sociedades que dan lugar al surgimiento del fundamentalismo terrorista. En efecto, las resistencias a la multipolaridad lo son ante todo a las vías y a las formas multilaterales de tomar decisiones económicas y políticas que afecten a las relaciones globales. Y en ese sentido, la restricción interna, que explica la tensión en los países en desarrollo sobre estímulo a la demanda, el consumo o ajuste, se articula con la resistencia a la multilateralidad del grupo de países que detentan el poder financiero monetario y militar mundial y que son los que se oponen en la Asamblea de la ONU y a un acuerdo general sobre principios que deben regular la reestructuración de deudas soberanas.

Las resistencias a la multipolaridad también se relacionan con el denominado escenario de 'desorden global' que es expresión de la voluntad actual de no generar una articulación más participativa o de un nuevo tipo de cooperación bajo las normas de Naciones Unidas para negociar o terminar con el terrorismo de ISIS, con los nuevos actores, como sí lo habían sido los pactos de posguerra, porque en este caso, se deberá integrar a los nuevos actores emergentes, los países del Sur, los que hasta hace poco eran la periferia de ese bloque hegemónico. El G20, en ese sentido, luego de una primera fase en que acordó dotar de liquidez a los grandes bancos para impedir su caída, se transformó en un organismo más declamatorio, donde los diversos gobiernos pueden expresar sus opiniones, pero donde no se toman decisiones concretas. En el año 2014, vemos cómo la crisis, esa locomotora que arrancó en Wall Street, ahora intenta trasladar sus consecuencias a las economías de los emergentes. Las resistencias geopolíticas al reconocimiento de un mundo multipolar responden ante todo a la necesidad y a la intención del norte industrializado de mantener su liderazgo a través de diversas alianzas continentales hacia el Atlántico y hacia el Pacífico³. Ello explica, entre otras cuestiones, la profundización de las contradicciones sociopolíticas y económicas y la ausencia una institucionalidad que se reforme y democratice. En otras pa-

2 Como señala Radhika Desai en este Documento de trabajo: "El contraste entre el crecimiento de China y de otras economías emergentes y el estancamiento en el mundo avanzado industrializado en el siglo veintiuno es contingente, pero está profundamente enraizado en el DDC. Si bien demasiados países en desarrollo y en transición no pudieron resistir el ataque neoliberal durante el Largo Declive, una nueva cohorte de economías emergentes fueron capaces de implementar el desarrollo combinado de manera exitosa, ya sea porque se mantuvieron en gran medida ajenos al dictado de Occidente, como en el caso de China, o porque pudieron conservar una cierta autonomía de la agenda neoliberal, como la India, o porque lograron recuperarla luego de atravesar los desastres del neoliberalismo, como Rusia y América Latina en el año 2000. El crecimiento en las economías emergentes está extendiendo ampliamente el bienestar material, que permanece robusto, en gran medida, porque estas economías están considerablemente menos financiarizadas y más concentradas en el crecimiento productivo."

3 Demostración de ello es el reciente Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) entre Estados Unidos, algunos países asiáticos como Japón, Singapur, Malasia y Vietnam, de Oceanía como Australia, Nueva Zelanda y Brunei, y los americanos de la Alianza para el Pacífico como Chile, Perú y México, además de Canadá.

labras, consideramos que el objetivo que sostienen es desalentar allí donde sea posible el proceso de consolidación de los BRICS, generar políticas de contención con Rusia y China y recuperar la hegemonía mundial a pesar y más allá de la incidencia real que los países emergentes vienen demostrando en el nuevo orden mundial. De allí que las tesis que afirman que ahora los emergentes serían los que amenazan con arrastrar al mundo a una nueva recesión se demuestran falaces⁴.

El mundo fue arrastrado a la crisis del 2008 principalmente por la especulación financiera propia de un tipo de capitalismo, el capitalismo global actual. Por lo tanto, consideramos que alegar la responsabilidad a los BRICS como causantes de la crisis global no resiste ningún análisis⁵. Finalmente, consideramos que las resistencias a la multipolaridad y a la multilateralidad en la toma de decisiones constituye una resistencia tanto a la modificación de una arquitectura financiera mundial diseñada a medida de la composición y de la orientación de los organismos multilaterales, así como de las instancias de toma de decisiones que pueden afectar la paz y/o la prolongación de los conflictos en el mundo. Las múltiples resistencias a la multipolaridad se explican también a partir de las características de dos tipos diferentes de capitalismo y de geopolítica como veremos a continuación.

Transformaciones globales: dos tipos de capitalismo y de geopolíticas

Las tensiones que producen el conflicto económico global entre el bloque resistente a la multilateralidad y los emergentes que intentan consolidarla consiste principalmente en que cada uno de estos bloques representa dos tipos de capitalismos y de estrategias geopolíticas diferentes. Una, que tiende a aumentar las contradicciones y las tensiones a nivel mundial, apostando a la financiarización de la economía a partir de orientaciones económicas que promueven la austeridad, el rentismo y la concentración económica, es decir, la profundización de las desigualdades. No obstante, ello no termina de configurar un nuevo relato consistente de la gobernanza global sobre la base de configurar un nuevo enemigo mundial y la necesidad de que el resto del mundo se alíe detrás de este liderazgo. De esta forma, en vez de utilizar a las Naciones Unidas como el mecanismo democrático para establecer acuerdos de resolución de los conflictos en forma

conjunta –para el desafío del terrorismo que promueve el Estado islámico– se genera en forma paralela a la reunión de la ONU, una suerte de ‘liga de las naciones’ que funciona de manera paralela con los países aliados. En consecuencia, no se resuelven los conflictos, sino que se los reproduce a otro nivel en beneficio de las complejas industrias militares ya que se desacredita la capacidad de la ONU para la resolución de problemas económicos, políticos como geopolíticos.

Las transformaciones globales que promueve la multipolaridad en el nuevo escenario en el cual se producen los principales acontecimientos ya no están atravesadas por la disputa entre dos sistemas ideológicos, económicos y de alianzas cívico-militares, vale decir, capitalismo *versus* socialismo que han sido tan característicos de la modernidad y de la Guerra Fría particularmente, sino entre dos tipos *de* capitalismos que establece una vinculación distinta entre el Estado, la sociedad y el mercado. Sea como sociedades de libre mercado o sociedades *con* mercado. Una, desregulado a favor de las finanzas, rentas especulativas, concentración. Otro, con un mercado regulado por el Estado con eje en la economía real, en la producción, en la generación de empleo y en valor agregado. La disputa central en los foros académicos y mundiales se produce también en cómo se sale de la actual situación de estancamiento global: si con ajuste fiscal, cambiario, apertura del comercio y endeudamiento (austeridad); lo cual promueve la ortodoxia económica; o si por el contrario, con más gasto público en infraestructura, manteniendo la demanda y el consumo interno⁶.

Este debate también se traslada al comercio internacional en el marco de las propuestas de liberalización promovidas desde el G20, la OCDE y la OMC. En cierta medida, se observa una suerte de doble estándar de los países desarrollados en el mismo, porque pregonan ideas que no tienen relación ni con las políticas que aplicaron históricamente ni con sus políticas actuales. El sistema multilateral de comercio esta desbalanceado: los países que dominan el debate en el G20 sobre el comercio internacional pretenden que los países en desarrollo apliquen políticas de apertura indiscriminada de la economía mientras ellos preservan instrumentos para fomentar su industria. Hay posiciones divergentes como las de India, Sudáfrica, la Argentina y en menor medida Brasil, que sostienen la necesidad de que el sistema multilateral de comercio brinde a los países en desarrollo el margen de

4 Lo mismo que la acusación que la alianza contra ISIS entre Rusia, Irán y Siria apunta más a atacar a los ‘rebeldes moderados’, financiados y armados por occidente y que buscan desalojar el gobierno de Siria que a los verdaderos terroristas.

5 Desde nuestro punto de vista, la crisis fue provocada centralmente por los Estados Unidos en el 2008 por la burbuja financiera, sin embargo, los mercados emergentes que la sufrieron serían los que alterarían las economías de los países de Occidente, léase, los grandes países desarrollados.

6 Como señala Eduardo Crespo en este Documento de trabajo: “las perspectivas de una recuperación de la economía mundial en base a la teoría del crecimiento liderado por la demanda agregada. Dado que los elevados niveles de endeudamiento domésticos impiden que el consumo financiado por crédito en los Estados Unidos y Europa puedan funcionar nuevamente como el motor del sistema económico internacional, se concluye que solo una fuerte recuperación del gasto público en estas economías podría lograr este objetivo”.

maniobra necesario para llevar adelante el desarrollo de su industria. En un mundo dominado por las cadenas globales de valor donde las multinacionales son las que determinan la localización de las actividades a lo largo y a lo ancho del mundo, si no hay una política de Estado que fomente la inserción de los eslabones de mayor valor agregado (conocimiento, tecnología e innovación), el peligro es que los países se queden entrampados en los eslabones de menor valor agregado.

Más allá de este debate económico entre ortodoxia *versus* heterodoxia, también asistimos a la tensión entre dos geopolíticas diferentes, contrapuestas y antagónicas. Estos bloques en disputa en el nuevo orden global responden a los mencionados tipos de capitalismo, cuya vinculación entre modelos de capitalismo y doble apuestas geopolíticas no pueden ya escindirse: entre la que se establece entre las agendas del Norte global y las del Sur global; y entre los países desarrollados de Occidente y los Asia en la resolución del conflicto de Medio Oriente. En ese sentido, en este análisis, no ponderamos si la multipolaridad es positiva o negativa, sino en términos de las principales oportunidades y desafíos que este nuevo contexto lega a los países emergentes⁷.

El Estado como actor clave del proceso de transformación

Esta afirmación —que el Estado es un actor clave en todo proceso de transformación— no por ser repetida deja de ser menos importante. En este Documento de trabajo hemos insistido en tal idea porque consideramos al accionar del Estado como una condición necesaria aunque no suficiente para consolidar el desarrollo y un proceso de transformación sustentable. La recuperación del Estado, de la soberanía, la autodeterminación, entre otros, se vincula con el mayor consumo de los sectores pobres y medios, de la adquisición de nuevos derechos sociales, al progresivo avance de los derechos civiles individuales y a una mayor capacidad del Estado de representar a los sectores diversos de la sociedad civil. Sin la recuperación de un rol activo y presente del Estado, no sería posible la recuperación de una política contestataria al neoliberalismo economicista, tecnocrático y desigualitario.

7 Como señala Theotonio Dos Santos: “La región tiene una oportunidad histórica para romper con la subordinación a las potencias. La política tiene que asumir el liderazgo de la transformación porque no van a ser los sectores empresariales las burguesías nacionales, los que van asumir este cambio. La hegemonía de Estados Unidos comienza a desgastarse en un mundo en que las contradicciones en los modos de producción capitalistas se hacen más fuertes. La erosión de la capacidad de control de Estados Unidos, que fue acrecentándose en las últimas décadas, fue lo que permitió el surgimiento de los gobiernos populares en la región”. Entrevista a Theotonio Dos Santos: *Oportunidad histórica*. Por Federico Kucher. *Página 12*, lunes 28 de septiembre, pp. 10 y 11.

Recordemos una vez más que el paradigma neoliberal se afirmó junto con la globalización unipolar capitalista en una puesta en cuestionamiento del Estado Nación como regulador de la economía, en contra de las empresas públicas, visualizando al Estado como una institución política destinada a cuasi-desaparecer bajo el imperio del accionar y de la influencia eficiente y eficaz de las estructuras de gobernanza caracterizadas por su impronta ante todo técnica en una escala global del régimen cosmopolita. De allí que esta lógica presupone que la clave es el libre mercado. Es decir, que para lograr competitividad, integración y superar la pobreza la vía no es alentar un Estado interventor y activo, sino antes bien liberar aún más los mercados a su propio accionar y funcionamiento. Frente a este tipo de visión, apuesta y estrategia, consideramos que la vía no es el libre mercado, sino un Estado con apoyo de la sociedad civil que logre la promoción de una democracia de derechos y una mejor distribución del ingreso y de las oportunidades. Una de las buenas noticias de los últimos años es que se avanzó en emplear el Estado para generar cambios a favor de los sectores populares. Es un proceso difundido en toda América Latina que ha sido posible entre otros factores gracias a las características de los liderazgos políticos y al apoyo recibido por parte de un sector mayoritario de la sociedad civil. En ese sentido, este contexto refuerza la importancia del rol del Estado, del énfasis en las políticas públicas orientadas al desarrollo productivo, al desendeudamiento, a la reindustrialización, a potenciar el mercado interno, a la cada vez más creciente inversión en investigación, en ciencia y en tecnología y; por otro lado, la que intenta retornar a la financiarización de la economía.

En el plano de la geopolítica actual, el Estado tiene un rol adicional cada vez más central y decisivo: intentar incidir en el contexto global en forma proactiva y representativa de sus principales intereses nacionales y regionales. Un ejemplo de ello es el intento de promover una resolución de Naciones Unidas como herramienta fundamental para permitir que la reestructuraciones de las deudas soberanas se lleven a cabo con mayor equidad, eficiencia y transparencia allí donde ello sea posible, y que al mismo tiempo, se limite el accionar de los grupos minoritarios especuladores cuyos intereses ponen en riesgo la profundización de la consolidación del desarrollo de nuestros países. En consecuencia, en el escenario global, cada vez más y de manera cada vez más clara quedan en evidencia la confrontación de visiones y posiciones entre dos tipos de capitalismo y de estrategias de desarrollo que respeten las necesidades, la autonomía y las posibilidades de cada país.

La agenda de los emergentes en un tiempo de inflexión

Dada la recuperación del Estado y con ello el retorno de lo político, en este punto, nos interesa simplemente señalar

lo que entendemos son las principales cuestiones que conforman la agenda de los países emergentes en el particular escenario que denominamos “de inflexión”: consolidar una nueva arquitectura financiera; considerar las características del actual capitalismo cognitivo y el replanteo de los bienes públicos; promover el desarrollo sustentable e inclusivo y una gobernanza global en un doble y simultáneo movimiento de reformar las instituciones de Bretton Woods y de Naciones Unidas, y de creación institucional a nivel regional que garantice el poder hegemónico dentro de su espacio con instituciones regionales propias en materia financiera, de resolución de arbitrajes, marcos cognitivos, defensa de los recursos naturales, de la infraestructura, el comercio intra-regional, entre otros temas clave.

La reforma de la arquitectura financiera. La reforma de los organismos financieros para que los países en vías de desarrollo logren volver sustentable los intentos por consolidar el desarrollo hasta aquí obtenido. Para ello, consideramos necesario discutir y redefinir la estructura financiera internacional, particularmente el rol del FMI y la necesidad imperiosa del cierre de paraísos fiscales, de mayor tributación a la concentración y desinversión; una mayor regulación de los flujos de inversión, de la reestructuración de las deudas soberanas y de las normas internacionales para que los países menos desarrollados no sean víctimas de la usura de los países desarrollados⁸. Estamos ante un proceso de contracción de la economía mundial provocada por una crisis estructural de sobreproducción, amplificada por las políticas globales que se están adoptando como supuestos remedios a la enfermedad de esta crisis. De modo que la discusión sobre un nuevo rol de los organismos internacionales y de las características de la nueva arquitectura financiera resulta insoslayable para consolidar la multipolaridad actual.

Capitalismo cognitivo y el replanteo de los bienes públicos. Se conoce el cambio de un tipo de capitalismo industrial a un capitalismo cognitivo por varias formulaciones: el pasaje del fordismo al posfordismo; por la deslocalización y tercerización del proceso productivo; pero también por la importancia que el valor del conocimiento, de la tecnología y del capital inmaterial tienen en la definición de los bienes públicos y de la competitividad global. La innovación permanente requiere de cuotas cada vez más grandes de creatividad y de conocimiento. No obstante, nos preguntamos en qué medida el resguardo del conocimiento, de la innovación y tecnología puede quedar confinado a unos pocos sectores o a unos pocos países que no hacen más que reproducir nuevas

formas de apropiación privada que llevan a la reproducción de mecanismos de dependencia y de subordinación cada vez más profundos⁹. El conocimiento social es apropiado por las empresas transnacionales mediante patentamientos, cobros de *royalties*, condicionamientos a productores particularmente agrícolas ya que reproducen una cadena de subordinación a las políticas que dictan las multinacionales. Esto vuelve a reproducir un neodependentismo, pero esta vez a través del capitalismo cognitivo donde lo material en la producción pierde relativa importancia y donde lo inmaterial, la tecnología y la innovación permanente resultan centrales en el actual proceso productivo. En este sentido, las exigencias de este tipo de capitalismo ubican a la región en la exigencia de *aggiornarse* a las nuevas exigencias de la producción. De lo contrario, el riesgo de la reprimarización no será una elección del perfil productivo, sino su más manifiesto destino.

Promover el desarrollo inclusivo y sustentable. Ambos conceptos, sustentabilidad e inclusión, no deberían escindirse de la concepción del desarrollo en la región. La preocupación por las cuestiones ambientales como por ejemplo la minería a cielo abierto, la especulación de la tierra periurbana e inundaciones, la contaminación de napas acuíferas la saturación de las megaciudades sin ordenamiento territorial, por las consecuencias del cambio climático, entre otras cuestiones centrales, no pueden estar desarticuladas de la lucha por una globalización que permita mayor equidad en la negociación de los intereses en instituciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, entre otros, para promover efectivamente el desarrollo en nuestros países y, simultáneamente, lograr sustentabilidad ambiental. En efecto, las luchas por otra arquitectura financiera, por otra composición en los organismos internacionales, por más financiamiento de infraestructura, por potenciar los esfuerzos industrializadores, entre otros, no deberían disociarse del cuidado ambiental. Los procesos de industrialización, de generación de empleo de calidad son también clave en el cuidado del ambiente y de la integración social. La inclusión social, el crecimiento económico y el desarrollo sustentable e inclusivo es una materia pendiente en los países de la región hasta tanto no consoliden los activos logrados a partir del rol activo del Estado y con apoyo manifiesto de su sociedad. En síntesis, existen tres alternativas principales. Entre el desarrollo propuesto por el neoliberalismo que transforma a los recursos naturales y a la biodiversidad en enclaves extractivos vinculados a multinacionales que empobrecen las poblaciones del lugar y deterioran el ambiente. El posdesarrollo que, en función de evitar la contaminación o el despoblamiento se abstiene de intervenir

8 Como señalara el Papa en su visita a Nueva York: las finanzas no pueden seguir manejando la política. Sobre todo en el marco de una situación de sobreproducción y donde la inequidad comprende el 1% de la población que detenta el 50% de la riqueza global.

9 Ejemplo de ello son los derechos de patentamiento, los tratados firmados de APYC, de libre inversiones, y en algunos casos de TLC.

y busca el decrecimiento y la austeridad de los consumos. Y el desarrollo inclusivo y sustentable que debería incluir una posición ética a favor de conciliar acumulación e industrialización con sustentabilidad ambiental; intervención innovadora de empresas mixtas con retención de rentas públicas para mejorar la calidad de vida de los territorios e inversión pero con pactos y con participación de los principales actores involucrados.

Gobernanza global: reforma y creación institucional simultánea. No se trata de crear un mundo ideal, ni generar alianzas y actores globales (G77 + China, los BRICS, etc.) para modificar las instituciones multilaterales vigentes (como fuera la resolución respecto de deudas soberanas), así como democratizar las viejas instituciones de posguerra, las Naciones Unidas, sino conjunta y simultáneamente la creación institucional a nivel regional que de autonomía y genere un verdadero poder regional. Sobre todo de aquellos que ayuden a configurar un bloque de poder regional con más autonomía de lo trasnacional. Es decir, en nuestro caso, la existencia de la UNASUR, el MERCOSUR, de la CELAC y aún el pleno funcionamiento del Parlasur, son pasos adelante democráticos y autonómicos en ese sentido, pero todavía tienen que generar nuevas instancias, una Corte de justicia y un arbitraje sustituto del CIADI y de la Haya; un Banco del Sur, fondos contracíclicos y una renovada ingeniería de sus Bancos Centrales para créditos y transacciones en sus propias monedas para depender cada vez menos del dólar y motorizar así sus mercados internos en un contexto de baja demanda internacional y generar instituciones de defensa de los recursos naturales estratégicos. En definitiva, en un mundo que se configura como multipolar, necesita que América del Sur pueda configurarse como uno de esos polos de poder con capacidad real de articulación, de negociación y de toma de decisiones.

La integración regional: ¿en serios problemas?

Así como la agenda de los países emergentes está atravesada por tensiones y desafíos, la agenda de la integración regional no está exenta de dificultades para consolidarse. El desarrollo para volverse sustentable requiere de una región que se presente como un bloque con una clara articulación institucional, con cierta autonomía y con políticas estratégicas comunes, consensuadas y con una férrea capacidad de negociación. Para ello, entre otras cuestiones, se requiere configurar un bloque o un polo con presencia e incidencia internacional en las decisiones principales a escala global.

En ese contexto, el proceso de integración regional atraviesa una situación de conflicto pues luego del fuerte impulso dado a la región en la década previa a través de la diplomacia presidencial a partir de la creación de diversas instituciones, el nuevo contexto económico resulta desfavorable para los emergentes, dada la baja del precio de los *commodities*, de las

exportaciones, de las devaluaciones competitivas, entre otros indicadores. De modo que por un lado, la restricción interna de las elites y su voluntad de modificar el MERCOSUR y el poder de integrarse de manera individual de cada país a otras alianzas regionales, amenazan con estructurar una inserción internacional y regional de especialización, menos autonómica y latinoamericanista que termine por desalentar, por caso, el proceso de integración regional del MERCOSUR o de la UNASUR. En ese sentido, consideramos que es imperioso fortalecer la integración regional de manera mancomunada en lo que al nodo de la contradicción principal se refiere: la financiarización de las economías, la restricción de divisas y de las exportaciones, entre otros factores clave. En ese sentido, es preciso retomar el proyecto del Banco del Sur, y crear nuevos mecanismos de financiamiento a las exportaciones en monedas regionales que reemplacen el uso de dólares, recreando así mercados internos más amplios, más autónomos y más rentables para la región. En términos políticos, el fortalecimiento de la UNASUR como centro político de un bloque que articule al MERCOSUR y a la CELAC parecería ser una de las posibilidades estratégicas para nuestra región.

A partir del año 2012, la crisis mundial comienza a hacerse más evidente por varios indicadores: el enfrentamiento de la economía global, la disminución de las exportaciones, la caída de la economía de Brasil, entre otros factores. En ese sentido, se observan variados signos de presión por debilitar el proceso de integración regional. Pero también los países de la región se muestran resistentes en algunos casos a dichas presiones y favorables a resolver allí donde sea posible los conflictos puntuales, como ser por caso, la búsqueda de salidas pacíficas a conflictos fronterizos entre Colombia y Venezuela por la UNASUR; la resolución de la paz interna en el acuerdo logrado entre el Gobierno de Colombia y las FARC a instancias de Raúl Castro en la Habana; el acuerdo de reinicio de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos que debe culminar con el fin del embargo; la votación de la ONU a favor de establecer una normativa internacional con principios para la reestructuración de las deudas soberanas, la aceptación de La Corte de la Haya para resolver el diferendo con Chile por la petición de Bolivia para la salida al mar; el rechazo del parlamento de Uruguay a incorporarse este país a tratados internacionales de servicios como el TISA; el acuerdo sobre la compra de medicamentos y eventual producción conjunta de los países de la UNASUR para evitar las arbitrariedades de la multinacionales, entre otros casos relevantes.

En suma, frente a estos acontecimientos, el contexto de inflexión muestra lo complejo, controversial y conflictivo de la situación actual a la hora de generar más espacios de innovación y de iniciativas para generar políticas públicas regionales y para tomar decisiones consensuadas que den respuestas concretas a los problemas y a los desafíos que sucesivamente se le van presentando a la región.

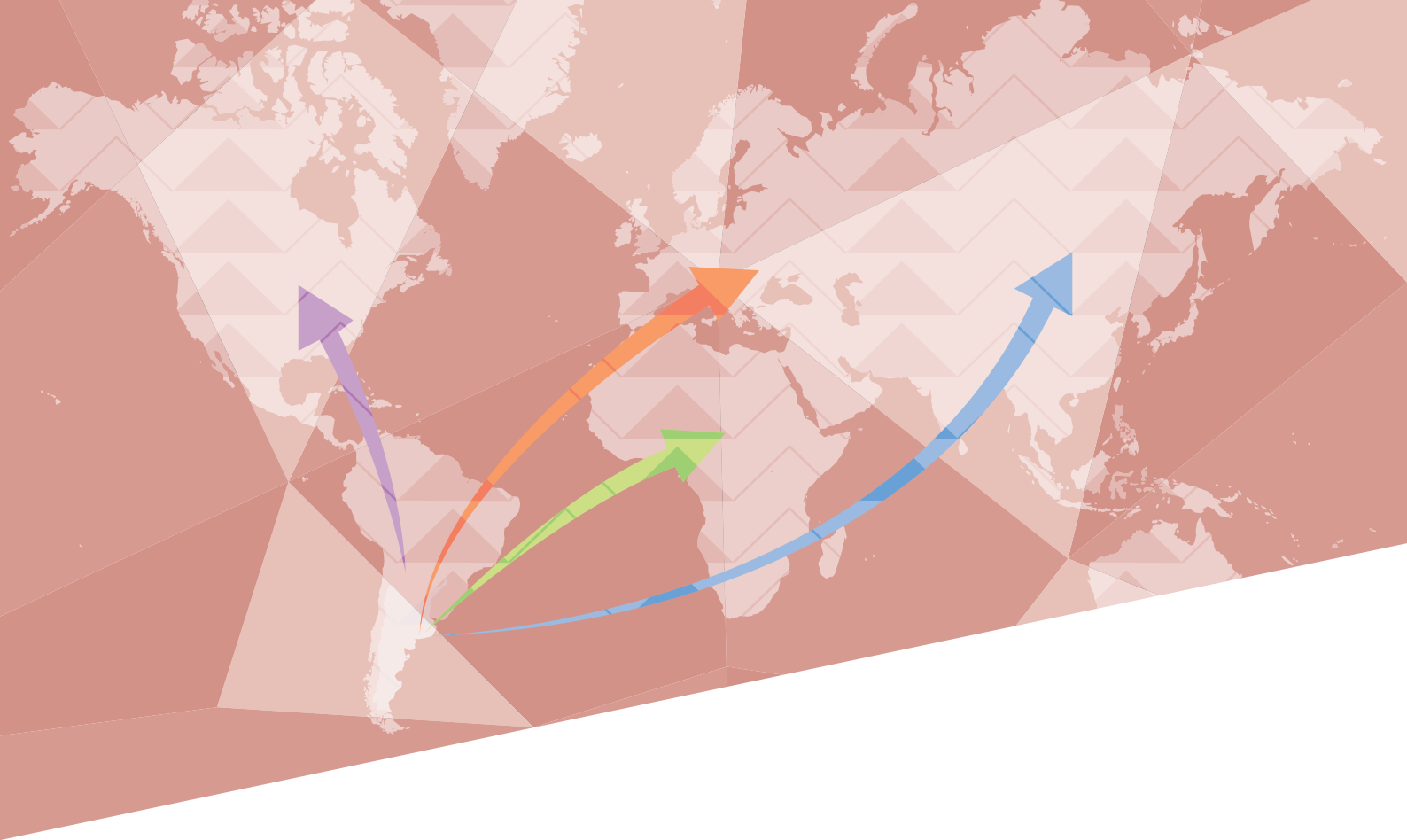
Gobernar e incidir en el contexto: desafíos y oportunidades

La tarea de gobernar y de incidir en el contexto global, se ha vuelto paulatinamente una tarea ardua y cada vez más compleja. La variable nacional, es decir, aquello que acontece en el plano doméstico de los Estados nacionales ya no puede escindirse de las tendencias y de las características que presenta el contexto regional y global. La interconexión de estos niveles de gobierno –nacional, regional y global– resulta imprescindible tanto para los análisis interpretativos que se producen académicamente, como para la toma de decisiones político-económicas que se traducen en políticas públicas nacionales o regionales. No obstante ello, los principales desafíos y oportunidades consisten en fortalecer la democracia, consolidar el desarrollo económico de manera sustentable y reforzar una identidad propiamente latinoamericana para nuestra región de cara a la incidencia de los intentos de regresar a una globalización unipolar, hacia un tipo de capitalismo de libre mercado, y a fomentar la carencia de autonomía de nuestros países por el fortalecimiento de los lazos político-económico bajo la lógica del neodependentismo.

Por su parte, aunque vinculado a lo anterior, visualizamos la necesidad de incidir en los contextos, no adoptando ya una actitud pasiva por parte de los Estados nacionales y de las sociedades civiles de América Latina. Eso supone tener una visión claramente estratégica que se vincule a ciertas apuestas por el fortalecimiento de la región y de la agenda por una gobernanza global que se sustente en la democratización de las instituciones internacionales multilaterales por los emergentes y la agenda del G77 + China, los BRICS y otros actores de relevancia, y por una orientación productiva del capitalismo más competitivo y más orientado por el Estado, donde la multipolaridad, con sus potencialidades y desafíos, logre diseñar y consolidar otro tipo de gobernanza global.

Para finalizar, este Documento de trabajo nos ha concedido la oportunidad de extraer conclusiones que nos permitieron comenzar a vislumbrar el futuro con cierta esperanza sin por ello perder la mirada crítica y el realismo político sobre estos temas, sobre los actores y los procesos que caracterizan la geopolítica actual, en un mundo cada vez más difícil, conflictivo y complejo. Sin embargo, preferimos considerar a este tiempo de inflexión como un momento de oportunidad en el que se toman decisiones cruciales en materia económica, política, social y cultural ya que se juegan grandes apuestas históricas, particularmente en la región, a partir de que el paradigma posneoliberal se consolide, o no, de la sustentabilidad del desarrollo productivo-inclusivo, del fortalecimiento de las democracias en los países de la región y de una globalización donde la multipolaridad sea expresiva tanto de la incidencia global como de la participación genuina en la toma de decisiones de los países emergentes y en desarrollo. Este tiempo kairós que le toca vivir a la región, es sin lugar a

dudas un tiempo de oportunidad histórica que las sociedades latinoamericanas no podemos dejar de aprovechar si hemos sabido leer los indicios que hacen singular a este contexto, a estos procesos y, principalmente, a este particular tiempo de inflexión.



SOBRE LOS AUTORES

Sobre los Autores

Ricardo Aronskind es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Relaciones Internacionales por FLACSO. Investigador-docente en la UNGS (IDH, Área de Estudios Políticos). Es Coordinador del Programa PISCO (Programa de Seguimiento de la Crisis del Orden Mundial) del Instituto de Desarrollo Humano de la UNGS (2009-2011). Miembro del Plan Fénix. Profesor en las Maestrías de Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA-FCE), de Sociología Económica (UNSAM-IDAES) y de Relaciones Internacionales (FLACSO). Es autor de los libros “Más cerca o más lejos del desarrollo”, “Riesgo País, la jerga financiera como mecanismo de poder” y “Controversias y debates en el pensamiento económico argentino”, de numerosos artículos y ensayos de investigación publicados en diferentes compilaciones y revistas de economía y ciencias sociales.

Arnaldo Bocco es Economista -Licenciado, Master y Doctorado en Economía- por York University, Canadá. Ha sido Director del Banco Central de la República Argentina. Presidente del BICE -Banco de Inversión y Comercio Exterior-. Vicepresidente de ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo) y miembro del Consejo Directivo. Secretario General de ABAPRA (Asociación de Bancos Públicos, Privados y Regionales de la República Argentina). Presidente Ejecutivo y del directorio de la Corporación Buenos Aires Sur, Sociedad del Estado. Director del Banco de la Ciudad de Buenos Aires. Profesor de diversas Universidades de grado y posgrado. Consultor de organismos internacionales, *BID*, *Banco Mundial*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (*PNUD*) y de *UNICEF*. Ha publicado más de 10 libros de investigación económica y cerca de 100 artículos técnicos y académicos sobre políticas económicas, programas de reforma tributaria, teoría de las finanzas públicas y su vinculación con los modelos de crecimiento, desarrollo y distribución de ingresos en revistas de Argentina, Chile, Brasil México, Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. Es Miembro del Consejo de Administración de la Fundación Gobierno y Sociedad, y del Consejo Académico de la Fundación Metropolitana.

Mercedes Botto es Licenciada en Sociología con Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Es miembro de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas Argentinas (CONICET) y Directora del Programa Regional de Estudios sobre Cooperación e Integración Regional (PECIR) en FLACSO Argentina. Desarrolla su investigación y docencia

en temas relacionados con gobernanza regional y el impacto de las organizaciones globales en las políticas públicas.

Horacio Cao es Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Máster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Como miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales trabajó en tareas de modernización de los Estados Provinciales y ha participado y brindado asesoramiento en comisiones de Presidencia y el Senado de la Nación. Fue Secretario de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan (2007 - 2013) y, en tal condición, elegido y re elegido como vicepresidente del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP). Durante el año 2014 se desempeñó como Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Se especializa en temas relacionados con el desarrollo desigual y la política y la Administración Pública provincial. Es docente e investigador de diferentes Centros de Estudio y cursos de grado y postgrado de Universidades Nacionales y privadas, siendo autor de varios libros sobre la temática. Publica con regularidad artículos en revistas científicas y medios periodísticos de la Argentina e Iberoamérica.

Eduardo Crespo es Doctor y Máster en Economía por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ) y Licenciado en Economía y Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de la Universidad Federal de Rio de Janeiro y de la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Fue profesor de la UBA y dictó cursos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Realizó estudios en Roma Tré y Sapienza (Italia). Actualmente, se desempeña en el área de Economía Política Internacional, en el marco del Programa de Economía Política Internacional (PEPI) de la UFRJ.

Raúl Dellatorre es Licenciado en Economía Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es editor de la sección Economía de *Página 12*. Se desempeñó como periodista especializado en economía en diversos medios gráficos (*Diario La Voz*, *Diario La Razón*, bajo la dirección de Jacobo Timerman, Agencia DyN y diversas revistas de Economía). Formó parte de los equipos de redacción que formó Julio Nudler en *La Razón* y *Página 12* (hasta su desaparición física), convocado por el mencionado. Escribió, junto al periodista e historiador Néstor Restivo, un ensayo sobre El Rodrigazo (Capital Intelectual, años 2005). Integra actualmente el Consejo de

Redacción de la revista *Estrategia Energética*. Fue integrante de la conducción gremial de la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (Utpba), donde también dictó cursos de formación. Es docente en los seminarios de formación de jóvenes profesionales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), donde dicta cursos de Economía Política junto al profesor Emir Sader. Desde 2013, dictó más de veinte conferencias en todo el país sobre Economía y Política para grupos de jóvenes, militantes, integrantes de grupos de trabajo o de acción social, dentro del programa “Café, Cultura, Nación” del Ministerio de Cultura de la Nación.

Radhika Desai es Profesora del Departamento de Estudios Políticos y Directora del Grupo de Investigación sobre Economía Geopolítica, Universidad de Manitoba, Winnipeg, Canadá. Es la autora de *Geopolitical Economy: After US Hegemony, Globalization and Empire* (2013), *Slouching Towards Ayodhya: From Congress to Hindutva in Indian Politics* (2004) y de *Intellectuals and Socialism: ‘Social Democrats’ and the Labour Party* (1994), a *New Statesman and Society*. Editora de *Theoretical Engagements in Geopolitical Economy* (2015), *Analytical Gains from Geopolitical Economy* (2015), *Revitalizing Marxist Theory for Today’s Capitalism* (2010) y *Developmental and Cultural Nationalisms* (2009). También ha escrito numerosos artículos en *Economic and Political Weekly*, *New Left Review*, *Third World Quarterly* y en otras revistas especializadas, y ha editado colecciones sobre partidos, economía política y nacionalismo. Es la co-editora, junto a Alan Freeman, de la serie de libros de Economía Geopolítica, realizado en colaboración con Manchester University Press y de la serie de libros sobre *El futuro del capitalismo* con Pluto Press. Es parte de la junta editorial de varias revistas especializadas, entre las que se encuentran: *Canadian Political Science Review*, *Critique of Political Economy*, *E-Social Sciences*, *Pacific Affairs*, *Global Faultlines*, *Research in Political Economy*, *Revista de Economía Crítica*, *World Review of Political Economy* y *International Critical Thought*.

Alfredo W. Forti es Asesor del Secretario General de la Organización de Estados Americanos en asuntos de Defensa. Anteriormente se desempeñó como Director del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR y Viceministro de Defensa y Secretario de Asuntos Internacionales para la Defensa del Ministerio de Defensa argentino y como embajador de Argentina ante la República de Honduras. Tiene una Maestría en Administración Pública por la Universidad de Harvard y ha publicado varios trabajos sobre Defensa y Estrategia en Suramérica y geopolítica de los recursos naturales.

Daniel García Delgado es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Titular de

Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina. Director de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social del AEPP en FLACSO sede Académica Argentina y Director de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina.

Jorge Marchini es Profesor Titular de Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Director de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política (SEPLA). Coordinador para América Latina del Observatorio Internacional de la Deuda (OID-IDO). Investigador del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Grupo de Trabajo Integración y Unidad Latinoamericana. Asesor del Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria (CIGES). Miembro del Consejo Editor de la Revista latinoamericana *Tiempo de crisis*.

María Cecilia Míguez es Doctora en Ciencias Sociales, *summa cum laude* (Universidad de Buenos Aires). Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE - UBA). Licenciada en Ciencia Política (UBA). Diploma de Honor otorgado por la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Es Investigadora Asistente de CONICET, Investigadora del IDEHESI, Instituto de Estudios Económicos, Históricos, Sociales e Internacionales, Nodo Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Sus áreas de especialización son: Relaciones Internacionales; Política exterior argentina, Historia de los Partidos Políticos Argentinos, Historia Económica Argentina. Se desempeña como Profesora Adjunta de “Historia Económica y Social Argentina”, Facultad de Ciencias Económicas, Univ. de Bs. As.; Jefe de Trabajos Prácticos de “Historia Argentina”, FSOC-UBA; y como docente de posgrado en Historia de la Política y de la Economía Internacional FCE-UBA. Entre sus publicaciones se destaca su libro *Partidos políticos y política exterior argentina*, Ariel, 2013, así como numerosos artículos sobre actualidad e historia de las relaciones internacionales argentinas publicados en revistas académicas nacionales e internacionales.

Alejandro Pelfini es Doctor en Sociología y Director del Módulo Latinoamericano del *Global Studies Programme* en FLACSO Sede académica Argentina. Se desempeña también como profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. También dirige y participa en varios equipos internacionales de investigación sobre desigualdad global, política ambiental y ciudadanía verde.

Sus áreas de investigación son: teoría social, sociología del medio ambiente y sociología política, en particular los temas populismo, elites, proceso de aprendizaje colectivo y cambio climático.

Fernando Porta es Profesor e Investigador Titular de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Director del Doctorado en Desarrollo Económico de la UNQ. Coordinador del “Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Ciencia, Tecnología e Innovación” (CIECTI-MINCYT) y miembro del Comité Editorial de la Revista *Desarrollo Económico*. Ha publicado libros y artículos de investigación sobre ‘Estructura Productiva y Desarrollo’, ‘Competitividad Internacional’, ‘Política Industrial y Tecnológica’, ‘Integración Económica’, ‘Reestructuración Industrial’ y ‘Estrategias de Empresas Transnacionales’.

Cristina Ruiz del Ferrier es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Forma parte de la Comisión Directiva de la Maestría en Intervención Social de la UBA. Dicta clases de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina. Se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura Ciencia Política del CBC de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Asimismo, se desempeña como investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO Sede académica Argentina y como Coordinadora académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO. Desde el año 2013, se desempeña como Editora responsable de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de FLACSO. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política y las Políticas Públicas.



FLACSO
ARGENTINA



ÁREA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**