



NUEVA SOCIEDAD | 250

América Latina: ¿caminos enfrentados?

COYUNTURA

Decio Machado

Armando Chaguaceda

TRIBUNA GLOBAL

Klaus Busch

TEMA CENTRAL

Richard Sandbrook

Nicolás Comini / Alejandro Frenkel

Mariano Turzi

Pierre Salama

Ariel M. Slipak

Günther Maihold

Claudio Lara C. / Consuelo Silva F.

Luis L. Schenoni

CRÓNICA

Elda Cantú / Diego Salazar

NUEVA SOCIEDAD

es una revista latinoamericana abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social.

Se publica cada dos meses en Buenos Aires, Argentina, y circula en toda América Latina.

Directora: Claudia Detsch

Jefe de redacción: Pablo Stefanoni

Equipo editorial: Silvina Cucchi, Florencia Grieco

Administración: Natalia Surraco, María Eugenia Corriés, Juan Manuel Corriés

NUEVA SOCIEDAD Nº 250

Diseño original de portada: Horacio Wainhaus

Arte y diagramación (portada e interior): Fabiana Di Matteo

Ilustraciones: Pablo Picyk

Fotografía de portada: Shutterstock

Corrección: Germán Conde, Vera Giaconi

Traducción al inglés de los sumarios: Kristie Robinson

Impreso en Talleres Gráficos Nuevo Offset,
Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Los artículos que integran **NUEVA SOCIEDAD** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Revista. Se permite, previa autorización, la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Oficinas: Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 4361-4108/4871

Correo electrónico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribución y ventas)

<www.nuso.org>

El portal **NUEVA SOCIEDAD** es una plataforma de reflexión sobre América Latina.
Articula un debate pluralista y democrático sobre política y políticas latinoamericanas.



**NUEVA
SOCIEDAD**

es un proyecto de la

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

COYUNTURA

4012	Decio Machado. Caso Gustavo Petro: <i>flagrant system error</i>	4
4013	Armando Chaguaceda. La «excepcionalidad» costarricense en crisis. Contienda electoral y alternativa progresista	14

TRIBUNA GLOBAL

4014	Klaus Busch. ¿Una Europa «para todos»? La crisis de la UE y la Gran Coalición alemana	28
------	---	----

TEMA CENTRAL

4015	Richard Sandbrook. La izquierda democrática en el Sur del mundo	42
4016	Nicolás Comini / Alejandro Frenkel. Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur	58
4017	Mariano Turzi. Asia y la ¿(des)integración latinoamericana?	78
4018	Pierre Salama. ¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes?	88
4019	Ariel M. Slipak. América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»?	102
4020	Günther Maihold. En busca de sentido para el proceso iberoamericano. Entre el ocaso y la reforma	114
4021	Claudio Lara C. / Consuelo Silva F. Profundizar la integración financiera regional. Dilemas y desafíos actuales	126
4022	Luis L. Schenoni. Brasil en América del Sur. La lógica de la unipolaridad regional	138

CRÓNICA

4023	Elda Cantú / Diego Salazar. De cómo un país prefiere un cocinero a un presidente	150
------	--	-----

■ Segunda página

América Latina está viviendo cambios en la correlación de fuerzas políticas e ideológicas que aún son difíciles de sopesar, dado que se trata de procesos en pleno desarrollo. No obstante, eso no impide comenzar a identificar algunos elementos. Dos de ellos son el «amesetamiento» de las perspectivas de cambio fundadas por el giro a la izquierda sudamericano y el reposicionamiento de las derechas regionales. Sin duda, los resultados de las gestiones progresistas fueron desiguales, pero más allá de los casos particulares, las izquierdas deben enfrentar un hecho que puede parecer de menor importancia, pero no lo es: después de alrededor de una década (que varía en más o en menos según el país), las banderas del «cambio» —ese concepto tan poco preciso pero tan productivo en la acción política— comienzan a ser enarboladas por alternativas de centroderecha. En el marco de visiones encontradas sobre los caminos posibles, no es sorprendente que la integración se ralentice.

En este número de NUEVA SOCIEDAD buscamos aproximarnos a la actual coyuntura latinoamericana a partir de algunos ejes transversales, con la finalidad de visualizar problemas y captar algunas tendencias. En pos de este objetivo, el artículo que abre el Tema Central, escrito por Richard Sandbrook, presenta una tipificación de diferentes vías de la izquierda democrática en el Sur: el camino socialdemócrata moderado, el populismo de izquierda y la socialdemocracia radical. A partir de esta cartografía, pueden visualizarse las condiciones de posibilidad, los obstáculos y las ventajas de cada una de estas alternativas, que dan cuenta de varios de los procesos políticos latinoamericanos de ayer y de hoy.

En la actualidad, los líderes de la primera etapa —«heroica»— del giro a la izquierda ya no están en el poder. Hugo Chávez y Néstor Kirchner por su temprana muerte, Luiz Inácio Lula da Silva —de quien siempre hay dudas sobre si intentará un regreso al poder—, por el final de su periodo presidencial. Y estos cambios de liderazgo tuvieron, como lo analiza el artículo de Nicolás Comini y Alejandro Frenkel, profundas consecuencias en relación con la apuesta de integración más ambiciosa: la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Pero a ello se suman las estrategias diferenciadas («concéntricas» y «poligámicas») por las que optan los diferentes países, con el «fantasma» de la Alianza del Pacífico (AP) como telón de fondo —y fuente de dudas— de la unidad regional.

Mariano Turzi y Ariel M. Slipak introducen otra variable imprescindible en cualquier análisis: los estrechos vínculos económicos con China. Slipak se pregunta si no estaremos ante un nuevo «Consenso de Beijing», en reemplazo del denostado Consenso de Washington. Y allí reaparece el interrogante acerca del efecto desintegrador de la AP, asociado a los efectos de la presencia asiática. ¿Cuáles son los impactos del ascenso del Asia emergente sobre el proceso de integración latinoamericano? ¿Se avanza hacia una fractura en el proceso de integración regional o se abren nuevos espacios de cooperación y coordinación? ¿Hasta qué punto se están creando divergencias y qué áreas posibles de convergencia existen?

En relación con los modelos de desarrollo –y la dependencia de los *commodities*–, Pierre Salama introduce varios cuestionamientos y preguntas que remiten a un punto central: ¿cuánto cambió la región en estos últimos años? ¿Qué alternativas existen a las visiones más tradicionales del desarrollo? Esto último remite a su vez a ideas vinculadas al «buen vivir» y a los cuestionamientos al desarrollo consumista occidental, que constituyen algunos de los argumentos del debate actual.

El artículo de Günther Maihold se enfoca en la integración desde otro punto de mira: la crisis de las cumbres iberoamericanas, cuya precaria situación se refleja en el ausentismo de muchos presidentes latinoamericanos en las últimas reuniones. El autor sostiene que, en este contexto, el verdadero reto consiste en desespañolizar el proceso iberoamericano, hacerlo independiente de los vaivenes de la política interna española y generar un fundamento más allá de la delgada base cultural, que no logra sustentar una presencia política iberoamericana en las relaciones internacionales. Sin duda, la Corona ya no es un elemento atractivo de este lado del océano: representa más la «colonialidad» que un imaginario de hermandad cultural.

Finalmente, dos temas claves: la integración financiera, sobre la que versa el artículo de Claudio Lara C. y Consuelo Silva F., y el rol de Brasil en la región, tema abordado por Luis L. Schenoni. El primero remite a la pregunta sobre cómo se vincula –y cómo debería vincularse– América Latina a la arquitectura financiera internacional, para muchos un factor desencadenante de la última crisis global. El segundo convoca a analizar el ascenso de Brasil como el paso de una histórica bipolaridad argentino-brasileña a su primacía regional, evaluar las características de la actual unipolaridad y desentrañar la lógica por detrás de la relación con sus vecinos durante el período actual.

Como ya señalamos, se trata de procesos en curso, en el que las «fotos» que congelan un momento pueden ser rápidamente superadas en la medida en que los procesos de integración dependen directamente del signo político de los gobiernos. Si la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) se funda en el antiimperialismo y el «socialismo del siglo XXI», la Unasur fue un esfuerzo de mayor alcance e ideológicamente más amplio liderado por Brasil, pero la AP representa otra torsión ideológica (en este caso, más «liberal») en las visiones de la integración y el progreso económico y social. No obstante, necesitamos esas «fotos» del momento actual para reflexionar hacia el futuro próximo sobre el devenir del continente y la solidez de las apuestas en juego.

Caso Gustavo Petro: *flagrant system error*

DECIO MACHADO

En Colombia, la destitución e inhabilitación de Gustavo Petro por la Procuraduría General de la Nación ha abierto una crisis institucional que va acompañada de un debate nacional sobre la necesidad de una reforma integral del sistema de justicia. El conflicto en torno de la Alcaldía de Bogotá ha implicado a múltiples actores –nacionales e internacionales–, que cuestionan la legitimidad del proceso y los «megapoderes» otorgados a una institución no elegida por sufragio universal. Su resolución consolidará o deteriorará aún más el sistema «democrático» colombiano.

El pasado 9 de diciembre, la Procuraduría General de la Nación consumaba el proceso iniciado meses atrás de destitución e inhabilitación por 15 años para aspirar a cargos públicos del alcalde de Bogotá Gustavo Petro. La sanción se basa en supuestas irregularidades y mala gestión en la reforma del sistema de recolección de basura en la capital colombiana, hechos acontecidos en diciembre de 2012 y a través de los cuales el gobierno

municipal buscó revertir la privatización de este servicio público.

■ El origen del caso Petro

La destitución del alcalde capitalino se originó en la puesta en marcha del programa «Basura Cero», un compromiso electoral que Petro asumió como dirigente del Movimiento Progresista –tras apartarse del Polo Democrático Alternativo (PDA)– du-

Decio Machado: sociólogo y periodista. Es miembro del equipo fundador del periódico español *Diagonal* e investigador de la Fundación Alternativas de Desarrollo Humano y Estudios Antropológicos (ALDHEA) de Ecuador.

Palabras claves: recolección de basura, Alejandro Ordoñez, Gustavo Petro, Procuraduría General de la Nación, Bogotá, Colombia.

rante su campaña electoral en la segunda mitad de 2011¹.

Mediante la aplicación de este programa, la Alcaldía de Bogotá buscaba reducir en miles de toneladas la basura que produce diariamente dicha urbe². Así, el 18 de diciembre de 2012, el gobierno municipal de Bogotá decidió el traspaso de competencias de la recolección de residuos de manos de operadores privados a la empresa pública Aguas de Bogotá, vehículo de expansión de la Empresa Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)³. La medida, aplicada con cierta improvisación y apresuramiento, provocó que mediante una acción concertada por parte de determinados contratistas privados, que hasta entonces se habían beneficiado por prórrogas permanentes de sus contratos, se acumulara basura durante tres días⁴. Fruto de esta situación, el gobierno municipal tuvo que afrontar de forma transitoria la firma de nuevos contratos con operadores privados, mientras consolidaba su programa público de recolección de basuras y reciclaje.

A pesar de que el plan «Basura Cero» reduce notablemente las tarifas del servicio de recolección de desechos, a la par que formaliza las condiciones laborales de unos 14.500 recicladores que quedaron vinculados al proyecto, la Procuraduría General de la Nación, liderada por el ultracon-

servador Alejandro Ordoñez, resolvió abrir una investigación por «presuntas

1. Algunos analistas políticos manifestaron que su inscripción para las elecciones municipales podría ser declarada nula, en la medida en que el candidato habría incurrido en doble militancia –según el artículo 2º de la ley estatutaria que antecede a la reforma política aprobada en 2009–. Según esta versión, Petro debería haber renunciado al PDA al menos un año antes de su postulación como candidato por otra formación política. El 30 de octubre de 2011, Petro fue elegido alcalde de Bogotá, y su mandato comenzó el 1º de enero del siguiente año. De los 4.904.572 votantes potenciales, participaron 2.324.885, y Petro recibió 721.308 votos (32,16%), mientras que su rival más próximo, Enrique Peñalosa, obtuvo 559.307 (24,93%); en tercer lugar quedó Gina Parody, con 375.574 votos (16,74%).

2. Bogotá tiene una extensión de 1.776 km², con una población aproximada de ocho millones de habitantes, en permanente crecimiento territorial y poblacional; cada bogotano produce una media de 24 kilogramos de basura al mes.

3. En Aguas de Bogotá participan en más de 99% entidades del orden distrital como la EAAB, la Empresa de Energía de Bogotá esp, Metrovivienda, el Municipio de La Mesa y Colvatel.

4. Durante su último día de operaciones, los privados dejaron de recoger entre 2.000 y 3.000 toneladas de desechos, los cuales estaban fuera de la programación prevista de la recién llegada EAAB. La privatización de la recolección de basura en Bogotá llegó de la mano de la desaparición de la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS), liquidada en 1996 tras escándalos de corrupción y sobrecostos. Las nuevas contrataciones, una vez finalizadas las primeras concesiones, debieron ser ejecutadas durante el último periodo de mandato de Antanas Mockus, posteriormente durante la gestión de Luis Eduardo Garzón y parte del mandato de Samuel Moreno. Los trámites al respecto, protagonizados por este último, se vieron interrumpidos por las investigaciones que se realizaron al calor del escándalo sobre la contratación de obras públicas durante su gestión. La corrupción en la contratación pública en la alcaldía de Bogotá, en parte denunciada por el propio Petro, motivó la expulsión del PDA de Samuel Moreno (septiembre de 2011), quien posteriormente fue detenido ya que se lo consideró responsable de dichas irregularidades.

conductas irregulares»⁵. En descargo del dirigente socialdemócrata, cabe indicar que la medida aplicada está estrechamente vinculada a lo que fueron los principales ejes de su campaña electoral: la defensa de lo público y lo ambiental y la lucha contra las mafias.

■ Mafias ancladas en la recolección de basura

Entre los empresarios beneficiados por las prórrogas *sine die* de la recolección de desechos en Bogotá, destacan dos grandes y controvertidos contratistas colombianos: William Vélez y Alberto Ríos⁶. Ambos fueron protagonistas de diversas maniobras que tuvieron como objetivo la prórroga de sus contratos, congestionando con todo tipo de observaciones las licitaciones que en diferentes momentos convocó el municipio bogotano. Esta estrategia se basó en el impulso de un amplio abanico de observaciones a los términos de referencia contractuales propuestos por la Alcaldía, los cuales iban desde la modificación de los indicadores de gestión planteados hasta la solicitud de cambios en los sistemas de remuneraciones para funciones complementarias, como era el caso de quienes cortan el césped o podan los árboles. Debido a que estas observaciones conllevan la necesidad de respuesta rápida por parte de una burocracia administrativa incapaz de cumplir con tales condiciones, los empresarios lograron en sucesivas

ocasiones el retraso de las licitaciones y se mantuvieron como beneficiarios de los contratos a pesar de que sus concesiones habían finalizado.

En lo referente a la vinculación de ciertos grupos empresariales y políticos con el paramilitarismo, el caso de Vélez es paradigmático⁷. En los últimos diez años, se convirtió en uno de los grandes contratistas de obras públicas del país, habiendo construido el *holding* empresarial Grupo ETHUSS, que factura cifras por encima de los 200 millones de dólares anuales y opera más allá de las fronteras colombianas⁸. El nombre de Vélez ha

5. El procurador Ordóñez, que ha criticado otras medidas de Petro como la prohibición del uso de la plaza de toros municipal para las corridas —«arte» del cual Ordóñez es un apasionado—, fue el protagonista de la suspensión de Moreno como alcalde de Bogotá en 2011. En la actualidad, Moreno sigue enjuiciado por concierto para delinquir y otros delitos vinculados a la corrupción.

6. Las sucesivas prórrogas de los contratos de recogida de basura en Bogotá, incluidas dos declaratorias de urgencia manifiesta, significaron que incluso el contralor distrital de la ciudad, Diego Ardila, declarara en 2012 que esta situación no podía continuar, dando plazo hasta diciembre de ese año —fecha de la aplicación del plan «Basura Cero»— para solventarla.

7. Fue precisamente Petro, en representación del PDA, quien desde el Senado denunció, entre otras tramas corruptas y criminales, el escándalo de la «parapolítica», destapando los vínculos económicos y políticos de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), lo que llevó a investigar, procesar y encarcelar a un tercio de los miembros del Congreso de entonces, en su mayoría aliados del uribismo.

8. Las empresas del Grupo ETHUSS desarrollan su actividad en países como México, Panamá, Chile, República Dominicana y Ecuador, además de Colombia.

sido referido en múltiples ocasiones por ex-jefes paramilitares –destacan las declaraciones de Freddy Rendón Herrera, alias «el Alemán»; Salvatore Mancuso y Jesús Ignacio Roldán Pérez, alias «Monoleche»–, que lo identifican como testaferro de Vicente Castaño, alias «el Profe», uno de los líderes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)⁹. Su nombre aparece también en memorandos del Bloque Norte de las AUC relacionados con el negocio de la basura. En círculos empresariales, Vélez es señalado como protegido y gran amigo del ex-presidente Álvaro Uribe.

Con respecto al empresario Alberto Ríos Velilla, quien es socio de la empresa Aseo Capital, cabe señalar que el clan Ríos Velilla es socio de la familia Nule –Grupo Nule– en polémicos negocios que en la actualidad son investigados por las autoridades judiciales. Al respecto, a mediados de 2010 salieron a la luz pruebas que evidencian la negociación de multimillonarias comisiones entre el ex-congresista Germán Olano y el empresario Miguel Nule Velilla, cuya empresa manejaba contratos de distintas obras públicas que se desarrollaban en Bogotá durante la gestión de Moreno. La principal obra que se vio directamente afectada en esas negociaciones irregulares fue la construcción del sistema de transporte público TransMilenio, que llegó a tener casi dos años de retraso y notables incrementos en sus costos iniciales.

En la lista de los implicados en el llamado «carrusel de contratación» –hechos que sacudieron la gestión municipal de Moreno–, aparecen entre otros los contratistas Miguel, Manuel y Guido Nule, todos ellos detenidos e imputados por la Fiscalía en diferentes delitos vinculados a este escándalo. En abril de 2013, una investigación periodística descubría la participación del clan Ríos Velilla en la sociedad anónima Land Developer Investment Inc¹⁰, con sede en el paraíso fiscal de Panamá, sociedad que se beneficia de un porcentaje del pago de cada uno de los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)¹¹. Periodistas del diario *El Tiempo* documentaron en Bogotá, Cartagena, Panamá y Santiago de Chile la presencia en la sombra de miembros

9. José Vicente Castaño Gil, paramilitar y narcotraficante colombiano, es hermano de Carlos Castaño –jefe y fundador de las AUC– y tiene un pedido de extradición de la Corte del sur de Nueva York por el delito de narcotráfico, aunque su paradero en la actualidad es desconocido.

10. El presidente de Land Developer es el empresario Danny David Cohen Mugrabi, quien fue inhabilitado y excluido por «falta de honestidad» para participar en contratos con la Autoridad del Canal de Panamá –según un edicto del 25 de enero de 2012–. Cohen Mugrabi también es miembro de la junta directiva de la compañía colombiana Megaterra SA, creada en 2010 y dedicada a proyectos de inversión, junto con los hermanos Joseph y Daniel Milidenberg Mizrachi. Estos últimos forman parte de la Corporación Karibana Beach Golf & Marina Club Cartagena de Indias, donde están asociados a su vez con los hermanos Javier y Alberto Ríos.

11. Esta concesión, ideada en 2011 con una duración de 16 años, ha sido la más grande que se ha adjudicado en Colombia.

de la familia Ríos Velilla en la firma recaudadora de los pasajes del SITP, así como su conexión panameña¹². Estas triangulaciones se complejizan con la aparición de empresas como Inversiones Alsacia SA, compañía que presta servicios de transporte público en Santiago de Chile y tiene entre sus accionistas de forma indirecta a los Ríos Velilla¹³.

Más allá de lo expuesto, el hecho de que ambos empresarios se mantuvieron por más tiempo de lo estipulado en la recolección de basuras de Bogotá implicó unas tarifas 20% más altas de lo establecido por la regulación vigente.

■ Procuraduría General de la Nación: el ariete contra Petro

La Procuraduría General de la Nación ejerce como un organismo de control autónomo del Estado que se encarga de investigar, sancionar, intervenir y prevenir irregularidades de los gobernantes, los funcionarios públicos y las agencias del Estado colombiano. Este organismo pretende garantizar la vigencia de los derechos colectivos de la ciudadanía, actuando en representación de la sociedad civil. Su funcionario de mayor jerarquía, el procurador general, es elegido por el Senado por un periodo de cuatro años a partir de una terna integrada por candidatos postulados por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Según Claudia Ruiz, ex-investigadora de la Corporación Arco Iris y ex-secretaria de Acción Social del gobierno de Peñalosa en la Alcaldía de Bogotá, el procurador Ordóñez «compró» su reciente reelección (2013-2017) «vendíéndoles a los congresistas puestos y contratos en la Procuraduría». Más allá de la polémica, cabe recordar que el propio Petro avaló con su voto como senador (2009) el primer nombramiento de Ordóñez como procurador general¹⁴.

Ordóñez, un hombre que reza diariamente el rosario y es un fiel seguidor de la doctrina ortodoxa de monseñor Marcel Lefebvre, goza de fama por lo intransigente de sus actuaciones¹⁵. Sus antecedentes se remontan a la

12. «Carrusel de la contratación en Bogotá» en *El Tiempo*, <<http://www.eltiempo.com/noticias/carrusel-de-la-contratacion-en-bogota>>; v.tb. «La caída del imperio de los Nule», especial multimedia en *El Tiempo*, 2013, <<http://www.eltiempo.com/Multimedia/infografia/nule/>>.

13. En el balance de Inversiones Alsacia SA de 2011, se señala que la firma Global Public Services SA —que coparticipa de la primera— tiene 99,98% de sus acciones; este grupo es controlado por los Ríos Velilla.

14. «Así defendió Petro su apoyo al procurador en 2008» en *Kienyke*, 10/12/2013, disponible en <<http://www.kienyke.com/confidencias/asi-defendio-petro-su-voto-al-procurador-en-2008/>>. En múltiples movilizaciones propetristas se han observado carteles con la frase «Cría Ordóñez y te sacarán los ojos» en alusión a este hecho.

15. Su decisión de cambiar el retrato del general Francisco de Paula Santander que adornaba la sala plenaria de la Procuraduría por un enorme crucifijo dejó constancia de su disposición a ejercer sus cargos públicos con profundo apego a su fe religiosa, a pesar de que Colombia se define como un Estado laico.

quema de libros considerados «eróticos» de autores como Thomas Mann, Jean-Jacques Rousseau, Marcel Proust o Victor Hugo, cuando aún era estudiante en el Colegio San Pedro Claver de Bucaramanga¹⁶. En la actualidad, más allá de la destitución e inhabilitación de Petro, el procurador mantiene duras batallas contra el «matrimonio igualitario» –la Procuraduría ha anulado todos los matrimonios de personas del mismo sexo que se han dado en el país–¹⁷; obstaculiza paralelamente todos los esfuerzos que se generan desde diversos ámbitos por garantizar la prestación de los servicios de interrupción de embarazos, incluso en los casos admitidos por la ley¹⁸; para terminar ejerciendo una férrea oposición a los debates sobre la legalización de la droga y al proceso de paz que se desarrolla con la insurgencia¹⁹.

Respecto al caso Petro, la Procuraduría General de la Nación esgrimió varias acusaciones de irresponsabilidad para sostener su destitución e inhabilitación. La primera hace referencia a la improvisación, determinando que el burgomaestre «de manera libre, consciente y voluntaria ordenó asignarles la prestación del servicio de aseo a dos entidades sin ninguna experiencia, conocimiento y capacidad». Según el procurador, esto generó «la grave emergencia que afrontó la ciudad para los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012», añadiendo que dicha improvisación significó la compra y el

alquiler de compactadores en detrimento del patrimonio distrital, y la necesidad de contratar nuevamente a operadores privados.

La Procuraduría considera, a su vez, que desde el gobierno distrital se implementó un modelo para el aseo de la ciudad que está fuera de la ley y que vulnera «los principios de la libre empresa y competencia». Ordoñez sostiene que Petro actuó de forma consciente y voluntaria, sabiendo que sus medidas eran irregulares. Por último, el procurador le imputa como falta disciplinaria la autorización de «prestación de servicio de aseo con volquetas», decisión que se tomó ante la acumulación de «entre 6.000 y 9.000 toneladas de basura» durante los tres días de caos en Bogotá.

16. Durante esa época, Ordoñez se desempeñaba como jefe departamental de las Juventudes Conservadoras. Posteriormente ejerció como concejal del Partido Conservador en Bucaramanga, juez del Tribunal Administrativo de Santander, docente e investigador de varias universidades y llegó a presidente del Consejo de Estado, el máximo tribunal de lo contencioso-administrativo de Colombia.

17. Esta situación se da a pesar de que tanto la Corte Constitucional de Colombia como el Consejo de Estado ya han determinado que las parejas del mismo sexo también pueden constituir una familia.

18. Desde mayo de 2006, la ley colombiana autoriza la interrupción del embarazo en tres casos: cuando hay malformación del feto, en embarazos producto de una violación, o cuando peligra la vida o la salud mental de la madre.

19. El procurador Ordoñez fue quien inhabilitó por 18 años a la senadora Piedad Córdoba, por supuestos vínculos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

En resumen, según la Procuraduría General de la Nación, el alcalde Petro provocó «la crisis y el caos en diciembre de 2012, la incorrecta prestación del servicio de aseo por volquetas hasta junio de 2013 y el riesgo actual de que los compactadores estén a punto de perderse». De esta manera, se habría vulnerado el principio de «lealtad de empresa», poniendo en riesgo la salud del conjunto de los ciudadanos de Bogotá.

■ Las estrategias de Petro

A partir de su destitución, Petro jugó a liderar un proceso que pretende tener características similares al movimiento de los «indignados», que tuvo su origen en la «primavera árabe» –diciembre de 2010– y que, posteriormente, se expandió a través del 15-M español, la «toma» de Wall Street en Nueva York o las más recientes protestas masivas en distintas ciudades brasileñas contra el alza del transporte y los gastos del Mundial de Fútbol²⁰. Para ello se posicionaron mensajes como «Bogotá se levanta indignado» y un llamado a la movilización permanente en protesta contra la desproporcionada sanción decidida por la Procuraduría. Petro llegó a afirmar, la misma noche de su destitución, desde la Plaza Bolívar –hoy rebautizada como «plaza de los indignados»– que «el alcalde se queda si ustedes se quedan», en referencia a las acampadas urbanas protagonizadas en otros países.

Sin embargo, los indignados que han protagonizado movilizaciones en otros países se han manifestado en protesta contra los altos niveles de desempleo, la corrupción o la ausencia de libertades políticas. Sus discursos comparten ejes que van desde el cuestionamiento al poder de las transnacionales hasta la «bancocracia» y los malos servicios públicos, y han derrocado a regímenes dictatoriales o, en otras ocasiones, evidenciado las falencias de sistemas «democráticos» a través de la consigna «Somos el 99%».

Si bien Petro supo aglutinar al conjunto de afectados por las arbitrariedades de la Procuraduría –jóvenes por la despenalización del consumo de las drogas, movimientos de mujeres proabortistas o el frente LGBT–, lo cierto es que el alcalde de Bogotá no deja de representar a una burocracia de más de 80.000 servidores públicos y a una institución-plataforma²¹ para aspirar a la Presidencia de la República, cuyo último presupuesto municipal suma 14 billones de pesos (casi 500 millones de dólares). Con estos condicionantes, la Plaza Bolívar quedó lejos de equipararse a la

20. En Colombia ya ha habido fracasados intentos de apropiarse del modelo «indignados» con anterioridad. Destaca en este sentido la fallida reforma a la Justicia, cuando mucha gente se indignó con el Congreso y con el presidente Juan Manuel Santos, aunque el conato de desobediencia no duró lo suficiente como para consolidarse en un movimiento más allá de su efímera vida en las redes sociales.

21. La Alcaldía de Bogotá es considerada el segundo cargo de mayor importancia en el país.

Plaza Tahrir, en Egipto, aunque la capacidad de movilización del petrismo es indudable²².

El alcalde destituido supo, tras la medida propugnada por la Procuraduría, convertir una gestión hasta entonces escasamente considerada –su imagen favorable era tan solo de 30%– en una poderosa herramienta de propaganda que conllevó incluso pronunciamientos al respecto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Petro y su equipo están haciendo todo lo posible por situar el caso en el ámbito internacional, con una estrategia que se basa en la solicitud de medidas cautelares a la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH), bajo el argumento de persecución ideológica²³. El corregidor bogotano también viajó a Washington, donde se reunió con un grupo de congresistas estadounidenses, incluido el senador demócrata Jim McGovern –un personaje habitual en temas colombianos–, para ejercer presión sobre el Palacio de Nariño²⁴. En paralelo, Petro ha recibido declaraciones de apoyo de los alcaldes de la Red de Ciudades Sudamericanas (Redcisur)²⁵ y de los diputados de Izquierda Verde del Parlamento Europeo²⁶.

Con esta visibilidad internacional, los petristas lograron dilatar los efectos del fallo y aumentaron el costo político para sus adversarios en el supuesto de que aquel se hiciera efectivo. Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha fallado va-

rias tutelas a favor de Petro, lo cual también frena provisionalmente la decisión del procurador. Estos recursos fueron interpuestos por ciudadanos –en el marco de las disposiciones constitucionales– a los que se les dio la razón bajo el argumento de que «la destitución de un funcionario elegido popularmente limita el goce efectivo del derecho fundamental al control político». Esta decisión ha sido impugnada por la Procuraduría, lo que deja en un limbo jurídico la destitución del burgomaestre.

22. Para ese propósito, entre otras cosas, el equipo de la Alcaldía dispone de un Comité de Defensa de la Bogotá Humana que coordina la ex-secretaría de Integración de Bogotá, Teresa Muñoz. Este comité está organizado por más de 30 nodos que agrupan distintas comunidades como los animalistas, las mujeres, las fuerzas políticas o la población LGBT.

23. Actualmente, la CIDH tiene un atraso procesal de más 8.000 peticiones, y la de Petro al parecer no tiene las características suficientes para que se aplique el *per saltum* –la prioridad que se les da a casos de, por ejemplo, víctimas de tortura o menores de edad–, por lo que deberá esperar en la extensa fila de carpetas.

24. La agenda de Petro en EEUU incorporó también reuniones con ONG y *think tanks* relacionados con temas latinoamericanos y derechos humanos, entre los que destacan Human Rights Watch, Diálogo Interamericano, el Centro Woodrow Wilson y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés).

25. La Redcisur manifestó su preocupación mediante una misiva a la CIDH, cuestionando que «una acción de una autoridad administrativa destituya a un gobernante elegido por voto popular de manera legítima». El grupo, que incluye a los alcaldes de 11 capitales sudamericanas, fue liderado por la alcaldesa limeña Susana Villarán quien ya salió airoso de un intento de revocatoria en su contra.

26. Estos diputados europeos enviaron una carta al presidente Santos preocupados por el trasfondo político de la destitución.

■ **Revocatoria: estrategia uribista que actúa como «boomerang» petrista**

Tras los sucesos de diciembre de 2012, el congresista Miguel Gómez –Partido de la U– impulsó la recolección de firmas con el objetivo de revocar a Petro. Para ello, necesitaba 289.263 firmas –40% del total de votos de Petro en las últimas elecciones– y presentó en total 640.000.

Si el cuestionado alcalde hubiera aceptado enfrentar la revocatoria, tenía grandes posibilidades de ser relegitimado; el referéndum se habría realizado entre septiembre u octubre del año pasado²⁷. Sin embargo optó por dilatar el proceso lo máximo posible, reivindicando su derecho a la revisión de firmas. Tras la validación de 355.000 de esta y la interposición de sucesivos recursos legales, el proceso llegó a su fin cuando la Registraduría certificó de forma definitiva las firmas. El pasado 18 de diciembre era denegada la última de las más de 200 tutelas interpuestas por los petristas, con lo cual la revocatoria ya no tenía vuelta atrás y se fijó el 2 de marzo como la fecha para su realización, aunque fue luego postergado para el 6 de abril.

Las acciones de la Procuraduría comenzaron seis meses después de que el uribismo iniciase su recogida de firmas, y lo cierto es que la situación generada por el fallo de destitución no pudo tener mejor impacto para el

corregidor bogotano. Una encuesta de la firma Cifras y Conceptos, realizada pocos días después del fallo, indicaba que la solidaridad generada por el alcalde de Bogotá había elevado su nivel de aprobación de 30% a 53%²⁸. La misma firma encuestadora reafirmaba, a finales del mes de enero, la progresión positiva de la imagen de Petro, que ya alcanzaba el 58%. Ante la pregunta concreta referente a si se estaba de acuerdo con su destitución, tan solo 30% dijo respaldar la sanción de la Procuraduría General²⁹.

La decisión del presidente Juan Manuel Santos, al momento de escribir este artículo, de desestimar las medidas cautelares de la CIDH y validar el fallo de la Procuraduría clausura la consulta por la revocatoria y cierra legalmente el caso³⁰. Posiblemente, lo que no quede cerrado con el nombramiento de un nuevo alcalde provi-

27. Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991, ninguna de las más de 40 revocatorias que llegaron a las urnas fue exitosa.

28. Polimétrica: *Análisis sobre instituciones, política, economía y sociedad. Especial Bogotá*, diciembre de 2013, disponible en <<http://cifrasconceptos.com/cms/modules/productos/files/fixw.2013%20Polimétrica%20Diciembre%20Alcalde%20Bogotá.pdf>>.

29. «El 65% de los bogotanos no está de acuerdo con la destitución de Petro» en *Caracol radio*, 27/1/2014, disponible en <www.caracol.com.co/noticias/bogota/el-65-de-los-bogotanos-no-esta-de-acuerdo-con-la-destitucion-de-petro/20140127/nota/2063481.aspx>.

30. Habrá que ver cómo impacta esta decisión en la imagen presidencial estando en la antecámara de las elecciones presidenciales, las cuales tendrán lugar el próximo 25 de mayo.

sional sea el descontento generalizado con la Procuraduría, a la que se le cuestionan sus «megapoderes» por romper el equilibrio de fuerzas existente en un sistema democrático y en un Estado de derecho.

El caso Petro ha propiciado un debate social de gran magnitud, en el que se discute desde la reforma del rol de la Procuraduría hasta la necesidad de cambios estructurales en el sistema de justicia de Colombia. ☐

REVISTA MEXICANA DE
**POLÍTICA
EXTERIOR**

2013

México, DF

Número especial

EL PAPEL DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL PROCESO DE PAZ EN EL SALVADOR: **Raúl Benítez Manaut**, Definiciones estratégicas de la política exterior de México en El Salvador (1979-1992). **Ana Covarrubias**, La Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador. **Rodrigo Páez Montalbán**, El proceso de negociación del Grupo de Contadora. **David Escobar Galindo**, Los aportes de México a la solución política de la guerra salvadoreña. **Ana Guadalupe Martínez**, Acciones para la inserción del movimiento revolucionario salvadoreño. **Sergio González Gálvez**, La diplomacia mexicana en el proceso de negociación de los Acuerdos de Chapultepec. **Carlos Castañeda Magaña**, Los Acuerdos de Paz en la perspectiva histórica y futura de El Salvador.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. República de El Salvador Núms. 43 y 47, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc. México DF, CP 06080. Tel.: (55) 36 86 50 00 Exts. 8268 y 8247, (55) 36 86 51 63 y (55) 36 86 51 48. Correo electrónico: <imrinfo@sre.gob.mx>. Página web: <www.sre.gob.mx/imr/>.

La «excepcionalidad» costarricense en crisis

Contienda electoral y alternativa progresista

ARMANDO CHAGUACEDA

Las recientes elecciones presidenciales en Costa Rica produjeron fuertes realineamientos políticos. El Partido Acción Ciudadana (PAC) desplazó al tradicional Partido de Liberación Nacional (PLN) y se hizo con la Presidencia luego de que el candidato «liberacionista» renunciara a participar de la segunda vuelta. Estos resultados, junto con la emergencia de una alternativa progresista representada por el Frente Amplio (FA), son el reflejo del malestar ciudadano frente a un modelo político y económico históricamente marcado por el «consenso», alterado con las reformas neoliberales y erosionado por el aumento de la corrupción y el debilitamiento de la «excepcionalidad costarricense».

Los últimos meses de 2013 y el primer bimestre de 2014 fueron testigos del inédito ascenso de José María Villalta, candidato del progresista Frente Amplio (FA) a las elecciones presidenciales en Costa Rica. En un contexto dominado por los poderes institucionales y fácticos de la derecha nacional, semejante repunte (y los procesos que lo acompañan) constituye

un fenómeno digno de atención y estudio. En los comicios del 2 de febrero de 2014, Johnny Araya Monge del Partido de Liberación Nacional (PLN, en el gobierno) y el historiador Luis Guillermo Solís del Partido Acción Ciudadana (PAC, centroizquierda) resultaron punteros en la elección presidencial de donde surgió el sucesor de Laura Chinchilla Miranda.

Armando Chaguaceda: politólogo e historiador, es especialista en historia y política latinoamericanas. Es investigador de El Colegio de Veracruz, miembro del Observatorio Social de América Latina y coordinador de Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

Palabras claves: izquierda, neoliberalismo, Frente Amplio (FA), Partido Acción Ciudadana (PAC), Partido de Liberación Nacional (PLN), Costa Rica.

Nota: el autor agradece el valioso aporte de los colegas Ciska Raventós y Fidel de Roy a la elaboración y revisión del presente artículo.

De este modo, se produjo una doble «sorpresa»: el PAC –una fuerza centrista y pragmática forjada por disidentes del PLN, que irrumpió en 2001 como alternativa frente al bipartidismo dominante– quedó en primer lugar (contra los pronósticos de las encuestas) y tras la renuncia de Araya, se hizo con la Presidencia de la República. La izquierda, de la mano del FA, obtuvo un histórico 17,4% y multiplicó su presencia parlamentaria. En un país conocido por su sorprendente estabilidad política y relativa igualdad y progreso socioeconómicos, la emergencia de una alternativa progresista –a la izquierda del campo político costarricense– da cuenta de las grietas en el sui géneris Estado de Bienestar *tico*, en la legitimidad de la clase política local y en los consensos que sobre el modelo de participación política y consenso social existen entre la población costarricense.

En el contexto centroamericano, sacudido por la violencia armada, la desigualdad socioeconómica y las dictaduras militares, el caso de Costa Rica resalta por su peculiaridad. Desde su etapa colonial, el relativo aislamiento geográfico del Valle Central y la atención europea a otras zonas productoras de materias primas (México, el Caribe, Sudamérica) favorecieron en lo que hoy es Costa Rica la virtual inexistencia del latifundio y el despunte de una economía de pequeños productores orientados al mercado interno¹. Este escenario fue el entorno

propicio para un conjunto de disímiles fenómenos, extendidos a partir de la Independencia, favorecedores de una reducción de las diferencias y los conflictos sociales: entre ellos, la proliferación de acuerdos «patrón-peón» con claros ribetes clientelares, el apoyo social generalizado a una institucionalidad amortiguadora de la violencia y la existencia de elites proclives al consenso social con otros actores².

Un parteaguas en este desarrollo político-institucional lo constituyó, tras el fin de la guerra civil de 1948, la consolidación de una década de reformas centradas en la defensa y promoción de las «garantías sociales» impulsadas por el presidente Rafael Ángel Calderón Guardia entre 1940 y 1944. Semejante desarrollo tuvo en el carismático líder (y también mandatario) José Figueres Ferrer (1948-1949, 1953-1958, 1970-1974) un impulsor clave; combinando en un mismo proceso un conjunto de reformas sociales, la nacionalización selectiva de sectores públicos y una retórica pro-democrática y anticomunista capaz de instaurar –entre los años 50 y 80– un «estilo nacional de desarrollo»³

1. Iván Molina y Steven Palmer: *Historia de Costa Rica*, Editorial de la UCR, San José de Costa Rica, 2006.

2. Edelberto Torres Rivas: *La piel de Centroamérica. Una visión epidérmica de 75 años de su historia*, Flacso, San José de Costa Rica, 2007.

3. Jorge Rovira Más: *Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970*, Editorial de la UCR, San José de Costa Rica, 2000.

proveedor de niveles de modernización, igualdad y movilidad social superiores a los de las naciones vecinas. En paralelo, se consolidó un régimen de democracia representativa con moderado pluralismo partidario, en cuyo seno la correlación de fuerzas se reproducía establemente a través de la socialización política de sucesivas generaciones, con una cultura política que reivindica el diálogo y el gradualismo⁴ y un respeto cuasi religioso al fenómeno electoral desde que se aprobó el voto directo para los ciudadanos varones (1913) y mujeres (1949).

Sin embargo, desde principios de la década de 1980, la oleada neoliberal que se abatió sobre la región tuvo un efecto peculiar en el escenario costarricense. Aun sin conocer las peores variantes de ajuste estructural recetadas por el Consenso de Washington –y aunque el Estado preservó importantes funciones reguladoras y redistributivas–, se fue produciendo una transformación paulatina de la estructura social que incrementó la desigualdad y la pobreza y afectó a amplios sectores de las clases medias y populares⁵. De este modo, se resquebrajó el orden establecido tras 1948. En la arena política, partidos tradicionalmente reformistas como el PLN y el Partido Unidad Socialcristiana (PUSC), otrora vehículos de socialización política de sectores medios y populares, evidenciaron un vaciamiento programático, torsiones con-

servadoras, un desdibujamiento de sus agendas específicas y la conversión en maquinarias más interesadas en preservar cotos de poder institucional que en representar las demandas de los ciudadanos y proteger el Estado de Bienestar. Dentro de este contexto, se fortalecieron en los programas de los partidos tradicionales los intereses de una coalición conformada por el capital extranjero, la burguesía comercial y el sector financiero nacional, en estrecha alianza con los grandes medios privados de comunicación.

El proyecto impulsado por estos sectores puede ser definido, de forma bastante precisa, como una modernización neoliberal y selectiva que, si bien ha permitido el crecimiento exportador y la innovación en ciertos rubros (tecnología, servicios, turismo ecológico), no se ha conectado sustantivamente con sectores tradicionales, con la economía local y con una fuerza laboral bajo condiciones de empleo y protección social desiguales, con particular afectación para los trabajadores del agronegocio, los pequeños productores agrícolas y los inmigrantes nicaragüenses⁶. Pese a ello,

4. E. Torres Rivas: ob. cit.

5. Carlos Castro, Ana Lucía Gutiérrez, Carlos Rodríguez y Manuel Barahona: *Transformaciones en la estructura social en Costa Rica. Estratos socioprofesionales, educación y trabajo*, Editorial de la UCR / Instituto de Investigaciones Sociales, San José de Costa Rica, 2007.

6. Programa Estado de la Nación: *Informe XIX - Estado de la Nación 2013*, San José de Costa Rica, 2013, cap. 1.

los indicadores sociales costarricenses –incluidas las tasas de cobertura educativa y sanitaria y los porcentajes de pobreza–, así como la gobernabilidad democrática y el funcionamiento institucional, se mantienen entre los mejores del continente. El nivel relativamente tolerable en que se expresan localmente los grandes males que aquejan a la región –crimen organizado, desigualdad, autoritarismo de los políticos– parecería ofrecer un mejor escenario para una eventual renovación y ampliación de la democracia en esta nación centroamericana.

■ La agenda democratizadora y el accionar de la sociedad civil

Ante semejante cambio socioeconómico y político partidario, el orden institucional ha comenzado a mostrar fallas y retrocesos. Aunque las señales aparecieron desde mediados de los años 90, no fue hasta los procesos electorarios (nacionales y locales) de 2006 cuando quedaron en evidencia los cuestionamientos a un sistema electoral y partidario (incluido el Tribunal Supremo de Elecciones) limitados para hacer valer los reclamos ciudadanos de fiscalización, transparencia y simetría en el juego político. Todo lo cual erosionó la participación y confianza popular en los mecanismos de democracia representativa⁷.

Frente a estos cuestionamientos al desempeño de la democracia representativa, la aprobación de mecanismos

de democracia directa (como el referéndum) y la redefinición de la forma de gobierno como representativa y participativa dentro del artículo 9 de la Constitución Política constituyeron respuestas parciales al descontento ciudadano. Aunque en el Poder Legislativo se ha experimentado con comisiones mixtas en las que deberían introducirse las opiniones de la sociedad civil, en la práctica dichos espacios parecen haber sido capturados, casi en exclusiva, por los grupos de presión del empresariado⁸. El incipiente desarrollo de nuevas formas de participación en las decisiones políticas (audiencias públicas, contralorías de servicios, comités de vecinos) y en la rendición de cuentas no ha sido obstáculo para que en el ámbito local existan críticas sobre el desempeño y las imprecisiones de los marcos legales y operativos de las instancias creadas, como los consejos de distrito, los presupuestos municipales participativos y los planes participativos de desarrollo.

7. Los síntomas de la crisis institucional se vieron caracterizados por un Poder Ejecutivo paralizado por la ausencia de una base sociopolítica; por la carencia de mayoría legislativa y falta de liderazgo; por la judicialización de la política; por el pobre resultado y la burocratización de los servicios de las instituciones públicas y por la desintegración del sistema bipartidista. V. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso): *Desafíos de la democracia: una propuesta para Costa Rica*, PNUD / Flacso, San José de Costa Rica, 2005.

8. Manuel Roy Rivera, Manuel Rojas, Fernando Zeledón y Juany Guzmán: *La democracia del nuevo milenio*, Flacso, San José de Costa Rica, 2006.

llo local⁹. Todo ello, en el contexto de un sistema político que acota la participación ciudadana a los procesos electorales en el marco del esquema partidario establecido¹⁰.

Desde la sociedad civil, los movimientos feminista y ecologista son los actores que más han intervenido en la agenda política a lo largo del último cuarto de siglo¹¹. Desde fines de la década de 1980, desarrollan acciones tanto de articulación interna de las organizaciones que los conforman, como de incidencia en la agenda legislativa a través de la propuesta y el cabildeo por leyes. Así, el movimiento ecologista intervino en el desarrollo de la Ley Forestal (1996), la Ley Orgánica del Ambiente (1995) y la Ley de Biodiversidad (1998). Las organizaciones feministas, por su parte, apoyaron la Ley de Igualdad Real de las Mujeres (1990) –que fue una de las consecuencias de la firma de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1984)–, la reforma del Código Electoral que garantiza cuotas de participación de las mujeres (de 40% en 1996 y paridad en 2007), la Ley contra la Violencia Doméstica (1996) y la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (2007). También el Movimiento de Diversidad Sexual ha puesto sobre la mesa el tema del matrimonio igualitario y la «Ley de Convivencia» y ha obligado a todos los partidos que fueron a la última elección a po-

sicionarse al respecto y tomar postura ante el proyecto de ley.

Aunque, en general, el predominio de la política institucionalizada como forma de gestionar las crisis sociales redujo las posibilidades de desarrollar la acción colectiva y los movimientos sociales «a la tica», eso no fue óbice para que en la memoria colectiva se preservaran las experiencias de coyunturas de movilización y protesta nacidas en los márgenes del poder estatal y partidista, que impactaron sobre el sistema político nacional y obligaron a las clases dominantes a escuchar el reclamo popular y actuar en consecuencia. Compuestos en buena medida por sectores de la clase media, los movimientos sociales adscritos al sector público se han manifestado especialmente bajo la forma sindical clásica. Su accionar ha sido particularmente beligerante desde mediados de los años 90, como lo corroboran las protestas contra las reformas del régimen de pensiones del magisterio (1995) y la lucha contra la tentativa privatizadora de las telecomunicaciones en 2000. Por otro lado, se observó una politización juvenil, tanto dentro de las organizaciones

9. Programa Estado de la Nación: *Informe XII - Estado de la Nación 2006*, San José de Costa Rica, 2006, pp. 93-94.

10. Manuel Rojas Bolaños: «Ciudadanía y representación política en Costa Rica: una relación en crisis», documento de Flacso, San José de Costa Rica, 2005.

11. Ciska Raventós: *La sociedad civil frente a las elecciones del 2014*, inédito.

estudiantiles como en agrupamientos comunitarios y organizaciones sectoriales. La importancia de la articulación entre diversos movimientos y sus integrantes quedó demostrada entre el Frente Interno de Trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el movimiento estudiantil y docente de las universidades públicas, y esta se constituyó en una experiencia imprescindible para las luchas sucesivas.

Durante 2007, en el marco de la polarización sociopolítica aparejada a un referéndum sobre el tratado de libre comercio (TLC), se incrementó el involucramiento de la sociedad civil en acciones de propaganda, concientización y movilización ciudadanas sobre las implicaciones de este TLC, mediante la participación en audiencias legislativas, investigaciones sobre los impactos del tratado, la conformación y el fortalecimiento de alianzas inter- e intrasectoriales y manifestaciones públicas, entre otras. La coyuntura del referéndum del 7 de octubre de 2007 dividió y enfrentó a dos grandes bloques de la sociedad civil. El «Sí» contó con escasas estructuras participativas de base (los casi invisibles comités cívicos) y recurrió a un equipo de activistas pagos, aglutinando al gran empresariado transnacionalizado, el gobierno y las maquinarias partidarias (con excepción del vacilante PAC y los exiguos FA y Accesibilidad sin Exclusión) y dispuso de la maquinaria propagandística

de los medios masivos, especialmente las páginas del diario *La Nación*. El «No» unió al sindicalismo combativo, amplios segmentos del cooperativismo, movimientos campesinos, ecologistas y feministas, algunas figuras del pequeño y mediano empresariado nacional, colectivos de intelectuales y empleados de las universidades públicas¹².

Las movilizaciones de 2007 contribuyeron, sin proponérselo, al fortalecimiento futuro de la institucionalidad electoral. Las protestas evidenciaron la importancia de la capacitación y observación ciudadana en jornadas electorales y la necesidad de acotar (mediante restricciones legales a las contribuciones privadas y con asignaciones transparentes y legales de financiamiento público) la asimetría de recursos de diversos actores (institucionales o fácticos) que inciden y participan en la contienda político-

12. Financiado con aportes de sus adherentes, el movimiento por el «No», organizado comunalmente en los comités patrióticos, hizo campaña «persona a persona» y se involucró en la fiscalización y la logística del día del referéndum. Su fortaleza se basó en el compromiso de su membresía, procedente de sectores sociales diversos, en una alianza frágilmente articulada y carente de un centro de mando, pero pletórica de activismo personal. Esto incidió en que, pese a la manifiesta asimetría entre las partes, los resultados de los comicios fueran decididos a favor del «Sí» por un estrecho margen, 51,7% frente a 48,3% obtenido por el «No», con una participación de 59,4% del total empadronado. Ver C. Raventós: «Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia» en *Revista de Ciencias Sociales* N° 121, 2008.

electoral. Se trata de temas que el referéndum puso en la palestra nacional, pero que aún están en disputa en la arena política local.

Con tales antecedentes, mientras ciertos índices sitúan el estado de la democracia costarricense en un nivel favorable y casi estacionario durante la etapa 2008-2013¹³, otros muestran un resultado diferente, con señales de alarma. Para algunos, Costa Rica se ubica en un puesto récord entre los siete países donde, desde 2009, ha disminuido el apoyo a la democracia, pues si en esa fecha 74% de los entrevistados indicaba su apoyo al sistema democrático, para 2013 lo hacía apenas 53%¹⁴. En estrecha relación con ese juicio, la aceptación de una vía autoritaria crece de 9% a 17%, mientras que la indiferencia frente a cualquier forma de gobierno sube de 8% a 21%.

En ese escenario, las elecciones de 2014 encontraron una inédita tendencia ascendente de la protesta social a lo largo del gobierno de la presidenta Laura Chinchilla Miranda, en lo que ha sido el ciclo de acción colectiva más intenso de lo que va del nuevo milenio¹⁵. Si bien es cierto que, tendencialmente, la protesta disminuye durante los años electorales, esta campaña se inició en medio de un ciclo de movilizaciones diversas y dispersas. La gran cantidad de temas que motivan la protesta –la corrupción e incompetencia gubernamentales, las obras en construcción

en la frontera con Nicaragua, el deterioro de los servicios sociales, entre otros– tiene como correlato posturas variadas de las organizaciones y los movimientos ante los candidatos y el proceso mismo¹⁶.

■ La coyuntura política y el proceso electoral de 2014

El 2 de febrero de 2014 los costarricenses fueron a las urnas en un clima político caracterizado por una profunda desconfianza ciudadana hacia «los políticos», derivada de la suma de escándalos de corrupción y de percepción de mal desempeño gubernamental.

13. Democracy Ranking Association: *The Democracy Ranking of the Quality of Democracy 2013*, 2013, disponible en <http://democracyranking.org/wordpress/?page_id=738>.

14. Corporación Latinobarómetro: *Informe 2013*, <www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf>.

15. El número registrado de acciones colectivas pasó, en diversos momentos de la etapa, de 117 (noviembre de 2011) a 107 (junio 2012), 92 (noviembre de 2012) y 109 (febrero de 2013).

16. El movimiento feminista no ha presentado un pliego de demandas a los candidatos a la Presidencia, cosa que hizo el ecologista con un documento elaborado. Como novedad, una ONG contra la corrupción –apoyada por Transparencia Internacional– entregó un pliego en este rubro, firmado por una parte de los candidatos en un debate televisivo en enero de 2014. Por su parte, el FA se ha visto reforzado –desde las elecciones de 2010– por su capacidad de atraer a líderes sociales para que se presenten como sus candidatos a puestos de elección popular. Héctor Solano Chavarría: «Elecciones en Costa Rica: el crecimiento del Frente Amplio y las perspectivas para el avance de las izquierdas», Fundación Rosa Luxemburg, Oficina Regional en México, 2013, disponible en <www.rosalux.org.mx/Las-elecciones-en-Costa-Rica_Hector-Solano>.

mental de los últimos 20 años; sensaciones que se profundizaron durante la actual administración. Estos factores incidieron en que los indicadores de estabilidad democrática estén en su punto más bajo desde el inicio de su medición en 1979. Semejante caída de la valoración de «los políticos» se inscribe en una cultura ciudadana fuertemente delegativa, que –a diferencia de otros países, donde el acento del carácter delegativo ha estado en la acción discrecional de los gobernantes– deposita colectivamente en funcionarios, parlamentarios y dirigentes partidistas la responsabilidad de llevar a buen puerto la gestión de gobierno y los descalifica si no lo logran¹⁷. Con una Presidencia relativamente débil y una Asamblea Legislativa tradicionalmente dominada por los principales partidos, es comprensible que los procesos de desafección ciudadana tengan como foco a la clase política. Estos partidos buscaron preservar sus privilegios y posicionamiento al no aprobar la propuesta de rebajar el monto de la contribución estatal –que había estado suspendida por un recurso de inconstitucionalidad, lo que complicó este tipo de financiamiento público– sin la correspondiente compensación de autorizar la contribución privada, abriendo así la puerta a la entrada de dinero e intereses espurios.

A lo largo de los últimos 15 años, se pasó de un sistema bipartidista a uno pluripartidista moderado. A inicios

del milenio, uno de los partidos del sistema se desplomó (PUSC), mientras que el otro (el PLN) sobrevivió como el único partido que conserva lealtades estables, a pesar de que sus adherentes han disminuido respecto al pasado. Mientras tanto, los partidos que emergieron en el nuevo milenio no lograron consolidar adhesiones estables en el electorado. En suma, quienes simpatizan con algún partido son cada vez menos: cálculos optimistas hablan de 50% de la ciudadanía, mientras que los pesimistas identifican apenas un tercio. De esta cifra, alrededor de la mitad simpatizan con el PLN, mientras que la otra mitad se distribuye entre los demás partidos, sin predominios importantes ni estables¹⁸. Además, según datos del Tribunal Supremo de Elecciones, casi 42% de los votantes empadronados son menores de 35 años, han nacido en el contexto de políticas neoliberales, sus formas de participación y socialización políticas son diferentes y resultan refractarios a la seducción de los partidos tradicionales, cuyas candidaturas están fundamentalmente integradas por personas mayores de 35 años¹⁹.

Esto explica que, desde julio de 2013, la candidatura presidencial del dipu-

17. C. Raventós: ob. cit.

18. Ibíd.

19. Ver Manuel Rojas-Bolaños: «Votos jóvenes y partidos viejos» en *La Otra Acera*, 6/1/2014, <<http://aceraenfrente.blogspot.mx/2014/01/votos-jovenes-y-partidos-viejos.html>>.

tado Villalta del FA calara, allende la izquierda, en importantes sectores de la ciudadanía desencantados con la política dominante (particularmente jóvenes de sectores urbanos e ingreso medio), que alguna vez apostaron por el PAC, así como en zonas costeras particularmente azotadas por la desigualdad y la exclusión²⁰. En su programa de gobierno, Villalta hizo hincapié en el impulso a la democracia participativa, capaz de incorporar consultas, audiencias e iniciativas ciudadanas, presupuestos participativos locales y participación para la aprobación de grandes proyectos de obra pública y funcionamiento de las instituciones autónomas²¹. Además, el FA llamó a vincular a la agenda de un hipotético gobierno de izquierda la lucha por la defensa del territorio y la recuperación de una ley de participación ciudadana en los asuntos ambientales –vetada por los gobiernos de Oscar Arias– para apoyar a las comunidades afectadas por los megaproyectos. Una cuestión sin duda neurálgica –dado el hastío ciudadano con el tema– la constituyó su insistente llamado a fortalecer los mecanismos de combate y denuncia a la corrupción, abogando por eliminar la inmunidad de funcionarios y políticos, equiparar los delitos de corrupción a crímenes de lesa humanidad y crear las condiciones que impidan el maridaje entre recursos públicos y beneficios privados que practica la clase gobernante. Para impulsar tal agenda, superando la resistencia de

los poderes fácticos y de la partidocracia dominante, el FA señaló la necesidad de una legislación de medios que recupere el control social de estos y democratice la comunicación masiva²².

En lo relativo al modelo de desarrollo, Villalta propuso incentivar el control comunitario de los medios de producción –cooperativas, empresas de trabajadores, etc.–, implementando medidas a partir de una Ley de Desarrollos Costeros comunitarios y otra de Autonomía Indígena y fomentando cooperativas de pescadores en zonas pobres y mineras en regiones ricas en minerales. En el rubro tributario, defendió la idea de reformar la Ley del Impuesto sobre la Renta para aumentar la recaudación con el aporte de los sectores empresariales y financieros que más riqueza han acumulado bajo los gobiernos neoliberales. En cuanto a la política social, postuló la prioridad del combate contra la desigualdad, declarando la pobreza extrema como

20. H. Solano Chavarría: ob. cit.

21. FA: *Plan de gobierno del Frente Amplio. Un país de oportunidades para todas y todos*, 2013, disponible en <www.villaltapresidente.cr/plan-de-gobierno-frente-amplio/>.

22. Rojas-Bolaño ha señalado la responsabilidad de los medios de comunicación, en un clima caracterizado por la desconfianza ciudadana hacia políticos y partidos, en mejorar la calidad de su cobertura de los procesos y propuestas político-electorales. V. «Los medios y la campaña electoral» en *La Otra Acera*, 23/7/2013, <http://aceraenfrente.blogspot.mx/2013/07/los-medios-y-la-campana-electoral_23.html>.

emergencia nacional, recuperando o preservando la titularidad y gestión públicas de aquellos servicios considerados estratégicos y de interés social, así como de diversos bienes comunes. Ello suponía la denuncia de aquellos tratados (por ejemplo, comerciales) lesivos a los objetivos de protección del empresariado local y de reforma social, la recuperación de una agenda de reforma agraria contraria al agronegocio y el rechazo a las formas de privatización del conocimiento, entre otros factores. En cuanto a la situación laboral, planteó la lucha contra las condiciones de virtual esclavitud vigentes en las empresas bananeras, piñeras y de la construcción, así como contra la precariedad del trabajo doméstico y de migrantes. Para ello, insistió en la potenciación de un Ministerio de Trabajo capaz de hacer cumplir los derechos laborales de la población, reformando el actual Código de Trabajo, revisando el monto de los salarios mínimos y los procedimientos para los despidos y fortaleciendo la emblemática Caja Costarricense de Seguro Social.

La temática ambiental es central en el imaginario costarricense. En esa dirección, el candidato frenteamplista propuso incluir en la Constitución un capítulo relativo a los derechos de la Madre Tierra –para lo que llamó a estudiar otras experiencias latinoamericanas–, revisar el actual modelo energético –sus costos ambientales y

sociales y los problemas de demanda–, así como promover formas alternativas de generación –como la geotérmica– en los marcos de un acuerdo nacional con diversos sectores, incluido el movimiento ambientalista. En cuanto al marco legal y de respeto a los derechos humanos, Villalta señaló la intención de combatir las formas de violencia y discriminación por razones de género, orientación sexual y estatus migratorio, entre otros factores. Indicó la necesidad de enfrentar los problemas de salud reproductiva, educación sexual, feminización de la pobreza y desigualdades salariales, consolidando el estatus de laicidad del Estado. Ante la masiva presencia de nicaragüenses dentro del país, llamó a revisar la actual Ley de Migración, señalando su sesgo discriminatorio para unos trabajadores migrantes legalmente desprotegidos frente a sus patrones²³.

Ante semejante plan de gobierno, por lo ambicioso de sus metas, se presentaban dos riesgos principales: el de la resistencia de los poderes tradicionales y el de la viabilidad en su implementación. En cuanto al primer factor, el politólogo Manuel Rojas-Bolaño señaló que la polarización inducida por clase y medios dominantes frente al candidato del FA po-

23. Un experto consultado alertó sobre cierta moderación en declaraciones recientes de Villalta en temas sensibles como el aborto, el matrimonio gay y los migrantes, probablemente con fines electorales.

día reagrupar a los votantes y generar resultados imprevistos –como a la postre sucedió–, lo que obligaría a negociaciones y al establecimiento de coaliciones basadas en propuestas consensuadas para la agenda y composición gubernamentales²⁴. Ante tal situación, el candidato del FA reconoció la necesidad de tender puentes a diversas tendencias y actores políticos²⁵, señalando la existencia en sus filas de personas con el mandato expreso para negociar acuerdos, a la vez que se defendería un programa mínimo innegociable.

Los resultados de la primera vuelta electoral revelaron que ninguna encuestadora acertó en sus pronósticos y que buena parte del electorado se asustó con el ambiente de polarización –basado en declaraciones de los candidatos y en su manipulación por los medios– y optó por la alternativa que le parecía inofensiva. El gráfico de la página siguiente representa la diferencia entre los pronósticos de las principales encuestadoras y los resultados reales de la primera vuelta²⁶.

Para el PLN, los resultados de esta primera ronda evidenciaron una derrota –por la enorme maquinaria puesta en juego–, pese a lo cual pudo contar con sus votos tradicionales y los de personas asustadas por el candidato frenteamplista. La campaña contra este último favoreció –a pesar del declive de su partido– al candidato del PAC, por quien votó parte del elec-

torado «liberacionista» urbano y un segmento de la juventud indecisa residente en ciudades. Pese a no alcanzar la Presidencia, el FA emerge, de esta forma, como segunda fuerza en todas las provincias costeras, zonas principalmente rurales –antiguos baluartes «liberacionistas»– que padecen en mayor medida los efectos de la creciente desigualdad y exclusión económicas. Además, pasa de un solitario diputado –el propio Villalta– a ocho en la nueva Asamblea Legislativa y se convierte así en una fuerza política nacional.

■ El «peligro comunista» y la renovación política

Para concluir, solo unas palabras sobre la campaña desatada contra el supuesto «peligro comunista» representado por la candidatura del FA. Encabezada por el PLN y otras fuerzas

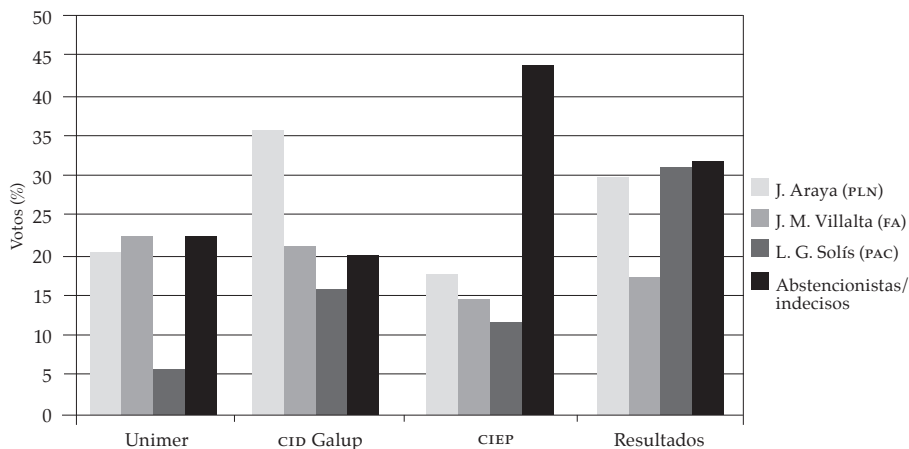
24. M. Rojas-Bolaños: «Juegos de temores» en *La Otra Acera*, 13/1/2014, <http://aceraenfrente.blogspot.mx/2014/01/juego-de-temores_13.html>.

25. La victoria electoral en primera ronda es posible solamente si un candidato consigue 40% de los votos válidamente emitidos.

26. Tomando a los candidatos del PLN, FA y el PAC, la encuesta de Unimer (6 a 12 de enero de 2014) arrojó 20,3 %, 22,2 % y 5,5 % de intención de voto, respectivamente; la CID Gallup (14 a 25 de enero de 2014) daba 35,6%, 21% y 15,6 %; mientras que la del CIEP (20 a 27 de enero de 2014) vaticinaba 17,4%, 14,4% y 11,6%. Frente a estas predicciones, en la primera vuelta de las elecciones los resultados fueron: Araya (PLN), 29,59%; Villalta (FA), 17,14 %; y Solís (PAC), 30,95%. En cuanto al número de abstencionistas e indecisos, los vaticinios de Unimer (22,4%), CID Gallup (20%) y CIEP (43,9 %) estuvieron lejos del resultado real de 31,75%.

Gráfico

Primera vuelta electoral: pronósticos y resultados



Fuente: elaboración del autor.

Nota: en tanto estos no fueron los únicos candidatos en disputa, se explica que la suma de sus votos no cubra el total de los concurrentes. El porcentaje de los abstencionistas/indecisos se calcula respecto a la masa total de votantes.

conservadoras, esta se basó en una nueva versión de la Alianza del Sí de 2007, ahora llamada Alianza Costa Rica, que polarizó ideológicamente el debate, al peor estilo del anticomunismo de la Guerra Fría. Y es que si bien en la (vieja) izquierda política y social local y en algunos grupos radicales (juveniles, alternativos) costarricenses existen actores identificados –o, al menos, no críticos– con las políticas de regímenes como el cubano y/o el venezolano²⁷; estos no son representativos de la plural alianza y agenda progresista del FA. La base ideológica y electoral del progresismo *tico* podría caracterizarse, dentro de su heteroge-

neidad, por una mezcla de liberalismo y socialdemocracia, acompañados por representantes de nuevos movimientos sociales –fuertemente creativos y horizontales– y militantes/herederos de las viejas organizaciones de izquierda tradicional, todo lo cual dificulta su caracterización como so-

27. Patricia Mora, la candidata a vicepresidenta por el FA (que hereda, por ser su viuda, algo de la legitimidad del dirigente histórico del FA, José Merino) es una abierta admiradora de Hugo Chávez y del régimen cubano. Así, aunque el FA estuvo claramente bajo una campaña de miedo, una serie de declaraciones a medios por parte de Mora y la no realización de deslindes necesarios respecto a la vieja «izquierda revolucionaria» reforzaron el temor inducido por los grupos y medios dominantes.

cialista o izquierdista, al menos en los términos convencionales. Ciertamente, por su capacidad organizativa, disciplina ideológica y apoyo externo, los izquierdistas autoritarios habrían podido intentar controlar puestos claves en un gobierno del FA, pero la correlación de fuerzas internas –dentro y fuera del Frente–, la peculiar cultura política y jurídica de la ciudadanía costarricense y el contexto regional harían complicada tal apuesta²⁸.

A la ciudadanía costarricense –precisamente por el nivel de sus conquistas históricamente alcanzadas– le asiste todo el derecho –y la razón– de exigir más a su clase política y empresarial, sin resignarse al chantaje que intenta convencernos de que toda insatisfacción con la democracia representativa, canalizada en coyunturas electorales en favor de candidatos alternativos y fuerzas emergentes, conlleva sin remedio a retrocesos autoritarios. Si bien eso ha ocurrido en otros lugares (Venezuela, por ejemplo), tal decurso se debe a trayectorias nacionales, culturas políticas y apuestas polarizadoras de los actores políticos dominantes –del oficialismo y la oposición– en coyunturas críticas. También, al peso de las Fuerzas Armadas –y el pretorianismo como concepción de lo político– y a la presencia de un claro bloque autoritario (en la ciudadanía, la clase política y los ideólogos afines) que hoy parece inexistente –o, al menos, numéricamente irrelevante– en el caso de Costa Rica.

Tras anunciarse el retiro de la contienda del candidato del PLN –movida que ha suscitado varias interpretaciones, pero que revelaría el convencimiento de su partido acerca de la previsible derrota en la segunda vuelta–, corresponderá a Luis. G. Solís enrumbar la política nacional durante la etapa 2014-2018²⁹. Al politólogo e intelectual de San José poco se le cuestionan sus creenciales para el manejo de la política e historia nacionales, así como el conocimiento del entorno diplomático regional; tampoco hay dudas sobre su real compromiso con agendas genésicas del PAC, como la lucha anticorrupción y la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, habrá que esperar para determinar su capacidad para establecer un liderazgo que mantenga los equilibrios intrapartidarios; en particular, entre tendencias conservado-

28. En diversas entrevistas e intervenciones públicas, Villalta se ha identificado como un «socialista democrático» –en otras ocasiones ha utilizado el término «socialista» a secas– para reafirmar su carácter progresista. Ver Esteban Mata: «José María Villalta: 'El PAC quiere votos del Frente Amplio'» en *La Nación*, 7/2/2014, disponible en <www.nacion.com/nacional/elecciones2014/Maria-Villalta-PAC-Frente-Amplio_0_1395060650.html>. Para conocer las diversas posturas coexistentes dentro de la cultura política del progresismo costarricense –que expresan las oportunidades y tensiones arriba mencionadas–, v. el debate convocado por la Fundación Rosa Luxemburg en la coyuntura preelectoral: «Proyectos alternativos frente a las elecciones en Costa Rica, 2014», 26/4/2013, <www.rosalux.org.mx/evento/proyectos-alternativos-frente-las-elecciones-en-costa-rica-2014>.

29. V. Carlos Malamud: «Abandono oficialista y falta de democracia en Costa Rica» en *Infolatam*, 9/3/14.

ras –como el llamado Grupo Amanecer, nucleado alrededor del fundador del partido, Ottón Solís– y otras más a la izquierda –el Grupo Germinal, con notable arraigo en segmentos de la juventud del partido–, potencialmente proclives a acuerdos con un FA reforzado y sus agendas. Y, en un mayor calado, deberá probar su capacidad como estadista para producir la mezcla de buena gestión, honestidad administrativa y reencantamiento con la

democracia que la ciudadanía demanda y el país necesita. En cualquier caso y para el futuro inmediato, la agenda del progresismo costarricense pasa por neutralizar la agenda neoliberal de las derechas, construir democráticamente auténticas mayorías sociales e impulsar un rescate innovador de las políticas sociales y democratizadoras, las mismas que concedieron una vez el calificativo de «Suiza centroamericana» al país de la *pura vida*. ☐

CUADERNOS AMERICANOS

NUEVA ÉPOCA

Octubre-Diciembre de 2013

México, DF

Nº 146

2012: AÑO DE LA FILOSOFÍA EN GUATEMALA: **Edgar Montiel**, La conquista de América y la construcción de la Modernidad occidental. **José Manuel Fajardo Salinas**, El autoritarismo en la Modernidad latinoamericana: perspectiva desde nuestro *ethos*. **Eduardo Devés Valdés**, Pensando el mundo en-desde el Sur: circulación de ideas y puntos de encuentro. **Hugo E. Biagini**, El pensamiento alternativo y su génesis. **Marta Elena Casaús Arzú**, El pensamiento de Alberto Masferrer en el siglo XXI. **Aristides Obando Cabezas**, Diversidad y diferencia en el Estado social de derecho. **Francisco Márquez**, *Sumak Kawsay*: valores y Buen Vivir en las culturas ancestrales. DESDE EL MIRADOR DE *CUADERNOS AMERICANOS*: **Carlos Buller**, Viticultura y mercado en el Perú colonial: Arequipa 1770-1850. **Carlos Véjar Pérez-Rubio**, La proyección universal del Gran Caribe. **Yolanda Ricardo**, Del imaginario de las mujeres del Caribe. RESEÑAS.

Cuadernos Americanos, revista dedicada a la discusión de temas de y sobre América Latina. Redacción y administración: 1º piso, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. Tel.: (52 55) 5622.1902. Fax: (52 55) 616.2515. Correo electrónico: <cuadamer@servidor.unam.mx>.

¿Una Europa «para todos»?

La crisis de la UE y la Gran Coalición alemana

KLAUS BUSCH

¿Cambiará algo la política alemana en relación con la crisis europea con la incorporación del Partido Socialdemócrata (SPD) a la Gran Coalición con Angela Merkel? Aunque el SPD planteó desde la oposición «una Europa para todos», con críticas a las políticas de austeridad de la troika y en favor de un mayor control democrático por parte del Parlamento, la alianza oficialista está lejos de alterar significativamente las políticas alemanas y bregar por un New Deal europeo. El acuerdo de la coalición muestra el sello de la canciller Merkel y su ministro de Finanzas Wolfgang Schäuble, y salvo algunas figuras retóricas insignificantes, no contiene casi ninguna de las propuestas alternativas presentadas en la plataforma electoral del SPD.

A pesar de la moderada recuperación económica prevista para 2014¹, la eurozona aún está lejos de haber superado su crisis. Esto ocurre principalmente porque la construcción de la unión bancaria presenta importantes debilidades, las deficiencias estructurales del Tratado de Maastricht continúan sin resolverse y –como consecuencia de la política

económica imperante– los problemas sociales de la eurozona no solo son combatidos de una manera absolutamente insuficiente, sino que incluso se agravan cada vez más, sobre todo el problema de las altísimas tasas de desempleo.

Gran parte de la responsabilidad de este proceso debe atribuirse a la polí-

Klaus Busch: profesor emérito de Estudios Europeos en la Universidad de Osnabrück, Alemania. Es consejero de Política Europea del Sindicato Unido de Servicios de Alemania (ver.di). Publicó numerosos trabajos sobre la integración europea, la crisis del euro y las políticas sociales en Europa.

Palabras claves: gobierno europeo, Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), Gran Coalición, Unión Europea, Angela Merkel.

Nota: traducción del alemán de Mariano Grynszpan.

1. Comisión Europea: *European Economic Forecast*, Bruselas, otoño de 2013.

tica del antiguo gobierno negro-amarillo (Unión Demócrata Cristiana, CDU / Partido Democrático Liberal, FDP, por sus siglas en alemán) de Alemania. Este artículo analiza si la nueva administración federal con la participación del Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD, por sus siglas en inglés) será capaz de introducir un cambio de rumbo en Europa. Dado que, desde la oposición, el SPD criticó fuertemente muchos aspectos del gobierno previo de Angela Merkel (la política de austeridad, la escasa solidaridad con el sur del continente, el descuido de la dimensión social de la integración, la falta de participación del Parlamento Europeo, etc.), muchos observadores creen que con el SPD como partido integrante de la coalición oficialista se producirá una reorientación de la política europea. Sin embargo, desde el punto de vista que aquí se sostiene, la Gran Coalición no generará un cambio continental ni económico radical que logre resolver los problemas estructurales de la eurozona.

Tras analizar la política del gobierno CDU-FDP durante la crisis de la zona euro, en una segunda parte se presentarán las alternativas programáticas del SPD como partido opositor. Luego se pondrá bajo la lupa el programa de la Gran Coalición, considerando los aspectos referidos al gobierno económico europeo, política de crecimiento, responsabilidad conjunta, desequilibrios de la balanza

por cuenta corriente y Europa social y democrática.

Sobre estos puntos, puede adelantarse lo siguiente: el nuevo gobierno también limita su política de reformas a un disciplinamiento fiscal y a una normativa orientada a favorecer la competitividad de los países de la Unión Europea. A la dimensión social y democrática de la integración se le presta poca atención. Dentro de este marco, no se tienen en cuenta los déficits estructurales del Tratado de Maastricht. Sin embargo, para evitar el peligro que supone un recrudecimiento de la crisis, resulta imperioso profundizar los pasos en dirección a una unión federativa.

■ La política del gobierno del CDU-FDP ante la crisis

En 2010, cuando estalló la crisis de la eurozona como consecuencia de la crisis económica mundial de los años precedentes, la UE (bajo el liderazgo de Alemania) reaccionó con las siguientes medidas:

a) A los países en crisis como Grecia, Irlanda y Portugal, se les otorgó créditos para financiar sus déficits presupuestarios y para apoyar a los bancos que estaban en dificultades.

b) Como dispositivo de rescate, se creó el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y luego el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Am-

bas entidades pueden colocar bonos en el mercado de capitales y conceder créditos a los países en crisis. El MEDE sustituyó en 2012 al FEEF, que había surgido dos años antes; a diferencia del Fondo Europeo, también está en condiciones de adquirir títulos de deuda soberana en el mercado primario.

c) Con la aprobación de diferentes reglamentos, directivas («Six-Pack», «Two-Pack») y el pacto fiscal europeo (2012), se endureció la disciplina impositiva en los Estados miembros y se creó un instrumento para evitar los desequilibrios macroeconómicos. El paquete de seis medidas («Six-Pack») del año 2011 consta de cuatro leyes orientadas a reafirmar el pacto de estabilidad y crecimiento, y otras dos con las cuales se instituyó un procedimiento para corregir desequilibrios macroeconómicos en la UE. El paquete de dos medidas («Two-Pack»), que entró en vigor en 2013, representa un complemento y otorga aún más derechos a la Comisión Europea para controlar los presupuestos nacionales de los Estados miembros.

d) En general, la aplicación de estos instrumentos trajo consigo una dura política de austeridad en la UE, que se evidenció en mayor medida en los países que habían recibido créditos de emergencia (misiones de la troika). La troika, compuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central Europeo (BCE) y la

Comisión Europea, acordó programas de ajuste en los Estados deudores (reducción del presupuesto, recortes salariales, disminución del gasto social, etc.) y controló su cumplimiento. Para disponer de los sucesivos tramos de los créditos, era indispensable que los países acataran las condiciones impuestas.

e) A través del Pacto por el Euro Plus, los países se comprometieron voluntariamente a realizar reformas para mejorar su estructura económica, sobre todo para aumentar su nivel de competitividad internacional.

Esta política se basó en el análisis que, por un lado, apuntaba a la enorme deuda pública como causante de la crisis de la zona euro y, por el otro, señalaba que los excesivos gastos de varios países de la UE en materia salarial y social habían provocado una pérdida de competitividad. Por lo tanto, desde esa misma perspectiva, la única respuesta posible era un ajuste severo en la política presupuestaria, social y salarial.

Este análisis unidireccional sobre las causas de la crisis olvida que en muchos países la deuda pública se disparó precisamente como consecuencia del colapso financiero mundial de 2008-2009 (caída de la recaudación, gastos de estímulo económico y rescate de bancos), y que algunos de los Estados en situación crítica (España, Irlanda) antes registraban tasas de

deuda claramente inferiores a las del modelo alemán. Además, omite que la propia política germana de moderación salarial, situada muy por encima de la media dentro del contexto europeo, contribuyó de manera significativa a generar los desequilibrios de la balanza por cuenta corriente en la eurozona².

Como resultado, esta política orientada a una fuerte restricción de la demanda agregada (reducción del déficit presupuestario, disminución de salarios) produjo una nueva recesión en la eurozona en 2012 y 2013. Los países sometidos a las más duras medidas de ajuste (Grecia, Portugal, Irlanda y España) sufrieron una importante pérdida de ingresos, un aumento vertiginoso de la tasa de desempleo –sobre todo en la población joven– y recortes generalizados en los sistemas de seguridad social³.

El desarrollo experimentado en Estados Unidos desde 2008-2009 demuestra que la crisis puede ser combatida de otras formas. Allí, con la ayuda de una política monetaria y fiscal muy expansiva, se alcanzaron cifras de crecimiento y empleo claramente mejores que las de la UE. Mientras la eurozona se encontraba en recesión, EEUU ya había iniciado una recuperación y logrado que el PIB aumentara 2% y 3% en 2012 y 2013, respectivamente. Lo mismo ocurría en torno de la tasa de desocupación: en 2013 aún superaba el 12% en la eurozona, un porcentaje

muy superior a la media histórica, en tanto que en EEUU había vuelto a descender para situarse en un nivel inferior a 7%. De acuerdo con el modelo económico ideal, hay dos formas de combatir una crisis. Por un lado, el gobierno y el Banco Central pueden intervenir en la economía real para impulsar la demanda agregada y volver a reducir el déficit presupuestario generado después de encauzar la economía hacia un alto crecimiento (como en EEUU). Por el otro, el Estado puede adoptar una política de austeridad, que en un primer momento agudiza la crisis pero disminuye el nuevo endeudamiento. Actuando sobre la oferta (el desempleo reduce los salarios y los precios), poco a poco la situación económica tiende a estabilizarse (como en la eurozona). Este segundo camino no solo genera un costo social mucho más elevado debido al ajuste (alta desocupación, mayor pérdida de ingresos), sino que además suele ser más lento que la vía alternativa para alcanzar la estabilización.

Aunque también hubo instituciones internacionales (como el FMI) que

2. Klaus Busch: «Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen den Euro an den Abgrund», Análisis de Política Internacional, Fundación Friedrich Ebert, Berlín, febrero de 2012, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08871.pdf>>.

3. Klaus Busch, Christoph Hermann, Karl Hinrichs y Thorsten Schulten: «Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell», Análisis de Política Internacional, Fundación Friedrich Ebert, Berlín, noviembre de 2012, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09444.pdf>>.

marcaron estas diferencias y cuestionaron el severo ajuste llevado a cabo en Europa, el gobierno alemán se mostró particularmente inflexible ante las críticas y desestimó las voces que una y otra vez reclamaban que impulsara el crecimiento; también se negó a introducir eurobonos o un fondo de amortización para aliviar la deuda pública de los países del sur del continente. Ambos instrumentos podrían haber reducido los gastos de intereses de los principales deudores y contaban con el apoyo, entre otros, de los gobiernos directamente comprometidos, de Francia y también de la Comisión Europea.

Alemania se opuso además al deseo del sur de Europa que, en el marco de la realización de una unión bancaria en la UE, buscaba permitir una estabilización directa de la banca a través del MEDE. Si se presentaran mayores problemas en algunos países (por ejemplo, en Italia y España) como consecuencia de las «pruebas de estrés» (*stress test*) que efectuará este año el BCE a la banca, los Estados nacionales deberían salir al rescate y otorgar créditos públicos, como lo han hecho hasta ahora. Aunque en casos de necesidad se puede acceder a fondos del MEDE, la asignación vuelve a estar sujeta a las restricciones impuestas por las misiones de la troika.

Antes de 2026, año en que se prevé completar el fondo de resolución bancaria, no será posible cumplir el principal

objetivo inicial de la unión bancaria: separar la deuda pública de la de las entidades de crédito. Esta postura del gobierno alemán es aún más problemática, ya que existe una alta probabilidad de que la gran reestructuración bancaria a la que se enfrentan importantes países (Italia, España, Francia) produzca un recrudecimiento de la crisis en la zona euro.

La política del anterior gobierno alemán apuntaba a la disciplina fiscal y al establecimiento de normas para favorecer la competitividad de los Estados miembros de la UE. Dado que estaba muy marcada por los intereses nacionales, se opuso a todas las voces que demandaban una posición continental más solidaria bajo la forma de eurobonos, un fondo de amortización de la deuda, una política económica y salarial más expansiva y un compromiso directo del MEDE en la reestructuración de la banca. Tampoco tuvo en cuenta las causas estructurales de la crisis en la zona euro, derivadas de la deficiente configuración del Tratado de Maastricht⁴.

La política europea de la administración negro-amarilla no puso el eje en

4. Comisión Europea: «Un plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica - Apertura de un debate europeo», Comunicación de la Comisión COM (2012)777 final, Bruselas, 28/11/2012; Herman Van Rompuy (en colaboración con José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker y Mario Draghi): «Towards a Genuine Economic and Monetary Union», Bruselas, 5/12/2012.

que una moneda única, en definitiva, solo puede existir dentro de una unión política común que cuente con un gobierno económico conjunto y no se limite al aspecto monetario. Por lo tanto, no apoyó los esfuerzos que buscaban democratizar la UE fortaleciendo el papel del Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo y desarrollando la Comisión para conformar un gobierno europeo elegido y controlado democráticamente. Tampoco se preocupó demasiado por el hecho de que el sistema de Estados en competencia de Maastricht –con una moneda única, pero con políticas nacionales diferentes en materia salarial, social e impositiva– tiende a generar prácticas de *dumping* y, por ende, desequilibrios de la balanza por cuenta corriente. El mecanismo introducido en el marco del paquete de seis medidas para evitar desequilibrios macroeconómicos no permite restringir el *dumping*, porque no sanciona a los Estados con una política de moderación salarial excesiva, sino a los que actúan en ese terreno de manera relativamente expansiva, y privilegia a los países superavitarios frente a los que presentan déficits.

De manera muy generalizada, en Alemania se cree que los países más endeudados crearon sus propios problemas y son responsables por sí solos del déficit en la balanza por cuenta corriente. Este punto de vista niega la influencia de la crisis financiera

internacional de 2008-2009, así como la responsabilidad de la política económica y salarial impulsada por el gobierno federal; y va acompañado de la idea de que Alemania sufre fuertes pérdidas debido a las garantías concedidas a las economías en crisis. No se perciben (y, desde luego, no se discuten) las ventajas que Alemania ha obtenido como consecuencia de la crisis: intereses más bajos para su deuda pública, ventajas para las exportaciones por la baja cotización del euro y distribución de beneficios del BCE, que dispone de bonos de alto rendimiento emitidos por los países en crisis. Cabe señalar que, según cálculos conservadores, dichas ventajas representan hasta ahora una cifra superior a los 100.000 millones de euros.

■ ¿Contra las políticas «frías»?

Durante la crisis de la eurozona, el SPD ha desarrollado muchos elementos para conformar una alternativa frente a la política europea imperante bajo el gobierno de Merkel. Estas propuestas aparecen resumidas en la plataforma previa a las elecciones de 2013 para el Bundestag. El SPD critica inicialmente la política «fría» frente a la crisis, señala que el gobierno federal ha obrado como si los problemas de sus vecinos y amigos no interesaran a Alemania en absoluto y exige: «A la fría Europa de la competencia, hay que oponer finalmente una UE que actúe con responsabilidad

social»⁵. De acuerdo con el programa partidario, la UE requiere una mejora institucional: la Comisión Europea debe dar lugar a un gobierno que sea elegido y controlado por el Parlamento Europeo, en tanto que este último debe obtener un derecho de iniciativa y aprobar las leyes junto con el Consejo en condiciones de igualdad. Desde el punto de vista del SPD, hay que profundizar la unión monetaria y lograr también una unión económica, en la que el euro, el mercado interno y el BCE convivan con un «gobierno económico común» (bajo control parlamentario, para que las medidas sean legitimadas democráticamente en el marco de una política económica y presupuestaria adoptada de manera colectiva). En lo que respecta a la responsabilidad conjunta por las deudas públicas en la UE, el documento señala: «Dado el efecto de los compromisos establecidos por el pacto fiscal para la disciplina presupuestaria nacional, el tema de la responsabilidad conjunta ya no debe ser un tabú»⁶.

El SPD sostiene que la economía social de mercado requiere una unión social europea fuerte. Los derechos fundamentales no deben estar subordinados a las libertades en el mercado interno, sino que deben ser prioritarios: «Es necesario establecer contractualmente este principio en el Derecho primario europeo mediante una cláusula de progreso social»⁷. El documento en cuestión insta a elimi-

nar el *dumping* salarial y social, destacando que en Europa debería haber iguales condiciones salariales y laborales para un mismo trabajo. Para evitar el *dumping* social, el SPD propone implementar un pacto de estabilidad en ese terreno, con especificaciones claramente determinadas para el gasto social y en educación (en función del PIB de cada país); y algo similar sugiere en el caso del salario mínimo, apto para garantizar el sustento de las personas en todos los Estados miembros de la UE, que debe basarse en el respectivo ingreso promedio. Por último, el programa partidario declara: «Queremos cambiar Europa para mejorarla. Una Europa sólida y justa con respecto a las personas debe concentrarse, sobre todo, en las grandes tareas del futuro: el freno a los mercados financieros, el crecimiento sostenible con una industria moderna innovadora e inversiones en el futuro, una política que consolide la paz frente a los vecinos y en el mundo»⁸.

En un documento partidario elaborado por la Comisión de Valores Fundamentales del Comité Ejecutivo («Europa debe ser social y democrática: Por una reforma fundamental de la Unión Europea»), ya se sentaban las bases para las reivindicacio-

5. SPD: *Das Wir entscheidet - Regierungsprogramm 2013-2017*, Berlín, 2013, p. 103.

6. *Ibíd.*, p. 106.

7. *Ibíd.*, p. 105.

8. *Ibíd.*, p. 106.

nes contenidas en el programa electoral⁹. Con una dureza aún mayor que la plataforma de 2013, el texto critica la política de austeridad y reclama una estrategia de crecimiento conjunta («European New Deal»), así como una gestión común de las deudas. De acuerdo con la Comisión de Valores Fundamentales, es necesario convocar a una Convención Constituyente para preparar las modificaciones pertinentes en el Derecho primario europeo.

De este modo, el SPD ha introducido muchos elementos de un programa alternativo a la política europea imperante. Por cierto, hay que tener en cuenta que este concepto fue elaborado y sostenido, sobre todo, por los políticos partidarios especializados en temas continentales. Aunque durante la campaña electoral Peer Steinbrück (candidato a canciller por el SPD) presentó y difundió muchas posiciones afines –reivindicaciones referidas a una idea de crecimiento en lugar de austeridad, a un fondo de amortización de la deuda y a una Europa democrática y social–, la conducción del partido y del bloque nunca estuvo unida en torno de este programa alternativo. Eso se reflejó muy claramente, por ejemplo, en las diferentes opiniones sobre el tema de los eurobonos y la responsabilidad conjunta por las deudas públicas en la UE. Mientras Sigmar Gabriel (presidente del SPD) manifestó temporalmente su apoyo, Frank-

Walter Steinmeier (jefe de bloque) se pronunció siempre en contra. A su vez, la dirigencia partidaria nunca defendió con demasiada vehemencia el «New Deal» como alternativa a la austeridad. El «Pacto por el crecimiento y el empleo», impulsado por los socialistas en Europa en 2012 bajo el liderazgo de Francia y considerado como una contraprestación por el respaldo al pacto fiscal, no representa ningún quiebre en relación con la política de ajuste dominante. Se trata de un programa de 120.000 millones de euros, compuesto en 50% por un grupo de fondos ya existentes, provenientes del presupuesto de la UE, y en la otra mitad por créditos de inversión, que el Banco Europeo de Inversiones puede otorgar a agentes privados y públicos en caso de necesidad y ante la correspondiente solicitud. Sin embargo, al mantenerse paralelamente la política presupuestaria restrictiva en la mayoría de los Estados miembros, este «pacto de crecimiento» no logró impedir la recesión en la eurozona. Tampoco se conocen estimaciones macroeconómicas sobre los supuestos efectos de crecimiento que habrían de generarse. Por lo tanto, un año después de su adopción, el acuerdo fue calificado por muchos observadores como un «envoltorio

9. SPD: «Europa muss sozial und demokratisch werden - Für eine grundlegende Reform der Europäischen Union», Comisión de Valores Fundamentales, Comité Ejecutivo del SPD, Berlín, 2012.

vacío» (v. por ejemplo Sebastien Dullien¹⁰). Resulta sintomático que la conducción del partido y del bloque del SPD consideren este pacto como su alternativa frente a la austeridad, al mismo tiempo que muchos políticos partidarios especializados en temas europeos reclaman un nuevo Plan Marshall. Estas contradicciones expresan, en definitiva, la división que sigue existiendo dentro de la organización: por un lado, los que defienden las reformas liberales realizadas por el ex-canciller Gerhard Schröder; por el otro, los que impulsan un rumbo izquierdista. Mientras en los documentos relativos a la política continental prevalece el ala izquierda, la comunicación de la dirigencia partidaria aparece dominada por un discurso pragmático sobre Europa. Es por ello que la opinión pública percibió una constante contradicción, porque antes de las decisiones sobre el FEEF, el MEDE y las garantías crediticias para los países en crisis, el SPD era crítico y amenazaba con rechazar las iniciativas, pero luego, en el Bundestag, la conducción del bloque siempre apoyó las propuestas del gobierno de Merkel. Las disputas parlamentarias sobre los instrumentos utilizados por la política gubernamental frente a la crisis jamás fueron aprovechadas por el bloque como una plataforma para transmitir a los ciudadanos el contraproyecto europeo del SPD, tal como se delineaba en las resoluciones de la convención del partido.

Debido a estas contradicciones y pese a su postura crítica, el SPD no logró presentar a la opinión pública una alternativa sólida y coherente frente a la política europea del gobierno de Merkel. La línea imperante no solo dispuso entonces de mayoría parlamentaria, sino que también se convirtió en hegemónica desde el punto de vista ideológico.

■ El programa europeo de la Gran Coalición

Solo estas contradicciones internas en el SPD permiten comprender por qué el acuerdo de la coalición muestra el sello de la canciller Merkel y su ministro de Finanzas Wolfgang Schäuble, y –salvo algunas figuras retóricas insignificantes– no contiene casi ninguna de las propuestas alternativas presentadas en la plataforma electoral del SPD.

Esto ya se manifiesta en el subcapítulo «Europa democrática». En el acuerdo de la coalición no queda rastro alguno de las reivindicaciones del SPD en pos de una unión política con un gobierno elegido por el Parlamento Europeo y un Parlamento provisto de todos los derechos democráticos. En cambio, se señala que la gestión de la crisis en la eurozona debe apoyarse «en las estructuras democráticas de la UE y en la eficaz cooperación de la

10. Sebastian Dullien: «Ein Jahr Wachstumspakt: Die Enttäuschung war absehbar» en *Wirtschaftsdienst* vol. 93 N° 6, 2013.

Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Estados miembros»¹¹.

El acuerdo de la coalición tampoco incluye la demanda de un «gobierno económico común» controlado democráticamente. Se habla de las deficiencias de diseño en la unión económica y monetaria, pero se apunta a superarlas no mediante un gobierno común, sino a través de una «coordinación más vinculante» de la política económica y una «política presupuestaria más eficaz», «para combinar competitividad, estabilidad financiera, posibilidad de inversiones futuras y equilibrio social de forma exitosa y duradera»¹². La figura retórica que asocia la competitividad, la estabilidad financiera, las inversiones futuras y el equilibrio social surge como un hilo conductor a lo largo del documento. No obstante, cuando se intenta buscar nuevos instrumentos, capaces de ayudar a concretar estos objetivos, lo único que aparece es la caja de herramientas del viejo gobierno de Merkel, que en caso de duda debe ser utilizada «de manera más consecuente». El acuerdo ofrece un compromiso orientado a fortalecer el pacto de estabilidad y crecimiento, introducir procedimientos de corrección de los desequilibrios y asegurar la supervisión presupuestaria por medio del paquete de dos medidas; en todos los casos, se trata de reformas originadas en los años 2010 a 2013¹³. Además, se promueve un pacto de competitividad, impulsado desde 2012 por el antiguo

gobierno y vinculado a reformas estructurales y a un proceso de convergencia. Ese instrumento prevé que los Estados miembros suscriban acuerdos contractuales bilaterales con la Comisión, en los que se comprometan a efectuar reformas estructurales (por ejemplo, en el mercado laboral y en el sistema de pensiones). El estímulo para los países consiste en la concesión de ayuda financiera, que estaría sujeta a un nuevo menú de condiciones y serviría, por ejemplo, para superar las dificultades asociadas al ajuste económico, como la mayor desocupación provocada por las reformas liberales en el mercado de trabajo. Las voces críticas llaman a esto «¡Troika para todos!», y en los Estados miembros también se registra un amplio rechazo¹⁴. Es por ello que en la cumbre de diciembre de 2013 del Consejo Europeo se postergó por un año más la decisión sobre el proyecto.

11. Acuerdo de coalición: «Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD», Berlín, 2013, p. 156.

12. *Ibid.*, p. 158.

13. Björn Hacker: «Auf dem Weg zur Fiskal- oder Stabilitätsunion? Die Pläne für eine 'echte' Wirtschafts- und Währungsunion» en Stefan Rüb y Torsten Müller (eds.): *Arbeitsbeziehungen im Prozess der Globalisierung und Europäischen Integration - Ökonomische und soziale Herausforderungen im Zeichen der Euro-Krise*, Festschrift für Hans-Wolfgang Platzer, Baden-Baden, 2013.

14. Klaus Busch, Dierk Hirschel y Anne Karrass: «Mehr Europa, aber anders» en *Frankfurter Hefte/Neue Gesellschaft* N° 7/8, 2013, pp. 36-39; Lukas Oberndorfer: «Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit als nächste Etappe in der Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik?» en *AK Wien: infobriefeu & international* N° 1, 3/2013.

En lo que respecta a los créditos de ayuda para países en crisis, también permanecen intactas las viejas recetas. «Se mantendrá el principio de que cada Estado miembro es responsable de las obligaciones que ha contraído»¹⁵. Además, el documento señala que los créditos solo deben otorgarse «a cambio de estrictos compromisos, reformas y medidas de consolidación de los países beneficiarios». ¿Dónde quedó la reivindicación del SPD de una «responsabilidad conjunta», que sería viable tras la adopción del acuerdo fiscal? ¿Dónde quedó la crítica a la «fría» política de la troika? ¿Dónde quedó el reclamo de una alternativa frente a la política de austeridad?

Aquí entran en juego los conceptos de «inversiones futuras», «crecimiento» e «innovación», que reaparecen prácticamente en cada página del acuerdo. Sin embargo, el instrumento para llevar a cabo las inversiones no es un «New Deal» para Europa, un Plan Marshall, sino el insípido «Pacto por el crecimiento y el empleo», que ahora debe aplicarse «con determinación», aunque los socialistas europeos ya se habían puesto en ridículo en 2012 y 2013 debido a la escasa relevancia macroeconómica de ese acuerdo¹⁶.

Finalmente, cabe preguntar qué pasó en el acuerdo de la coalición con las reivindicaciones del SPD relativas a una cláusula de progreso y al pacto

de estabilidad social. La cláusula de progreso, que en el Derecho primario habría de adquirir el carácter prioritario de los derechos sociales fundamentales en contraposición a las libertades del mercado, se vio reducida en el texto a una igual categorización de ambas esferas. Y el pacto de estabilidad quedó totalmente relegado. El acuerdo celebra la presencia de los «indicadores sociales» propuestos en 2013 por la Comisión¹⁷ como «marcador (*Score Board*) de la UE», pese a que ellos no permiten otra cosa más que realizar un análisis «detallado» de los desequilibrios sociales (desempleo, desempleo juvenil, pobreza, desigualdad de ingresos). El enfoque progresista de László Andor, comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, buscaba unir inicialmente estos indicadores a instrumentos vinculantes definidos con exactitud¹⁸, que servirían para luchar contra los desequilibrios sociales¹⁹. Sin embargo, de esos planes solo quedó el «marcador», que no es más que una fachada para dar la sensación de que se ha alcanzado la tan ansiada profundización

15. Acuerdo de coalición, p. 159.

16. S. Dullien: ob. cit.

17. Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, Bruselas, 2/10/2013.

18. «The Social Dimension of a Genuine Economic and Monetary Union», documento no oficial, Bruselas, 2013.

19. Frank Bsirske y Klaus Busch: «A Concept for Deepening the Social Dimension of the European Union» en *Social Europe Journal*, 14/8/2013.

de la dimensión social en la unión económica y monetaria. En realidad, este instrumento no combate los problemas sociales y revela nuevamente una gran brecha entre la plataforma electoral del SPD y el acuerdo de la coalición.

Tampoco se reconoce que el nuevo gobierno debe superar importantes debilidades existentes en la política económica de la vieja administración. Todo indica que será muy limitado el aporte de los proyectos de la Gran Coalición para revitalizar la demanda interna. Particularmente, el gran déficit de la política económica alemana –la tasa de inversión pública inferior a la media europea– solo podría corregirse de manera modesta si se otorgan fondos adicionales a ese sector por un valor de apenas 6.000 millones de euros anuales. Dado el estancamiento de la inversión en educación, salud, transporte y obras públicas, sería necesario aumentar el gasto en 50.000 o 60.000 millones de euros por año²⁰. Si se considera el elevado déficit en la balanza por cuenta corriente que exhiben los socios europeos, el programa de inversiones de la Gran Coalición alivia muy poco el problema, ya que solo genera un mínimo estímulo para el crecimiento económico de Alemania y, de ese modo, casi no permite aumentar las importaciones procedentes de los países deficitarios.

De todos modos, la reciente introducción de un salario mínimo legal cons-

tituye un gran avance para Alemania en el área del mercado laboral (pese a que en Europa podría considerarse como un proceso de normalización, habida cuenta de que una inmensa mayoría de los países de la UE ya poseen un instrumento de ese tipo). Si el salario mínimo no se ve socavado por numerosas excepciones para jubilados, jóvenes, estudiantes, desempleados de larga duración, etc., para el grupo de trabajadores con bajas remuneraciones significaría un aumento de 7 a 8,50 euros por hora en promedio, es decir, de aproximadamente 20%. Así, Alemania podría sentar las bases para poner fin a su política de *dumping* salarial frente a los socios europeos también en el sector de bajas remuneraciones²¹. En la evolución general de la retribución por hora, el país ha registrado una «normalización» ya desde 2008.

Solo cuando estas correcciones en materia salarial se inserten dentro de un mecanismo europeo de coordinación, podrá hablarse de un verdadero logro. Una política continental de salarios mínimos debería, por ejemplo, establecer una regla para determinar los pisos remunerativos a escala nacional, ya que los montos dispuestos actualmente por ley difieren sig-

20. Dierk Hirschel: «Die Steuern erhöhen!» en *Süddeutsche Zeitung*, 23/12/2013.

21. El autor se refiere a las políticas de moderación de los aumentos salariales, especialmente en los últimos 15 años, cuya consecuencia fue que los salarios en Alemania aumentaran menos que en los países vecinos [N. del E.].

nificativamente en su nivel relativo. Una vez más, el acuerdo de la coalición decide no ir tan lejos y prefiere retomar la línea del viejo gobierno de Merkel, porque la Gran Coalición solo aspira a «verificar la introducción de normas para los salarios mínimos (...), que deberán organizarse y definirse en el plano nacional»²².

■ En síntesis...

La participación del SPD en el gobierno alemán generó, sobre todo en el sur de Europa, grandes expectativas que se han visto amargamente defraudadas. En los puntos esenciales, la vieja gestión de Merkel no se diferencia de la nueva. No hay un cambio político en el tema de la responsabilidad conjunta (eurobonos, fondo de amortización de la deuda), ni en la participación directa del MEDE dentro de la reestructuración de la banca, ni en la delineación de una política

económica alemana más expansiva, capaz de aliviar la situación de los países deficitarios. El nuevo gobierno tampoco tiene en cuenta las falencias estructurales de la eurozona, que –conforme a lo señalado en la documentación específica del SPD– sigue estando en riesgo. Si el euro no se inserta en una verdadera unión política y si no hay un gobierno económico común controlado democráticamente, la eurozona no podrá alcanzar una estabilidad duradera. Del mismo modo, si no se establece una coordinación europea de la política salarial y social, que ponga fin al sistema de Estados en competencia, no será posible eliminar las prácticas de *dumping*. Debido al deficiente diseño de la unión bancaria, los problemas del sector financiero europeo podrían provocar un recrudecimiento de la crisis incluso en el corto plazo. ☐

22. Acuerdo de coalición, p. 164.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Enero-Abril de 2014

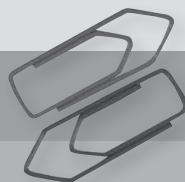
Santiago de Chile

Nº 177

ARTÍCULOS: **Anabella Busso**, Los vaivenes de la política exterior argentina redemocratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto en los condicionantes internos. **Cristián Ovando y Sergio González**, La relación bilateral chileno-boliviana a partir de las demandas regionales tarapaqueñas: aproximación teórica desde la paradiplomacia como heterología. **Cristóbal Bywaters**, El «no» de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: análisis del proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile. **Carolina Sampó y Mariano Bartolomé**, Reflexiones sobre el cumplimiento de la tregua entre maras en El Salvador. OPINIÓN: **Felipe de la Balze**, Entre los «cuentos chinos» y la realidad. **Christian Haerberli**, Africa where are you? RESEÑAS.

Estudios Internacionales es una publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Condell 249, Casilla 14187 Suc. 21, Santiago 9, Chile. Tel.: (56-2) 4961200. Fax: (56-2) 2740155. Correo electrónico: <inesint@uchile.cl>. Página web: <www.iei.uchile.cl>.

TEMA CENTRAL



América Latina:
¿caminos enfrentados?

La izquierda democrática en el Sur del mundo

Con una izquierda democrática incapaz de proponer programas de transformaciones consistentes frente a la crisis capitalista, el liderazgo moral e intelectual de la izquierda está desplazándose desde los bastiones occidentales en dirección al Sur. En ese marco, una parte de América Latina transita por un populismo de izquierda que, aunque guarda puntos en común con el populismo clásico, presenta rasgos diferenciados. Al mismo tiempo, parece una alternativa más factible que las transiciones socialdemócratas radicales, debido a las estrictas condiciones que requieren estas para obtener resultados exitosos.

RICHARD SANDBROOK

Hoy es principalmente en el Sur del mundo, en particular en América Latina, donde es posible encontrar una izquierda con renovada confianza en sí misma y estrategias coherentes para lidiar con las recalcitrantes realidades globales. La izquierda democrática de Occidente está en desbandada. Ni siquiera en el contexto de la peor crisis capitalista desde la Gran Depresión ha sido capaz de tomar la iniciativa para bregar por un nuevo paradigma político/programático. Si bien los movimientos socialistas y progresistas en general han hecho pronunciamientos audaces durante las campañas electorales, una vez al frente del gobierno no se han diferenciado mucho de la centroderecha.

Richard Sandbrook: profesor emérito de Ciencia Política en la Universidad de Toronto. Es coautor de *Social Democracy in the Global Periphery: Origins, Challenges, Prospects* (Cambridge University Press, Cambridge, 2007) y de *Reinventing the Left in the Global South: The Politics of the Possible* (Cambridge University Press, Cambridge, en prensa).

Palabras claves: socialdemocracia, socialismo, populismo, Sur, América Latina.

Nota: traducción del inglés de Lilia Mosconi.

Desde la crisis de 2008-2009, muchos partidos europeos de izquierda se han subido primero al carro del estímulo para más tarde vacilar en torno de la necesidad de aplicar programas de austeridad.

El presidente estadounidense Barack Obama, a quien la derecha de su país –con argumentos poco convincentes– ha calificado de socialista y liberal, no logró reunir apoyo suficiente en el Congreso (o siquiera entre las filas de su propio partido) para varias de sus políticas modestamente progresistas. Por otra parte, la corriente de protesta progresista más publicitada –el movimiento *Occupy*– no consiguió ofrecer una organización sólida ni una ideología coherente. Aunque despertó conciencia de la desigualdad y sus nocivas consecuencias, este movimiento no concibió un programa alternativo para hacer realidad sus metas igualitarias y democráticas. Por todos estos motivos, hoy el liderazgo moral e intelectual está desplazándose desde los bastiones occidentales de la izquierda en dirección al Sur.

La izquierda democrática del mundo en desarrollo sostiene una visión de la buena sociedad que está en armonía con lo que ha animado a los progresistas de todas partes. Rectificar los males del capitalismo implica tanto un fin –ante todo, la construcción de una libertad igualitaria– como la primacía de la solidaridad y la política participativa en el logro de esta meta. La libertad igualitaria, en pocas palabras, supone una sociedad en la que todos los ciudadanos gocen de iguales oportunidades para experimentar la libertad: lejos de verse sometidos a un destino prescrito por circunstancias de nacimiento, rango familiar o posición inicial en el mercado, todos deberían estar en condiciones de vivir una vida prolongada y digna, de acuerdo con su propia elección. Los liberales «sociales» (o simplemente «liberales» en el sentido estadounidense) enuncian su meta en los mismos términos: tanto los liberales como los progresistas hacen foco en el desarrollo de las capacidades individuales. Pero la izquierda, a diferencia de los liberales sociales, se enfoca en la importancia de los medios cooperativos para el logro de un desarrollo *igualitario* del potencial humano: una sociedad donde «el libre desenvolvimiento de cada uno será la condición del libre desenvolvimiento de todos», por citar las célebres palabras de Karl Marx. Los medios necesarios para alcanzar esta meta radical no son la competencia individual y la política democrático-liberal, sino la solidaridad entre clases y la acción política participativa. En el Sur del mundo, al igual que en todas partes, la izquierda se distingue del liberalismo social y otras tendencias ideológicas por su hincapié en la organización colectiva de los grupos excluidos o marginalizados y su promoción de la acción política colectiva para alcanzar metas distributivas.

Podemos distinguir las estrategias de la izquierda democrática en el mundo en desarrollo de acuerdo con dos criterios: el grado de institucionalización del partido o los partidos de izquierda y el grado de conflicto entre las clases sociales. La institucionalización es importante, porque los partidos débilmente institucionalizados son, por definición, menos cohesionados, menos competentes desde el punto de vista organizacional, más dependientes de la lealtad al líder supremo y, en consecuencia, menos estables, consistentes y poderosos que los partidos con un alto grado de institucionalización.

En la medida en que las luchas por la libertad igualitaria se desarrollen a lo largo de periodos extensos y la continuidad democrática ocupe un lugar central en el proyecto de la izquierda democrática, los partidos bien institucionalizados estarán en mejores condiciones de alcanzar una redistribución perdurable que sus homólogos con institucionalización débil. El grado de conflicto entre clases también es una distinción crucial. Los movimientos progresistas se dividen en dos tipos. Por un lado, hay partidos de izquierda con una estrategia moderada que apuntan –o al menos se resignan– a implementar programas redistributivos con la aquiescencia de las elites. Para otros partidos, en cambio, solo la implacable confrontación contra las estructuras existentes de poder y el privilegio heredado conducirá a los desenlaces esperados. La diferencia entre negociaciones de clases y lucha de clases es entonces crucial. Empleando estos criterios, obtengo cuatro potenciales variedades de la izquierda democrática: la socialdemocracia moderada, una estrategia socialdemócrata radical de transición al socialismo, el populismo al viejo estilo y el populismo de izquierda.

La *ruta socialdemócrata moderada* es el camino preponderante (especialmente, pero no solo, en la América Latina contemporánea). Los casos prominentes incluyen a Brasil desde 2006, Chile desde 2000, Uruguay desde 2004, Costa Rica desde los años 50 hasta su deslizamiento hacia el liberalismo social en los años 90, Mauricio desde comienzos de los años 70 y dos estados de la India –Kerala y Bengala Occidental– que en los inicios habían adoptado una estrategia radical liderada por el Partido Comunista-Marxista de la India (CPM, por sus siglas en inglés), pero en la década de 1990 descendieron a una fase moderada para atraer votos de la clase media. La estrategia moderada es innovadora. Evita el populismo, así como la completa mercantilización del trabajo, la tierra y el dinero, mientras enfrenta con cierta eficacia los desafíos de la pobreza y la desigualdad en el restrictivo contexto de la globalización neoliberal. En otras palabras, sus proponentes



han encontrado una manera progresista de equilibrar los imperativos de la redistribución/equidad con los de la acumulación/eficiencia en el marco de una economía capitalista.

Esta hazaña se logra combinando elementos de la ortodoxia macroeconómica con un Estado proactivo, un incremento paulatino de la ciudadanía social e instituciones participativas de modesto alcance. Por un lado, los gobiernos adaptan la política monetaria y fiscal a las metas de baja inflación y mínima deuda externa, llevando adelante una economía considerablemente abierta mediante la liberalización del comercio y la aceptación de inversiones extranjeras. Hasta este punto, la estrategia se mantiene en armonía con el Consenso de Washington. Por otro lado, estos gobiernos promueven la redistribución desde el crecimiento por vía de un desarrollismo de Estado, apuntando a aumentar las rentas públicas, promover «buenos» empleos y elevar significativamente el salario mínimo. Utilizan la expansión de las rentas públicas y los nuevos impuestos, entre otras cosas, para extender la ciudadanía social por medio de una protección social universal (en general, de introducción progresiva), transferencias de fondos a grupos específicos (como la famosa *Bolsa Família* de Brasil) y buenos servicios públicos, en especial de educación y de salud. Sus defensores prometen además reafirmar la participación democrática, como un fin en sí mismo y también como medio para apuntalar al Estado en su objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, preocupados por aquietar presiones populistas que harían peligrar las delicadas negociaciones entre clases y las alianzas pragmáticas con partidos del centro y la derecha en la Legislatura, estos gobiernos de izquierda se han contentado con expandir las consultas

**En términos generales,
los socialdemócratas
moderados adoptan un
enfoque híbrido que no
es plenamente neoliberal
ni consecuente con
las nociones tradicionales
de política progresista ■**

públicas y consignar al nivel local la participación en la toma de decisiones. En términos generales, los socialdemócratas moderados adoptan un enfoque híbrido que no es plenamente neoliberal ni consecuente con las nociones tradicionales de política progresista.

El desarrollismo de Estado, menos obvio que las políticas amigables con el mercado, merece mayor atención. Se sitúa en una posición intermedia entre

la ortodoxia del libre mercado, cuyo ideal es el mercado autorregulado, y el Estado desarrollista, que gobierna el mercado hasta el punto de seleccionar y promover «ganadores». Durante el auge de la industrialización por sustitu-

ción de importaciones, entre las décadas de 1950 y 1970, los Estados desempeñaron un papel directivo en el Sur del mundo, hasta que el Consenso de Washington puso fin al intervencionismo estatal fuera del Este de Asia. Sin embargo, la política industrialista experimentó un renacimiento en la primera década del siglo xxi, espoleada por la desilusión con respecto a la eficacia de las recetas neoliberales aplicadas en los años 90 y la admiración por los logros que exhibían los Estados desarrollistas del Este asiático.

No obstante, el Estado desarrollista, tal como lo ejemplificaron Taiwán y Corea del Sur entre mediados de los años 60 y principios de los 90, requiere condiciones estrictas: elites políticas y burocráticas con una misión desarrollista; un aparato burocrático eficiente, coherente y cualificado; una base imponible robusta para sostener un Estado fuerte; y, tal como lo ha demostrado Peter Evans en *Embedded Autonomy*, un equilibrio entre la autonomía de la burocracia y su inserción en la sociedad, que otorgue coherencia y eficacia al plan industrial del Estado¹. Pocos países del Sur mundial exhiben todas estas condiciones. Por lo común, los Estados carecen de eficiencia burocrática, o bien del nivel de autonomía que se necesita para aplicar exitosamente esta estrategia, o bien de una base imponible fuerte (debido a la extendida evasión fiscal). Más aún, la izquierda requiere inequívocamente un Estado desarrollista *democrático*, no un Estado desarrollista autoritario y represor de los trabajadores a la manera del modelo surcoreano. Este requisito introduce otro nivel de complejidad en una ya ambiciosa agenda de izquierda.

Sin embargo, los gobiernos progresistas pueden obtener buenos resultados aun cuando carezcan de esta especie tan difícil de encontrar. Un Estado «suficientemente bueno» puede desempeñar un papel desarrollista. Si los gobiernos socialdemócratas rara vez demuestran eficacia en la función de conducir el mercado, al menos pueden instarlo a amoldarse a su agenda socioeconómica inclusiva. Instar no necesariamente implica «seleccionar ganadores». Lejos de ello, los Estados desarrollistas aprovechan las herencias beneficiosas del reformismo democrático –capital humano avanzado, buena estructura material y social, relaciones estables y relativamente eficaces entre el gobierno y la industria– para atraer inversiones extranjeras y alentar a los productores locales a ocupar nichos lucrativos en la economía global. Mediante la orquestación de incentivos fiscales y el suministro de la infraestructura requerida, así como la canalización del crédito u otras ayudas a las empresas privadas

1. P. Evans: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, 2012.

y conjuntas, los Estados orientados hacia el desarrollo apuntan a estimular la innovación y la competitividad en exportaciones selectas de alto valor agregado. La tarea se dirige más a mejorar la competitividad global que a refugiarse en el proteccionismo, aunque este último también se ha puesto de manifiesto desde la crisis mundial de 2008-2009.

Pero el éxito de la socialdemocracia moderada en la tarea de equilibrar imperativos opuestos solo puede sostenerse mientras continúe el crecimiento. En este sentido, el auge de los *commodities* durante gran parte del periodo 2003-2013 prestó un buen servicio a la izquierda. Cuando el crecimiento retrocede, en cambio, el liderazgo pierde su capacidad de promover a la vez la acumulación y la redistribución (o mejor dicho, la redistribución *a partir de* la acumulación). En esos casos, es probable que el abanico de opciones con que cuenta la izquierda moderada se angoste severamente: o bien se opta por el imperativo de la acumulación para tranquilizar a los inversores, con el consecuente viraje hacia el neoliberalismo, o bien se abraza la redistribución de bienes e ingresos y se avanza indefectiblemente hacia la confrontación de clases. Ambas sendas resultarán tumultuosas.

Un segundo modelo es la *estrategia socialdemócrata radical de transición al socialismo*. Contra el telón de fondo de los fallidos experimentos del socialismo estatal característicos del siglo xx, diría que, si existe una senda democrática hacia el socialismo, esta es la que más se le parece. La estrategia ofrece un camino para sortear el *impasse* socialista; es decir, para evitar el destino corri-

**La socialdemocracia
radical es una empresa
riesgosa y turbulenta,
cuyo éxito depende
de condiciones
bastante inusuales ■**

do por los anteriores intentos socialistas de trascender el capitalismo, que terminaron en un callejón sin salida autoritario incompatible con los objetivos socialistas emancipadores planteados en los inicios. No obstante, la socialdemocracia radical es una empresa riesgosa y turbulenta, cuyo éxito depende de condiciones bastante inusuales.

En la estrategia socialdemócrata radical, el partido socialista cohesivo y programático no impone el socialismo desde arriba, sino que más bien actúa en el marco de una economía mayoritariamente de mercado e instituciones democrático-liberales con miras a desafiar las estructuras de poder y los privilegios heredados, profundizando así la democracia. Las libertades civiles y políticas, la competencia entre partidos, los movimientos sociales autónomos y las asociaciones de voluntarios continúan en funcionamiento.

Como en la noción original del revisionismo democrático propuesta por Eduard Bernstein, el partido construye una coalición electoral policlasista. Apela a sus votantes apuntalándose en los fundamentos éticos de la justicia social y los fundamentos materiales del interés de clase. En general, la agenda redistributiva del partido o la coalición incluye la eliminación de prácticas discriminatorias, la extensión de protecciones sociales y servicios públicos de alta calidad a los sectores más pobres, la democratización de los mercados, las nacionalizaciones selectivas, la reforma agraria (donde la propiedad de la tierra está concentrada) y las instituciones participativas. La profundización democrática implica la descentralización de poderes y rentas, mecanismos consultivos o participativos que involucran a los movimientos sociales, así como cooperativas de obreros y agricultores con fines de producción y comercialización. La socialdemocracia radical es más un *proceso* –de construcción de capacidades ciudadanas y estructuras participativas, nuevas oportunidades económicas y desmercantilización mediante una expansiva economía social de mercado– que una *destinación* final («socialismo»).

Consideremos los casos que ilustran la dinámica y los dilemas de la socialdemocracia radical. El eurocomunismo, que hizo algunos progresos en Italia, Francia y España antes de la era neoliberal, fue un precursor de esta tendencia. En el Sur del mundo, el ejemplo más dramático y célebre fue la presidencia de Salvador Allende con su coalición Unidad Popular (UP), entre 1970 y 1973. No obstante, a pesar de su carácter indudablemente audaz, valiente y democrático, la administración de la UP careció del apoyo mayoritario, la unidad, la disciplina y tal vez la competencia económica para llevar a cabo una transformación socialista constitucional y exenta de violencia. Allende, quien obtuvo 37% de los votos en 1970, nunca recibió un mandato popular convincente para el cambio revolucionario. La UP se demostró incapaz de controlar a sus seguidores: los campesinos tomaban tierras, se establecían asentamientos no autorizados, los trabajadores ocupaban fábricas y las organizaciones aliadas –en especial el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)– promovían tomas ilegales de propiedad. Este ingreso caótico de las fuerzas sociales en la política, combinado con una economía que colapsaba en conexión con un embargo establecido por Estados Unidos, polarizó a la sociedad y terminó por arrojar a los pequeños empresarios (el caso más famoso fueron los camioneros) en brazos de la oligarquía. El fracaso de la UP en su intento de atraer el respaldo de los pequeños propietarios condenó a la coalición a un estatus minoritario y sentó las bases para el brutal golpe militar de 1973. La campaña de desestabilización del presidente estadounidense

Richard Nixon contra el gobierno de Allende –mediante el financiamiento de la oposición, el sabotaje económico y la ayuda a los militares chilenos– ejemplifica la hostilidad externa que debieron enfrentar incluso los socialismos democráticos durante la Guerra Fría.

Los sandinistas de Nicaragua, entre la toma revolucionaria del poder en 1979 y su derrota electoral en 1990, también podrían considerarse socialdemócratas radicales. Sin embargo, el periodo fue relativamente breve y estuvo su-

**Los sandinistas de
Nicaragua, entre la toma
revolucionaria del poder
en 1979 y su derrota
electoral en 1990, también
podrían considerarse
socialdemócratas radicales ■**

mergido en la confusión de la guerra interna con los «Contras» financiados por EEUU, de modo que resulta difícil sacar conclusiones provechosas.

Kerala y Bengala Occidental, dos estados indios que fueron gobernados durante varios periodos por el CPM, aportan el mejor ejemplo del modelo socialdemócrata radical, sus promesas y sus escollos. De hecho, Kerala, entre

las décadas de 1950 y 1980, presenta quizá la expresión más pura del modelo, en gran parte a causa de sus condiciones especiales. Kerala es un pionero de la socialdemocracia radical en el Sur del mundo, liderado al principio por el Partido Comunista de la India hasta 1964 y después por su vástago radicalizado, el CPM. La fase radical perduró durante más de tres décadas, en parte porque Kerala estaba protegido de la hostilidad imperial como estado de una federación formalmente volcada al socialismo (bajo el gobierno del Partido del Congreso). Además, el derecho constitucional acordado al gobierno central de instituir mandato presidencial desde Nueva Delhi en caso de desorden, desplazando a las autoridades de los estados, era un poderoso incentivo para que el CPM llevara a cabo una transición pacífica acorde con las reglas y los procedimientos democráticos.

El caso de Kerala ilustra muy bien las tensiones (probablemente inevitables) que suscita esta estrategia. El foco radical en la eliminación de inequidades históricas y la desmercantilización del trabajo a través de la lucha de clases precipita una crisis de acumulación. Esta crisis origina una presión interna en dirección a desradicalizar el modelo de movilización colocando la prioridad en la acumulación. Paradójicamente, la socialdemocracia radical puede caer víctima de su propio éxito. Tras el desplazamiento de la clase dominante –en el caso de Kerala, los terratenientes– y la promoción de una clase

media urbana y rural comparativamente instruida y próspera, la estrategia crea beneficiarios que terminan por adherir a la sociedad de consumo y a las políticas neoliberales de acumulación. Estos beneficiarios rechazan entonces a los socialistas, a quienes responsabilizan por el estancamiento de la economía. El CPM, con un disenso interno considerable, reaccionó en la década de 1990 virando hacia una socialdemocracia moderada a fin de retener su base de apoyo en la competencia electoral. Ahora bien, ¿puede decirse que este retroceso signifique un fracaso del modelo? La cuestión es debatible, si se tiene en cuenta el grado sustancial de libertad igualitaria alcanzado a lo largo de tres décadas de lucha de clases en el caso de Kerala.

No obstante, en ausencia de circunstancias nacionales y mundiales poco comunes, la estrategia socialdemócrata radical no alcanzará siquiera el grado de éxito registrado en Kerala. Para ser efectivo, el partido socialista/socialdemócrata debe ser cohesivo, bien organizado y programático en su oferta política. Debe operar en el interior de una sociedad con división de clases, aun cuando las identidades comunitarias se mantengan fuertes. Mientras que la socialdemocracia moderada se apoya en una negociación de clases en la que participan elementos de la clase empresarial dominante, la socialdemocracia radical involucra la lucha de clases con negociaciones mínimas o inexistentes a escala social. En consecuencia, el partido o coalición necesita una base política fuerte, principalmente no comunitaria, para persistir en estas condiciones. También es preciso que la sociedad civil manifieste una densidad, una autonomía y una resolución que permita a sus movimientos sociales mantener el partido socialdemócrata/socialista fiel a su visión. Solo este grado de movilización puede asegurar que no mengüe el compromiso del partido con la libertad igualitaria y que no se cristalice una nueva clase privilegiada en las entrañas del poder político.

Lo cierto es que las condiciones sociales de muchos países son inconducen-tes a la lucha de clases –ya sea de la variedad socialdemócrata radical o populista de izquierda– debido a la prevalencia de identidades comunitarias y la fragmentación de la estructura de clases. Hoy los obreros industriales organizados rara vez desempeñan un papel tan central en la política de izquierda como lo hicieron en la Europa de los siglos XIX y XX. Excepto en casos excepcionales, la clase obrera industrial es relativamente limitada en tamaño, en tanto que el sector informal no organizado representa o sobrepasa el 50% de las fuerzas laborales nacionales. El veloz crecimiento urbano ha desplazado el principal escenario político de los campesinos y las protestas rurales a las

ciudades en vías de expansión de América Latina y partes de Asia, proceso que está avanzando también en otras regiones. Y cierta combinación de vastas desigualdades, pobreza persistente, inseguridad económica, corrupción y discriminación contra pueblos indígenas, castas o grupos étnicos alimenta un clima de descontento en las capas populares. Pero es un verdadero desafío para los partidos de izquierda orquestar coaliciones electorales a partir de grupos tan dispares como los campesinos, las poblaciones indígenas alienadas, los jornaleros sin tierras, los pequeños y medianos agricultores, los trabajadores del sector informal y elementos de la amorfa clase media, sumados al movimiento obrero organizado.

Además, para que los gobiernos de izquierda implementen políticas socioeconómicas complejas y redistributivas, el Estado debe ser relativamente eficaz y no estar cooptado por la clase económica dominante. Aun cuando continúe haciendo uso extensivo de los mercados, la economía no debe hallarse bajo el dominio de poderosos oligopolios capaces de ejercer poder de veto sobre las iniciativas legislativas. La democratización de los mercados (por vía del crédito barato, la asistencia experta y el trato preferencial en

el aprovisionamiento del Estado) brinda oportunidades para las empresas cooperativas y de pequeña escala en tanto disemina el poder económico, pero el proceso es lento. Los Estados fuertes con alto grado de autonomía son obviamente casos excepcionales.

**Aun cuando continúe
haciendo uso extensivo de
los mercados, la economía
no debe hallarse bajo el
dominio de poderosos
oligopolios capaces de
ejercer poder de veto sobre
las iniciativas legislativas ■**

Además, la estructura mundial de oportunidades es restrictiva tanto para los socialdemócratas radicales como para los populistas de izquierda. La hostilidad

imperialista a los experimentos socialistas, aunque ya no es tan intensa como lo fue durante la Guerra Fría, persiste en la actualidad; el pilar del orden neoliberal, EEUU, retiene la capacidad (y en ocasiones la voluntad) de proyectar el poder militar y la presión económica en todo el mundo. Las corporaciones transnacionales gozan de un poder estructural que les permite castigar las desviaciones con respecto a la ortodoxia macroeconómica y su inherente respeto por la propiedad privada. Los tratados de comercio e inversión existentes, tanto bilaterales como regionales y multilaterales, restringen la autonomía de todos los países en materia de implementación de políticas. De ahí que el socialismo en un solo país continúe siendo improbable.

No obstante, en el escenario mundial existen algunas tendencias favorables. La probabilidad de supervivencia de un experimento radical aumenta si el país en cuestión dispone de un alto poder de influencia en la economía mundial; por ejemplo, sobre la base de grandes reservas petroleras o un gran tamaño y una industria potente. Además, el reciente surgimiento de China como fuente de comercio, crédito, inversión e incluso ayuda extranjera alternativa a los países occidentales y los organismos dominados por Occidente ha envalentonado a los socios de la potencia oriental, especialmente en América Latina, a poner en marcha experimentos heterodoxos. Pero probablemente solo el ascenso de un bloque regional de Estados con gobiernos afines de izquierda permita resguardar los experimentos socialistas contra el poder de represalia que ejerce el neoliberalismo global. En América del Sur se están construyendo los rudimentos de un bloque con estas características. El venezolano Hugo Chávez, en particular, promovió diversas organizaciones regionales y alianzas extranjeras con miras a establecer un respaldo regional para las alternativas antineoliberales. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el Banco del Sur y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) son recientes precursores de un bloque regional potencialmente orientado hacia la izquierda, aunque aún es demasiado pronto para sopesar sus perspectivas. Por ahora, el poder de veto del capital privado, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las potencias occidentales continúa siendo extraordinario.

Los modelos restantes de la izquierda democrática (o semidemocrática) son el populismo al viejo estilo y el populismo de izquierda. Ambos presentan un liderazgo personalista, retórica populista y partidos débilmente institucionalizados. Pero el populismo de izquierda difiere en aspectos importantes del populismo al viejo estilo.

El *populismo al viejo estilo*, un modelo político común en América Latina y otros lugares del Sur mundial, presenta cuatro rasgos característicos. El primero es una retórica política que divide a la sociedad en dos grupos antagónicos: el «pueblo» y una «élite» u «oligarquía» arrogante/intrigante/rapaz/venal. En segundo lugar, el populismo se caracteriza por la presencia de un líder carismático y personalista, o bien un intento concertado de retratar a un líder como carismático. Este líder cultiva un vínculo fuerte y emocional con sus seguidores. Los líderes populistas son personalistas en el sentido de que la lealtad al líder constituye un elemento clave. Manifiestan un estilo político distintivo, que acompaña la retórica altamente emocional con una actitud de familiaridad, y por otra parte, un tono moral acusatorio dirigido

a los enemigos locales y extranjeros. En tercer lugar, y en consonancia con el punto anterior, los partidos populistas tienen una organización laxa. El rol del partido consiste en movilizar al pueblo para llevar a cabo la misión del líder, demostrar la fuerza partidaria a través de concentraciones masivas y recompensar a los seguidores mediante la distribución del patrocinio. La base personalista y clientelista del populismo implica que la partida del líder sumerge al movimiento en una crisis.

Por último, el populismo al viejo estilo manifiesta un compromiso limitado con los controles y equilibrios democráticos. Los populistas arquetípicos –el presidente argentino Juan D. Perón (1946-1955, 1973-1974) y el brasileño Getúlio Vargas (1930-1945 y 1951-1954)– oficiaron solo de forma intermitente en sistemas electorales (semi)democráticos. Perón recurrió de vez en cuando a medidas violentas y dictatoriales, subvirtiendo las libertades formales. Vargas ejerció como presidente democráticamente elegido solo en el periodo 1951-1954. «Democracia si es necesario, pero no necesariamente democracia» es una máxima que capta con bastante acierto la ambivalencia populista.

¿En qué sentido, si es que lo hay, es el populismo al viejo estilo un movimiento específicamente de izquierda? Ernesto Laclau, quien en varios libros ha clarificado la naturaleza del populismo, sostiene que este sistema no es de izquierda ni de derecha. Lejos de ello, el populismo abraza creencias políticas diversas y contradictorias. De acuerdo con Laclau, «no hay una garantía a priori de que el ‘pueblo’ como actor histórico se constituya en torno de una identidad progresista»². Cabe señalar que el peronismo argentino ha oscilado históricamente entre la izquierda y la derecha, según cuáles fueran las circunstancias y los líderes. Carlos Menem, presidente peronista entre 1989 y 1999, adoptó un discurso populista neoliberal. En contraste, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, presidentes peronistas desde 2003, se situaron claramente a la izquierda en oposición al neoliberalismo. Lo que permanece constante, a pesar de estos virajes, es el desafío al statu quo y un compromiso con la construcción de un nuevo orden. El líder y el partido afirman actuar en nombre del pueblo soberano para desempoderar a la elite y gobernar en nombre de aquel.

A la luz de esta opacidad ideológica, no es sorprendente que diversos analistas hayan interpretado de maneras contrastantes el populismo al viejo estilo.

2. E. Laclau: *On Populist Reason*, Verso, Londres, 2005, p. 246. [Hay edición en español: *La razón populista*, FCE, Buenos Aires, 2005].

En el terreno de los estudios latinoamericanos, por ejemplo, los estudiosos han ofrecido dos evaluaciones de la significación histórica del populismo. Una de las interpretaciones entiende el populismo como la inclusión de las clases populares, en especial los trabajadores urbanos, en la vida política y en la distribución de los frutos del crecimiento económico. A cambio de su consentimiento a una negociación de clases organizada desde arriba, los trabajadores urbanos en particular reciben beneficios económicos y sociales. En consecuencia, el foco está puesto en la redistribución, aunque a un grupo limitado; de ahí que podamos concluir que el populismo ha sido, o a menudo es, parte de la izquierda. Pero de acuerdo con el punto de vista opuesto, los gobiernos populistas construyen una coalición de clases –que involucra principalmente a los trabajadores organizados y a la burguesía industrial– con el fin de llevar a cabo un programa de industrialización (por sustitución de importaciones). El gobierno asegura la conformidad de los sindicatos con el proyecto combinando la cooptación de líderes con el patrocinio y las penalidades. Aquí el foco está puesto en el desarrollo industrial. No obstante, este desarrollo puede muy bien reflejar agendas nacionalistas o de derecha. Consecuente con este punto de vista es la interpretación según la cual los partidos populistas cooptan lemas de izquierda y al movimiento obrero organizado para apresurar la industrialización. En pocas palabras, una orientación hacia el bienestar de los trabajadores en combinación con un discurso de antagonismo frente a la oligarquía y un empoderamiento popular no necesariamente reflejan una dirección progresista.

El *populismo de izquierda*, en contraste, se alinea de forma coherente e inequívoca con la izquierda radical y no se opone a la democracia *per se* sino a la democracia *liberal*. En este sentido, resulta innovador. El populismo de izquierda data de principios del siglo *xxi*, con diversas vetas en Europa oriental y central, la «Revolución Bolivariana» de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela desde 1999, así como gobiernos similares en Ecuador y Bolivia.

El populismo de izquierda se alinea de forma coherente e inequívoca con la izquierda radical y no se opone a la democracia *per se* sino a la democracia *liberal*. En este sentido, resulta innovador ■

Para entender este fenómeno es importante el contexto. El populismo de izquierda emergió en países con una historia de política populista o personalista, un estilo de vida política que difícilmente desaparezca pronto. Pero el colapso

del comunismo, junto con la insatisfacción pública frente a la volatilidad y la desigualdad vinculadas al Consenso de Washington en la década de 1990, inauguró una búsqueda de nuevas fórmulas igualitarias y anticapitalistas. De manera subsecuente, el «socialismo del siglo xxi» abandonó la noción populista del pacto de clases en favor de una política de confrontación. También dejó atrás el foco marxista en el proletariado a fin de posicionarse como la voz del «pueblo» frente a la oligarquía. Y evitó la planificación centralizada para optar por una economía «socialmente orientada» (con alto nivel de regulación). Por último, en lo que concierne a países como Venezuela, Ecuador y Bolivia, con abundantes reservas de hidrocarburos, el aumento de su influencia en la economía mundial les brindó cierto grado de libertad para articular una posición contrahegemónica. El resultado ha sido un populismo personalista, pero consistentemente de izquierda.

He sugerido que el populismo de izquierda representa una posición menos equívoca sobre la democracia que el populismo al viejo estilo. Esta afirmación les parecerá ostensiblemente falsa a quienes, de manera explícita o implícita, identifican la democracia en general con la democracia liberal. Los populistas de izquierda no aprueban esta forma de democracia debido a que ha perpetuado, o incluso profundizado, vastas desigualdades de riqueza, ingresos y poder político entre la elite y la mayoría de los ciudadanos («el pueblo»). Más aún, las constituciones basadas en la democracia liberal permiten una expresión muy limitada de la voluntad popular. Sobre la base de esta crítica, los populistas de izquierda proponen una forma alternativa de democracia, denominada por algunos «democracia popular». Lejos de entender la democracia como un mero conjunto de normas procedimentales para elegir líderes, esta alternativa la concibe como *un tipo de sociedad*: una sociedad inclusiva e igualitaria que permite formas de democracia directa. Los populistas de izquierda han experimentado con diferentes arreglos institucionales, supuestamente para arribar a modelos factibles. Los observadores calificados no concuerdan en torno de la posibilidad de tomar en serio estos experimentos o juzgarlos como mero camuflaje de un nuevo autoritarismo. Sin embargo, sería un error dar por sentado que Chávez en particular haya sido un populista autoritario al viejo estilo.

El futuro de la diversa izquierda democrática es difícil de predecir, a la luz de numerosas incertidumbres. Aún queda por ver si, en el más largo plazo, los socialdemócratas moderados pueden evitar la cooptación por las elites y mantener las condiciones para un crecimiento sostenido y de bases amplias. Si la izquierda moderada titubea mientras disminuye el poder relativo de

EEUU, es posible que la izquierda radical pase al primer plano. El populismo de izquierda es una alternativa más factible que las transiciones socialdemócratas radicales, debido a las estrictas condiciones que requieren estas para obtener resultados exitosos. Es probable que dicho sistema adopte una forma menos moderada que la actual al articular la desilusión del público, tanto con el capitalismo liberal como con la democracia liberal. Pero cabe preguntarse si el populismo de izquierda, al avanzar cada vez más por la ruta hacia el «socialismo», logrará evitar la trampa del colectivismo burocrático. ☐

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Enero de 2014

Quito

Nº 48

DOSSIER: En busca del *sumak kawsay*. Presentación del dossier, **Víctor Bretón, David Cortez y Fernando García**. Seis debates abiertos sobre el *sumak kawsay*, **Antonio Luis Hidalgo-Capitán y Ana Patricia Cubillo-Guevara**. Entre *bien común* y *buen vivir*. Afinidades a distancia, **Francesca Belotti**. Discursos «pachamamistas» versus políticas desarrollistas: el debate sobre el *sumak kawsay* en los Andes, **Andreu Viola Recasens**. El orden de género en el *sumak kawsay* y el *suma qomaña*. Un vistazo a los debates actuales en Bolivia y Ecuador, **Silvia Vega Ugalde**. DEBATE: Mutaciones y reconfiguraciones de la cooperación internacional para el desarrollo, **Bruno Ayllón Pino**. DIÁLOGO: El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa? Un diálogo con **Alberto Acosta, Blanca S. Fernández, Liliana Pardo y Katherine Salamanca**. TEMAS: «Corriendo de atrás». Análisis de los concejos vecinales de Montevideo, **Paula Ferla, Alejandra Marzuca, Uwe Serdült y Yanina Welp**. Crisis del modelo neoliberal, hacia una planificación regional. Un aporte polanyiano, **Paula Valderrama Saud**. RESEÑAS.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.flacso.org.ec/html/iconos.html>. Pedidos y suscripciones: <lalibreria@flacso.org.ec>.

Una Unasur de baja intensidad

Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur

**NICOLÁS COMINI /
ALEJANDRO FRENKEL**

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) se encuentra en transición. Desde los propios orígenes del bloque, han convivido en la región dos modelos de inserción internacional en constante fricción: uno de perfil concéntrico –enarbolado por los gobiernos de países como Argentina, Brasil o Ecuador– y otro de corte poligámico –representado por los casos chileno, peruano y colombiano–. La preeminencia del primero de estos modelos durante los años iniciales de vida de Unasur fue clave para motivar su creación y desarrollo. No obstante, desde 2011 se ha producido una reconfiguración de fuerzas en la región que ha impactado en el proceso de integración sudamericano y lo ha puesto actualmente en jaque.

La propuesta de la Alianza del Pacífico (AP), lanzada a principios de 2011, parece haber convulsionado al mundo de quienes se dedican al estudio de las dinámicas de la integración regional en América Latina. La polarización entre quienes pronostican el fin del sueño de la comunidad sudamericana y aquellos que reivindican la alternativa regional como espacio natural de comunión para la edificación de bienes comunes se ha visto notablemente

Nicolás Comini: es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL), Buenos Aires; magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref) y candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).
Alejandro Frenkel: es licenciado en Ciencia Política por la UBA y candidato a doctor en Ciencias Sociales por la misma universidad. Es becario del Conicet.
Palabras claves: integración regional, modelos de inserción internacional, América Latina, Unasur.

acrecentada en los últimos tiempos. El pesimismo de los primeros parece haber ido adquiriendo cada vez mayor impulso a la hora de analizar los resultados y potencialidades del esquema Unasur.

Muchos de los argumentos que sustentan este tipo de perspectivas se concentran en el surgimiento de la AP como factor disruptivo y desacelerador de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)¹. Esta explicación resulta, sin embargo, profundamente insuficiente para comprender por qué el bloque sudamericano ha ido perdiendo visibilidad y confianza con el paso del tiempo, dado que, en realidad, nunca existió un único modelo de inserción internacional en América del Sur.

En ese marco, este artículo se propone ir más allá de los enfoques pesimistas y triunfalistas y analizar las principales razones por las cuales la integración sudamericana, que tanto impulso había tomado entre 2008 y 2011, fue mutando hacia el estadio de baja intensidad que presenta la Unasur de estos días. A tales fines, serán tres los interrogantes que guiarán el trabajo: ¿cuáles son los modelos de inserción internacional que se encuentran en pugna en América del Sur?; ¿cómo impactó la evolución de estos en la materialización de la integración en la región?; ¿qué alternativas existen para revitalizar el bloque?

■ Modelos de inserción internacional: las opciones concéntrica y poligámica

En la definición de la estrategia de inserción internacional de un Estado siempre existen ganadores y perdedores. La idea del interés nacional constituye una construcción mítica, profundamente arraigada en los estudios sobre política internacional. En realidad, este interés es, más que nacional, la representación de aquellos sectores que logran imponer sus preferencias en un Estado que se encuentra siempre en movimiento. Y no todos los sectores de la sociedad cuentan con la capacidad para fijar sus prioridades. A mediados de los años 70, Oscar Ozlak y Guillermo O'Donnell planteaban una cuestión que no ha perdido vigencia. Desde su perspectiva, en la configuración de las políticas estatales –entre las cuales, obviamente, se cuenta la política exterior

1. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, ratificó esta idea recientemente cuando expresó que «hay una restauración conservadora en la región para contrarrestar (...) la Unasur» y que «la Alianza del Pacífico es (...) no querer crear una gran nación sudamericana sino tan solo un gran mercado». «Presidente Correa: La Alianza del Pacífico es parte de estrategia para contrarrestar la integración en América Latina» en *Andes*, 6/11/2013, <www.andes.info.ec/es/noticias/presidente-correa-alianza-pacifico-es-parte-estrategia-contrarrestar-integracion-america>.

y, dentro de ella, las estrategias de inserción— existen dinámicas que involucran «clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos y, eventualmente, individuos»². Esta situación no es estática, sino que, al contrario, varía acorde con los cambios en los momentos históricos y los contextos. Casi 30 años más tarde y desde el otro lado del Atlántico, Christopher Hill parece complementar esta perspectiva al poner sobre la mesa la idea de «responsabilidad» a la hora de tomar decisiones en materia de política exterior. Para el académico británico, quienes configuran determinados marcos de acción en esa área indefectiblemente tienen responsabilidades con agentes o grupos de agentes, que operan tanto en el ámbito interno como internacional³.

Teniendo en cuenta las perspectivas propuestas por los autores, en este ensayo se asume que la política exterior y las estrategias de inserción que se desprenden de ella dependen, entre otras cosas, de los compromisos —formales o informales— de los tomadores de decisiones y de la capacidad de los diferentes actores que operan en el espacio interno y externo de imponer sus preferencias en las determinaciones del Estado. En el caso puntual de América del Sur,

Este engranaje de compromisos y presiones ha dado lugar, desde los inicios mismos de la Unasur, a modelos diferenciales de relacionamiento entre los países miembros y el resto del mundo ■

este engranaje de compromisos y presiones ha dado lugar, desde los inicios mismos de la Unasur, a modelos diferenciales de relacionamiento entre los países miembros y el resto del mundo. Entre estos modelos, existen dos alternativas distinguibles: la *poligámica* y la *concéntrica*.

El modelo de inserción internacional *poligámico* se fundamenta en una estrategia de transversalidad que prioriza el mercado internacional e implica negociaciones simultáneas con actores de los niveles global, hemisférico y regional. Esta estrategia no descarta la posibilidad de embarcarse en procesos de integración con otros países, siempre y cuando estos no generen compromisos que impidan avanzar, de forma individual, en la configuración de acuerdos con terceros. La funcionalidad de este modelo encuentra sus raíces en la lógica de «alianzas ad hoc», razón por la cual no requiere, necesaria-

2. O. Oszlak y G. O'Donnell: «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», Documento Cedes N° 4, Buenos Aires, 1976, p. 9.
3. C. Hill: *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Londres, 2003, p. 250.

mente, de la coordinación de estrategias de inserción con los países vecinos, sino que asume un posicionamiento de geometría variable «a la carta». La poligamia se expresa, de esa forma, en una estrategia de escenarios múltiples abiertos en diferentes velocidades.

Por su parte, la opción *concéntrica* se sustenta en un esquema estadocéntrico, basado en una estrategia que prioriza los mercados regionales. Quienes asumen esta lógica de inserción internacional lo hacen partiendo de la premisa de que ellos, por sí solos, cuentan con márgenes reducidos de negociación con actores extrarregionales y con menores alternativas para imponer sus intereses. En ese marco, afirman la necesidad de definir espacios de consenso –no necesariamente comerciales– con los países vecinos y, una vez establecidos aquellos, de negociar en forma conjunta acuerdos de integración con terceros. Así, este modelo se basa en «coaliciones estables» cuyos miembros comparten una idea común acerca del tipo de estrategia de inserción en el mundo y priorizan las dinámicas de articulación horizontal de políticas –lo que no impide la presencia de ciertos liderazgos intrarregionales–. Se parte, de esa forma, de un posicionamiento de círculos concéntricos que se expresa en una estrategia de escenarios escalonados y sucesivos.

Ambos modelos, contrapuestos en diversos aspectos, ya coexistían en el momento mismo en que la idea de conformar un espacio de integración de alcance sudamericano se echó a rodar, pero ello no impidió que la Unasur cobrara vida a principios de 2008. Como se verá a continuación, la tensa interacción entre estos modelos dejó su sello en la dinámica de la integración y en el perfil que adoptó el bloque desde sus primeros años hasta la actualidad.

■ Unasur, entre modelos en pugna

Cada uno de estos modelos estaba representado por un grupo de países. En el caso del modelo concéntrico, algunos de sus principales exponentes eran Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Venezuela; en el caso del modelo poligámico, Chile, Colombia y Perú. Uruguay representaba un caso intermedio, aunque más cercano al primer grupo, al igual que Guyana y Surinam.

Al momento de la constitución de la Unasur, los países del primer grupo habían alcanzado cohesión en la adopción del modelo de inserción internacional. Eso permitió establecer un consenso relativamente sólido sobre el curso que debía adoptar la integración regional y sobre la necesidad de construir un nuevo organismo que lo expresara.

Por su parte, los países del segundo grupo coincidían en un modelo de inserción internacional de carácter poligámico, pero se encontraban en una situación de fragmentación respecto de su capacidad para articular y presentar una alternativa de proyecto regional. Al mismo tiempo, consideraban que la opción de quedarse afuera de la nueva arquitectura que se estaba gestando representaba un costo demasiado alto de asumir.

Esa relación de fuerzas –cohesión/fragmentación– repercutió en las negociaciones que definieron la naturaleza y el perfil de la Unasur, configurando un organismo cercano a las aspiraciones de los exponentes del modelo concéntrico. Sin embargo, eso no implicó que el segundo grupo de países abandonara sus posicionamientos ni que adoptara una actitud pasiva dentro del organismo⁴. De esta forma, la tensión entre los dos modelos divergentes dejó una importante huella en la definición institucional: en pos de integrar a todos los actores, se debió recurrir a una lógica de mínimos denominadores comunes –que desem-

Algunas de esas variables que posibilitaron los logros de la Unasur durante los primeros años o bien generaron una serie de límites y frenos para la consolidación del bloque, o bien se desvanecieron o perdieron eficacia ■

bocó en principios y objetivos arraigados en altos niveles de abstracción– y a una arquitectura flexible y endeble –tendiente a minimizar las burocracias y a evitar las rigideces estructurales–.

Esta lógica de amplios consensos y el esquema institucional resultante formaron parte de una serie de variables que determinó un exitoso impulso inicial que encaminó al organismo hacia un ciclo de crecimiento sostenido entre los años 2008 y 2011. Transcurrido ese lapso, algunas de esas variables que posibilitaron los lo-

gros de la Unasur durante los primeros años o bien generaron una serie de límites y frenos para la consolidación del bloque, o bien se desvanecieron o perdieron eficacia. A esto se suma que, hacia fines de 2010 y principios de 2011, la fragmentación de los países del modelo poligámico comenzó a revertirse hasta alcanzar la articulación de una alternativa regional, la AP, mientras que la cohesión del modelo concéntrico encontraría sus grietas. De ese modo se inició un nuevo ciclo, caracterizado por la reactivación de la tensión entre ambos modelos de inserción internacional y por una desaceleración de la Unasur.

4. Un indicador de ello es que Chile, exponente poligámico, asumió la primera presidencia pro témpore de la Unasur.

Sobre la base de lo hasta aquí expuesto, se identifican dos etapas diferenciadas en la dinámica del proceso de integración sudamericano: la primera, caracterizada por la preeminencia del modelo concéntrico, que coincidió con un momento de impulso y crecimiento sostenido de la Unasur; y, la segunda, determinada por una reconfiguración de fuerzas, que motivó el aumento de la tensión intrarregional y la desaceleración del bloque. En cada una de estas etapas, se identifican cuatro categorías que explican tanto el impulso inicial y la desaceleración subsiguiente como la evolución de la vinculación entre los modelos concéntrico y poligámico. Ellas son: los liderazgos regionales, los mínimos comunes denominadores, el hiperpresidencialismo y la idea de comunidad.

■ El impulso: 2008-2011

Liderazgos regionales. Los primeros años de la Unasur estuvieron signados por la presencia, en varios de los gobiernos nacionales, de figuras con un alto nivel de gravitación, tanto interna como externa. Ejemplos de esto fueron Luiz Inácio Lula da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Néstor Kirchner o Cristina Fernández de Kirchner, quienes ejercían un liderazgo en la dirección del Estado, contaban con capacidad de movilizar amplios y mayoritarios sectores de la sociedad civil y, en materia de política exterior, confluían hacia criterios comunes de inserción internacional.

Estos liderazgos se inscriben en las consecuencias de las crisis que, entre fines de la década de 1990 y principios del siglo xxi, llevaron al agotamiento del modelo económico neoliberal y al derrumbe de los sistemas de partidos en gran parte de los países de la región. La reconfiguración resultante hacia una matriz estadocéntrica redefinió los espacios de la integración al asumir los mercados regionales como punto de partida, en una dinámica de concentricidad. Esta concepción tuvo su punto más alto en las acciones coordinadas que echaron por tierra la Cumbre de Cancún de la Organización Mundial del Comercio (omc) en 2003 y, en 2005, la iniciativa de establecer un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Es en este contexto donde estos líderes comenzarían a discutir un esquema de integración que trascendiera el campo comercial y económico. La coincidencia respecto de la multidimensionalidad que debía adoptar el organismo sería determinante a la hora de asumir funciones que hasta entonces eran delegadas a otros organismos, como la Organización de las Naciones Unidas (onu) o la Organización de Estados Americanos (oea). La resolución de crisis interestatales, así como la creación de consejos en áreas como defensa, salud o infraestructura, son ejemplos de ello.

El rol de Lula fue fundamental tanto para delimitar a Sudamérica como el espacio de la integración, como para construir una lógica de resolución endógena de los conflictos: luego del golpe de Estado contra Chávez en 2002 y la escalada del conflicto entre el gobierno y la oposición, fue el principal impulsor, una vez que asumió el gobierno, del Grupo de Países Amigos de Venezuela, y en 2008 tuvo un papel protagónico en la búsqueda de una solución a la crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

Por su parte, el eje bolivariano encabezado por Chávez, Correa y Morales desempeñó un rol preponderante a la hora de impulsar la agenda multidimensional. Asimismo, la designación de Néstor Kirchner como secretario general de la Unasur en mayo de 2010 imprimió al organismo una fuerte conducción política.

Incluso líderes de países que asumieron esquemas de vinculación internacional poligámicos, como Chile, tuvieron un rol activo en los inicios de la Unasur. El accionar de la presidenta Michelle Bachelet durante la crisis interna de Bolivia en 2008, con la convocatoria inmediata a una cumbre presidencial en Santiago de Chile, así como la asunción de la primera presidencia pro t  pore del organismo, son algunos ejemplos. Esta situación no impidió, sin embargo, que tanto desde Chile como desde Colombia y Perú se continuara impulsando un modelo de inserción poligámico a partir de estrategias de negociación bilateral⁵.

Mínimos comunes denominadores. La tensión entre dos modelos de inserción internacional en los albores de la Unasur se resolvió, como se mencion   anteriormente, con una preeminencia del modelo concéntrico. Sin embargo, la inclusión de todos los países implicó elevar el nivel de laxitud –tanto en el diseño institucional como en la definición de los objetivos–, estableciendo una lógica de mínimos comunes denominadores.

En primer lugar, esta lógica se corresponde con un precepto clave para la Unasur en esta etapa: la necesidad de encarar la integración de forma mul-

5. Entre 2008 y 2011, Chile suscribió tratados de libre comercio (TLC) con Australia (2008), Turquía (2009), Malasia (2010), y Nicaragua y Vietnam (2011). Asimismo, entraron en vigor los TLC con Colombia, Perú, Panamá y Guatemala. Respecto de Colombia, en 2008 firmó TLC con Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Adicionalmente, en 2009 entró en vigor un TLC con Guatemala y en 2010, sendos tratados con Honduras y El Salvador. En 2011 comenzó a funcionar el TLC con Estados Unidos. En cuanto a Perú, en 2008 firmó un TLC con Singapur y otro con Canadá. En 2009 entró en vigor el Acuerdo de Promoción Comercial con EEUU y firmó un TLC con China. En 2010 rubric   acuerdos de libre comercio con Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Finalmente, en 2011 firmó un TLC con Japón y con Corea y entró en vigencia otro con Tailandia.

tidimensional e integral, diversificando las temáticas abordadas. Esta diversificación otorgaría un abanico de posibilidades mucho mayor para responder a los intereses y capacidades de cada uno de los países. Asimismo, no solo implicaría una integración que comprendiera mayor cantidad de temáticas, sino que además pretendería evitar una jerarquización de estas, contrarrestando los esquemas de regionalismo abierto característicos de la década de 1990, profundamente dependientes del avance de determinados sectores comerciales.

En ese marco, entre 2008 y 2011, a los consejos que ya habían sido concebidos en el tratado constitutivo –Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y Consejo de Delegadas y Delegados– se les añadieron 11 de los actuales 12 consejos sectoriales: Defensa, Salud, Problema Mundial de las Drogas, Infraestructura y Planeamiento, Desarrollo Social, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, Energético, Economía y Finanzas, y Electoral. También se crearon instituciones permanentes en las áreas de defensa y salud⁶.

La lógica de mínimos comunes denominadores también estuvo presente en la flexibilidad y gradualidad que se buscó implementar en el proceso de integración, para asegurar que cada Estado adquiriera compromisos según sus propias realidades⁷. La gradualidad de los objetivos permitiría alcanzar acuerdos básicos, estableciendo iniciativas realizables en el corto plazo que luego se concatenaran hacia objetivos de mediano o largo plazo. En este sentido, algunos consejos diseñaron planes de acción que inicialmente eran anuales o bienales y luego dieron lugar a iniciativas con mayor proyección a futuro⁸.

Entre 2008 y 2011, a los consejos que ya habían sido concebidos en el tratado constitutivo –Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y Consejo de Delegadas y Delegados– se les añadieron 11 de los actuales 12 consejos sectoriales ■

6. En marzo de 2009 se creó el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, con sede en Buenos Aires, y en abril de 2010, el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud, con sede en Río de Janeiro.

7. Unasur: Tratado Constitutivo, Brasilia, 2008.

8. Por ejemplo, el Consejo de Salud elaboró un Plan Quinquenal 2010-2015; el de Infraestructura y Planeamiento, un Plan de Acción Estratégico 2012-2022; y el de Defensa fue complejizando determinadas iniciativas en los sucesivos planes de acción (el proyecto de diseñar un avión de entrenamiento básico o el de crear una Escuela Suramericana de Defensa son algunos de ellos).

En suma, el mecanismo de mínimos denominadores comunes se tradujo en la adopción de amplios consensos y en la construcción de agendas multidimensionales que impulsaron el avance de la Unasur durante los primeros años. Y con ello se potenciaron las expectativas sobre la posibilidad de materializar proyectos a largo plazo, que a su vez no se redujeran únicamente a una faceta comercial.

Hiperpresidencialismo. Existen otras razones que explican por qué la Unasur avanzó con la velocidad a la que lo hizo durante sus primeros años de vida, vinculadas a la ausencia de burocracias y a la arquitectura de la toma de decisiones. Desde un principio, se buscó evitar una duplicación y superposición de esfuerzos y la configuración de nuevas estructuras burocráticas que generaran costos adicionales a los Estados. En ese sentido, se diagramó un modelo institucional que otorgó amplia preponderancia al Poder Ejecutivo de cada país para diseñar, negociar, implementar y dar seguimiento a las políticas de integración. El sistema de negociación se basaría en la lógica de cumbres.

Unasur tiene en su vértice superior –y auspicia como máxima autoridad– al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, constituido por los presidentes y presidentas de los 12 países del organismo. En ese marco, la diplomacia presidencial se convirtió en el actor principal de la nueva obra. Entre 2008 y 2011, los jefes de Estado de la región adoptarían una actitud de constante actividad y de alta visibilidad que sobrepasaría lo estrictamente establecido de manera formal en el Tratado Constitutivo del bloque. De las reuniones ordinarias acordadas en dicho documento fundacional –que fijaba que los mandatarios debían reunirse, como mínimo, una vez al año–, se avanzó hacia un sistema de reuniones extraordinarias, en general motivadas por coyunturas críticas dentro de la región⁹.

En cada uno de estos casos, el accionar de los jefes de Estado tuvo un impacto decisivo para encontrar salidas alternativas que estuvieran basadas en preceptos constitucionales, democráticos y pacíficos. Así, el constante movimiento que ellos demostraron a la hora de generar consensos frente a situaciones críticas permitió otorgarle visibilidad, movimiento e impulso a la Unasur durante este periodo.

9. Así, durante este periodo los presidentes asumieron un rol de primer orden en la resolución de la crisis político-social desatada en septiembre de 2008 en el departamento de Pando, Bolivia; en el conflicto iniciado en la región luego de que en agosto de 2009 el gobierno colombiano anunciara un acuerdo de cooperación ampliada con EEUU que involucraba la presencia militar estadounidense en bases militares de ese país; y en la etapa de incertidumbre que se vivió en Ecuador luego de que una revuelta policial en septiembre de 2010 derivara en un intento por desestabilizar al gobierno de Correa.

Como efecto de ese accionar, la creación de los sucesivos consejos sectoriales se hizo sobre una lógica que aquí es denominada «hiperpresidencialista»: los representantes de los poderes ejecutivos –presidentes, ministros o viceministros– son, formalmente, los únicos actores habilitados para participar del proceso de negociación y diseño de los proyectos encarados.

Comunidad. Durante la propia constitución del bloque estuvo constantemente presente la idea de que los países sudamericanos formaban parte de una misma comunidad originaria que nunca había logrado materializarse. No se trataba, sin embargo, del único caso en que se planteaba algo semejante, teniendo en cuenta que a lo largo de la historia de la región se sucedió una multiplicidad de versiones toponímicas que abarcaron geografías políticas diversas. La iberoamericana, la panamericana, la hispanoamericana, la latinoamericana, la andina, la conosureña y, obviamente, también la sudamericana son algunas de ellas. En cada versión de estos espacios políticos, lo «nuevo» y lo «viejo» se encuentran, como planteaba Benedict Anderson, diacrónicamente alineados¹⁰.

En el caso específico de la Unasur, fue Brasil el país que –al tener fronteras con 9 de los 11 países restantes de la región– se convirtió en el mayor impulsor de la noción de una supuesta identidad sudamericana¹¹. Ya durante las negociaciones para la creación del Mercosur había dejado claro que su proyección abarcaba más allá de las fronteras de los cuatro miembros plenos, mensaje que se amplificaría con la crisis por la que atravesó el bloque entre 1999 y 2003. En ocasión de la primera cumbre sudamericana convocada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, su canciller, Luiz Felipe Lampreia, resaltaba «el concepto geográfico de América del Sur porque es una isla cercada de océanos»¹². De esa forma, la identidad de la comunidad sudamericana se edificaba sobre la base de criterios de contigüidad geográfica. Y con ese nombre se daría luz al

En el caso específico de la Unasur, fue Brasil el país que –al tener fronteras con 9 de los 11 países restantes de la región– se convirtió en el mayor impulsor de la noción de una supuesta identidad sudamericana ■

10. B. Anderson: *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1993, p. 260.

11. Luiz Alberto Moniz Bandeira: «Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos» en *Nueva Sociedad* N° 186, 7-8/2003, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3140_1.pdf>.

12. L.F. Lampreia: «La integración de América del Sur» en *Correio Braziliense*, 24/8/2000, disponible en <www.amersur.org.ar/Integ/Lampreia.htm>.

primer antecedente de la Unasur: la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Su nombre se vincula con la historia «compartida y solidaria» de naciones que desde sus propios procesos independentistas habían enfrentado «desafíos internos y externos comunes»¹³. Chávez fue más allá e insistió en que, en lugar de «comunidad», los países sudamericanos se encaminaran hacia un proceso de «unión». De ahí devino su denominación actual.

No obstante, entre 2008 y 2011 los gobiernos de la región –con especial énfasis de los países promotores del modelo concéntrico– siguieron pregonando la idea de una comunidad preexistente que debía ser recreada y realizaron notables esfuerzos para dotarla de contenidos. Durante aquellos años, la creación de los consejos se argumentó, entre otras cosas, por la necesidad de edificar una identidad que reconstruyera aquella noción. Así, frente a la idea de «sociedades» –característica del ámbito económico-comercial–, para construir una «comunidad» debía ponerse en la agenda de las demás áreas la cuestión identitaria.

■ La desaceleración: 2011-2013

Liderazgos regionales. Durante los años subsiguientes, el escenario de la dirigencia política sudamericana transitó por importantes cambios: Kirchner falleció en octubre de 2010, Lula dejó la Presidencia a fines de ese mismo año y Chávez murió tras una larga enfermedad en marzo de 2013. La ausencia de

**La ausencia de Kirchner
trajo como consecuencia
el debilitamiento de una
Secretaría General que había
sido fundamental a la hora
de recomponer la relación
bilateral entre Colombia
y Venezuela y actuar frente
al amotinamiento policial
en Ecuador en 2010 ■**

estas figuras, que habían jugado un rol determinante tanto en la creación del organismo como en la preeminencia del modelo concéntrico, rompería con el entrecruzamiento de liderazgos que había dinamizado el bloque en sus primeros momentos.

Asimismo, la ausencia de Kirchner trajo como consecuencia el debilitamiento de una Secretaría General que había sido fundamental a la hora de recomponer la relación bilateral entre Colombia y Venezuela y actuar frente al amotinamiento

13. CSN: «Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana», Cusco, 8/12/2004, disponible en <www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm>.

policial en Ecuador en 2010, considerado un intento de golpe de Estado contra Correa. Para generar consenso acerca de su sucesor, se acordó que su lugar fuera ocupado por una colombiana primero –la ex-canciller María Emma Mejía– y por un venezolano después –Alí Rodríguez Araque, un hombre fuerte del chavismo–. A pesar de ser figuras reconocidas en la región, ninguno pudo aproximarse al liderazgo que tuvo Kirchner en la conducción del organismo¹⁴.

A este proceso se sumaría, el 22 de junio de 2012, la destitución –por medio de lo que se denominó un «neogolpe de Estado»¹⁵– del presidente de Paraguay, Fernando Lugo, quien sería reemplazado por su vicepresidente, Federico Franco. El ex-obispo, a pesar de no haber ejercido un liderazgo en la región, había contribuido a la cohesión del grupo de países que representaban el modelo concéntrico, y su expulsión provocó un disenso entre los mandatarios respecto de las sanciones que debían aplicarse al Estado paraguayo, lo cual produciría, asimismo, un cimbronazo en el interior de la Unasur.

Durante este periodo también se ocasionarían rispideces en el plano bilateral entre los países del modelo concéntrico. La relación entre Argentina y Uruguay se vio marcada por las quejas acerca del establecimiento de medidas proteccionistas comerciales de Argentina y por la reactivación del conflicto bilateral por el impacto ambiental de una fábrica de pasta de celulosa instalada en la margen oriental del río Uruguay. Argentina y Brasil también experimentaron cierto enfriamiento en su relación bilateral, producto de las acusaciones mutuas por el establecimiento de barreras paraarancelarias al comercio.

Como contracara de este proceso, en los países del modelo poligámico también se produjeron cambios que repercutieron en la dinámica de la integración. Sebastián Piñera asumió en marzo de 2010 la Presidencia de Chile en lugar de Bachelet, quien había logrado conciliar el direccionamiento hacia los mercados globales con cierta vocación integracionista y había asumido un rol protagónico al momento de ejercer la primera presidencia pro

14. Mejía enfrentó cuestionamientos a su desempeño basados en que la Secretaría General se arrogaba atribuciones que sobrepasaban lo establecido en el Tratado Constitutivo. La controversia se resolvió, en mayo de 2012, con la elaboración del Reglamento General de la Unasur, que delimitó las funciones políticas de la Secretaría General, reduciéndolas considerablemente.

15. Juan Gabriel Tokatlian: «El auge del neogolpismo» en *La Nación*, 24/6/2012, disponible en <www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo>; Beinus Sz mukler: «Neogolpismo y golpe de Estado en Paraguay» en *Revista Derecho Público* N° 2, 10/2012.

témpore del organismo. Piñera hizo explícito su cuestionamiento a la proliferación de organismos regionales y al exceso de politización basado en afinidades ideológicas, como el caso de Unasur, mencionando como ejemplo de lo anterior el manejo que hizo este organismo de la crisis política que vivió Bolivia en 2008¹⁶.

Por su parte, Juan Manuel Santos y Ollanta Humala llegaban a la Presidencia de Colombia y de Perú, respectivamente, con un discurso de acercamiento a la Unasur mucho más significativo que el de sus predecesores. Perú ocupó la presidencia del Consejo de Defensa Sudamericano (cds) en 2011¹⁷; y en 2012,

**Uno de los fundamentos
principales para la
constitución del Consejo
de Defensa fue la
reactivación, en 2008,
de la IV Flota de EEUU ■**

tras la suspensión de Paraguay, se candidató para asumir la presidencia pro témpore del bloque. Colombia, motivada por imprimir su visión de seguridad y defensa en la región, propuso la creación del Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y en 2013 asumió la presidencia del cds. El protagonismo de estos países en el

plano de la seguridad regional marcaría un contrapunto con el primer periodo. Uno de los fundamentos principales para la constitución del Consejo de Defensa fue la reactivación, en 2008, de la IV Flota de EEUU. El hecho de que en los siguientes años Colombia y Perú hayan asumido un papel relevante en el cds –mientras se instalaban bases norteamericanas en sus territorios¹⁸– establece, cuanto menos, una incertidumbre sobre el alcance de los objetivos planteados al momento de su creación.

16. Boris Yopo: «La política exterior del nuevo gobierno: entre el discurso y un necesario pragmatismo» en Jaime Ensignia, Cristián Fuentes y María de los Ángeles Fernández: *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) / Fundación Chile 21, Santiago de Chile, 2012.

17. La presidencia de ese Consejo le correspondía en realidad a Guyana, en calidad de presidente pro témpore del organismo, pero al manifestarse incapaz de contar con los recursos necesarios para afrontar esa tarea, el cds pasó a manos del gobierno peruano.

18. En 2009, los gobiernos de Colombia y EEUU firmaron un acuerdo que habilitó a que fuerzas armadas estadounidenses operen en siete bases colombianas (Apiay, Malambo, Palanquero, Tolimaida, Larandia, Bahía Málaga, Cartagena y Tres Esquinas). Respecto de Perú, si bien no hay información pública sobre el tema, se presume que EEUU tiene bases semipermanentes en su territorio, además de que la IV Flota utiliza los puertos peruanos para aprovisionamiento. En cuanto a Chile, en abril de 2012 fueron inauguradas, en la base chilena Fuerte Aguayo, instalaciones para ejecutar operaciones de mantenimiento de la paz o de estabilidad civil, construidas y financiadas por el Comando Sur de EEUU. Al respecto, v. Telma Luzzani: *Territorios vigilados*, Debate, Buenos Aires, 2012.

Más que aproximarse al modelo concéntrico, estos acercamientos buscaron imprimir su propia visión al proceso de integración. En este sentido, el crecimiento económico que acumulaban Chile, Colombia y Perú tras la firma de tratados de libre comercio (TLC) servía para legitimar el modelo de preferencia por el mercado internacional y las «alianzas ad hoc». De esta forma, comenzaba a recobrar fuerza la alternativa de una integración basada en lo económico-comercial y las cadenas de valor.

Asimismo, los gestos entre Piñera y Humala disminuyeron la tensión entre Chile y Perú por el diferendo marítimo por el que este último país recurrió a la Corte Internacional de Justicia en 2008, lo que favoreció aún más la reconfiguración de la opción poligámica¹⁹. El resultado de esta reconfiguración se terminaría materializando con la creación de la AP, el 28 de abril de 2011, que tuvo como premisa construir un área de integración para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas²⁰.

Mínimos comunes denominadores. Ya hemos destacado que la Unasur fue constituida sobre una lógica de mínimos comunes denominadores, lo que permitió la convivencia entre países que presentaban modelos de inserción disímiles. No obstante ello, la baja institucionalidad en la que desembocó el proceso y las reconfiguraciones de los alineamientos dentro del bloque comenzaron a poner en jaque la capacidad de la Unasur para implementar lo acordado en el plano político-normativo. En ese sentido, mientras que los primeros años de la organización representaron la plataforma ideal para acordar iniciativas en múltiples direcciones y temáticas, entre 2011 y 2013 se comenzó a lidiar con la difícil tarea de materializarlas en acciones concretas.

Durante los últimos años, los mínimos comunes denominadores parecen haberse enfrentado a ciertos límites cuando se ha requerido de la voluntad política de los Estados –sobre todo de los más grandes– para imponer la generación de bienes comunes regionales por sobre determinados intereses sectoriales y para avanzar en proyectos a largo plazo. Ha resultado dificultoso, por ejemplo, profundizar la implementación de una identidad común en materia de defensa cuando aún persisten distintas concepciones sobre qué es «defensa» y qué es «seguridad» entre los países. Fue complicado avanzar en la complementación en políticas macroeconómicas por la existencia de una asimetría en los niveles

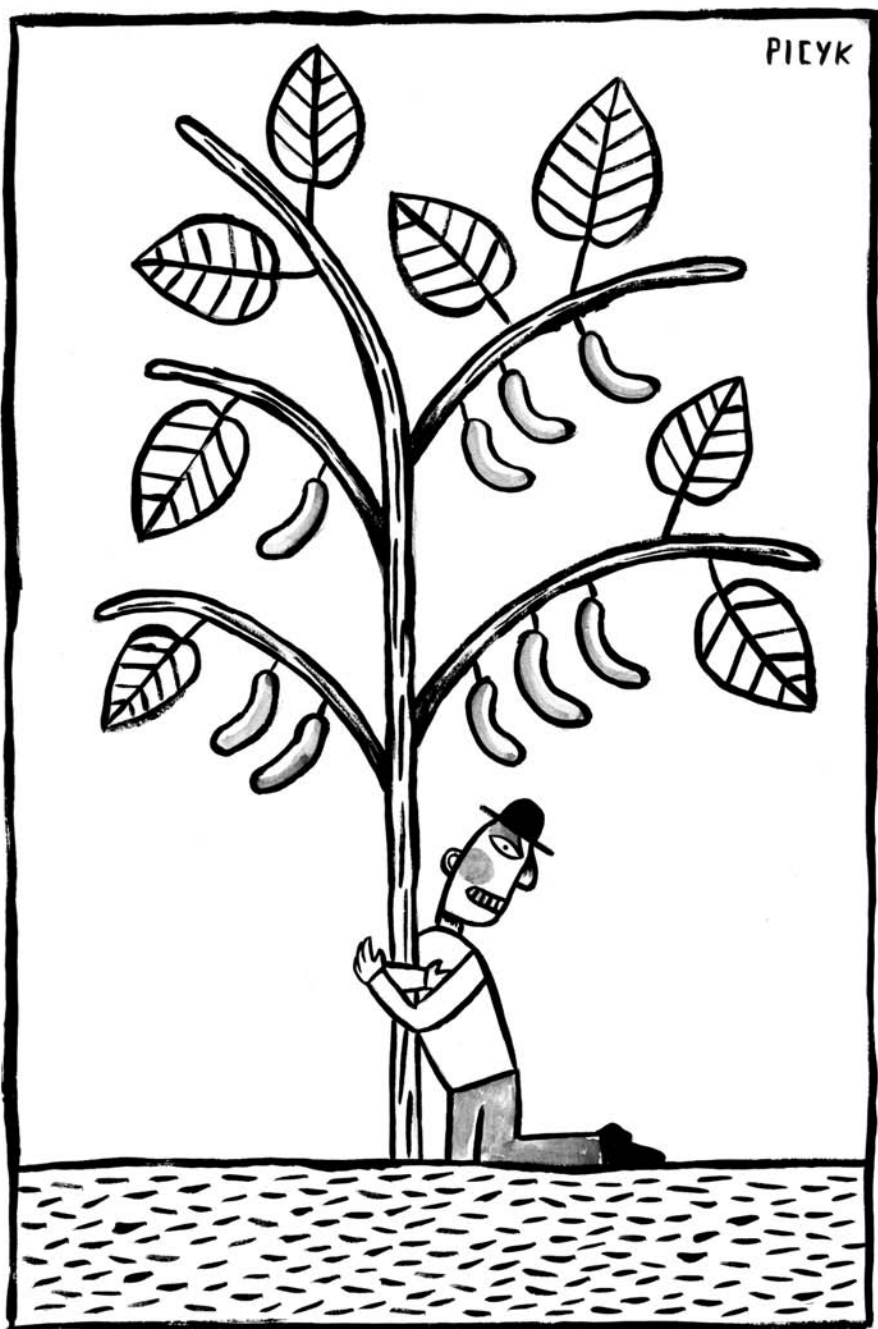
19. «Humala y Piñera coinciden fallo diferendo Perú y Chile llevará a convivencia sana y provechosa» en *Reuters*, 25/9/2013, <<http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE98O07720130925>>.
20. «Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico», Cumbre de Lima, 28 de abril de 2011.

de industrialización entre Brasil y Argentina y el resto de los países, así como en el grado de desarrollo de las economías y de apertura hacia los mercados extrarregionales. Se ha tornado complejo avanzar en grandes proyectos de infraestructura sin la decisión manifiesta de realizar altos niveles de inversión y elevados niveles de solidaridad, ambas condiciones necesarias para integrar a países que, de por sí, presentan un déficit de integración interna. Desde el punto de vista técnico-burocrático, la brecha en materia de conocimiento acumulado y recursos humanos estatales ha empujado a los Estados más pequeños a priorizar la cooperación en algunas áreas por sobre otras.

En ese contexto, muchas de las expectativas germinadas en el periodo inicial –ya sea mediante declaraciones, resoluciones o planes de acción– aún no se han podido implementar. Ni el Banco del Sur, ni el Gasoducto Suramericano, ni la Universidad del Sur, por nombrar algunos ejemplos, existen hoy en día. Tampoco se logró generar un sistema de pesos y contrapesos regional, dado que ni el Parlamento Suramericano ni la Corte Internacional Penal de Unasur –recientemente reimpulsada por Ecuador– pudieron ser edificadas. Como consecuencia de este proceso, los desiguales avances en los consejos dieron lugar a una jerarquización de hecho en las temáticas de la integración –que debilitó la multidimensionalidad– y a una profundización de la visión cortoplacista por sobre los proyectos de largo plazo.

Hiperpresidencialismo. Lo que fue un factor de aceleración al principio fue convirtiéndose en un escollo con el paso del tiempo. El hecho de priorizar a los presidentes y sus gabinetes como ejes del proceso de integración expuso una serie de límites. Como ha podido apreciarse, mientras algunos líderes que expresaban el modelo concéntrico se fueron retirando de la escena y los gobiernos de sus países iban encontrando cada vez más dificultades para generar consensos, la opción poligámica avanzaba en la articulación de ciertos parámetros para una estrategia de inserción común. Esto fijó cada vez mayor número de límites a la generación de decisiones, en un esquema que había sido edificado sobre la voluntad y la supuesta idea común acerca de hacia dónde debía ir la integración. La proactividad y el dinamismo que generaba el entrecruzamiento de los liderazgos perdieron lugar y dieron paso a un esquema de parálisis creciente, producto de que todos los actores cuentan con poder de veto²¹. Los ejes de disenso fueron, así, adquiriendo visibilidad progresiva. La mencionada destitución de Lugo en 2012 representó un ejemplo de esta

21. George Tsebelis: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, 2002.



ausencia de consensos. Si bien los 11 restantes países miembros del bloque acordaron suspender de la Unasur a Paraguay –país que ejercía la presidencia pro témpore–, no pudieron ponerse de acuerdo acerca de qué tipo de sanciones implementar. Mientras presidentes como Correa se pronunciaron en favor de establecer sanciones económicas al Estado paraguayo, otros, como José Mujica, se mostraron en contra de fijar medidas de ese tipo. Tampoco se pudo consensuar una reacción común frente al bloqueo aéreo a Evo Morales por parte de Francia, Portugal, España e Italia en julio de 2013. La «Declaración de Cochabamba» –que surgió de dicha iniciativa– solo fue firmada por los jefes

El hecho de que aún no se haya podido nombrar al sucesor de Alí Rodríguez al frente de la Secretaría General es otro indicador de la dificultad para generar consensos dentro del organismo ■

de Estado de Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Uruguay y Surinam. Por otro lado, el hecho de que aún no se haya podido nombrar al sucesor de Alí Rodríguez al frente de la Secretaría General es otro indicador de la dificultad para generar consensos dentro del organismo.

El accionar frente al incidente con el presidente boliviano puso de manifiesto que la eficacia del mecanismo de «cumbres» para afrontar situaciones de crisis en la región durante los primeros años comenzaba a mostrar signos de agotamiento. Piñera expresaba su disgusto por la cantidad de movimientos que las reuniones de la Unasur –que se sumaban a las de otros tantos organismos internacionales– le implicaban cuando, a fines de 2011, declaró: «asistimos a una sucesión de cumbres, tantas que parece una cordillera (...), Cumbre de Unasur, Cumbre de Mercosur, Cumbre Iberoamericana, Cumbre de la OEA. Tenemos muchas instituciones, pero falta la verdadera voluntad de integración de nuestro continente»²².

Comunidad. Todo lo hasta aquí expuesto fue afectando la idea de comunidad sudamericana que intentó construirse durante los orígenes de la Unasur. El imaginario comunitario fue perdiendo protagonismo en los discursos de los promotores de la concentricidad; fue disipándose en las dificultades encontradas para traducir en acciones concretas aquellos mínimos comunes denominadores consensuados en el nivel formal; fue escabulléndose en las sucesivas rispideces generadas entre los poderes ejecutivos; y fue retrocediendo ante el déficit de los gobiernos para planificar el desarrollo de bienes regionales a largo plazo.

22. «Piñera: 'América Latina tiene tantas cumbres que parece una cordillera'» en *Infobae*, 27/10/2011, <www.infobae.com/2011/10/27/1036706-pinera-america-latina-tiene-tantas-cumbres-que-parece-una-cordillera>.

Como causa y efecto de estas dinámicas, la noción de una comunidad edificada sobre la base de políticas multidimensionales a largo plazo cedió ante una perspectiva poligámica que fue cobrando cada vez mayor visibilidad y potencia. Esta última (re)situó en lo más alto de la agenda sudamericana el cortoplacismo de las «alianzas ad hoc», arraigado en un paradigma de eficiencia comercial, y reintrodujo la idea de una inserción internacional en donde el «otro» es percibido como un «socio» con el que intervienen únicamente intereses inmediatos.

Pero el retorno de la popularidad de los discursos societarios propio de las perspectivas poligámicas no ha sido responsabilidad exclusiva de Chile, Colombia y Perú con la creación de la AP. La reestructuración de fuerzas dentro de la Unasur también puede explicarse por la incorporación de esos discursos en los países identificados como concéntricos. El caso del sector industrial brasileño es, tal vez, el más relevante, dado que se han multiplicado los actores de este sector que demandan la eliminación de la decisión del Mercosur donde se establece el compromiso de sus miembros de «negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias»²³. En ese sentido, hacia mediados de junio de 2013, desde la poderosa Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) se advertía, en relación con el Mercosur: «Necesitamos librarnos de esa camisa de fuerza, pues no vamos a concluir ningún acuerdo teniendo a Argentina y Venezuela como socios»²⁴. Asimismo, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) señalaba que Brasil «corre el riesgo de perder más espacio en sus mercados exportadores si no entra de lleno en el juego mundial de buscar nuevas sociedades en el comercio internacional»²⁵.

■ Observaciones finales

Unasur transitó caminos alternativos a aquellos concebidos durante su periodo de gestación. Por aquel entonces, los escépticos veían el nuevo espacio de integración como una muestra más de la histórica incapacidad latinoame-

23. Consejo del Mercado Común: «Relanzamiento del Mercosur. Relacionamiento externo», Decisión N° 032/2000, 29 de junio de 2000, disponible en <www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000>.

24. «Industrias de Brasil piden más TLC ante Alianza del Pacífico» en *El País*, s./f., <www.elpais.com.uy/mundo/industrias-brasil-piden-mas-tlc-alianza-pacifica.html>.

25. «Industriales de Brasil advierten que Mercosur se aísla del comercio mundial» en *El Universal*, 4/6/2013, <www.eluniversal.com/economia/130604/industriales-de-brasil-advierten-que-mercosur-se-aisla-del-comercio-mu>.

ricana para profundizar organismos multilaterales ya existentes y como una expresión de un nuevo proyecto «a medida» de los gobiernos de turno. Los triunfalistas, por su parte, lo concebían como el último eslabón de un proceso de «liberación» de las garras del imperialismo estadounidense que había sido, desde principios de los años 90, encarnado por el ALCA. Ni una ni otra visión podría explicar la forma que ha cobrado la Unasur. El desarrollo del organismo se explica, más bien, por una interacción –compleja, contradictoria y turbulenta– entre dos modelos de inserción internacional que arrojó ciclos de preeminencia, rearticulación de fuerzas, de impulso/desaceleración del bloque y de cohesión/fragmentación entre los distintos exponentes.

En este sentido, el (re)posicionamiento de la estrategia de inserción que expresa el modelo poligámico se produce en paralelo a un proceso de progresiva fricción tanto dentro como entre los países que impulsaron una integración de carácter concéntrica. El mayor inconveniente para el proyecto sudamericano radica en que tanto la opción poligámica como la fragmentación de los exponentes concéntricos ahondan las condiciones que obstaculizan una integración verdaderamente profunda.

La desaceleración del proceso y la pugna de modelos no hacen más que poner de manifiesto una diversidad propia sobre la cual deben operar los proyectos de integración. No obstante, la superación del cortoplacismo y de las alianzas circunstanciales requiere que el modelo concéntrico prime por sobre el poligámico. Y esta primacía es inviable si no se generan incentivos para la cooperación Sur-Sur que contrarresten los supuestos beneficios de vincularse individualmente con las potencias extrarregionales y los mercados globales. La mirada cortoplacista, como la historia reciente lo demuestra, ha revelado límites concretos. En este sentido, los incentivos deben basarse en proyectos a largo plazo que se implementen mediante acciones concretas que puedan ser palpables por los ciudadanos en materia de reducción de las desigualdades, generación de empleo, políticas migratorias comunes, industrialización, infraestructura en salud, tecnología, educación, transporte y protección de los recursos naturales. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la fragmentación de la región sobre dos modelos de inserción internacional potencia la debilidad individual de cada país frente a los intereses de actores externos, sean estos estatales, transnacionales o multilaterales.

Otra de las conclusiones que pueden extraerse es la importancia que tienen los liderazgos en un proceso de integración. Ahora bien, la eficacia a largo plazo depende de que estos logren transformarse en liderazgos de Estado.

Y aquí entra en juego, más que las personas, la articulación de las estructuras estatales, empresariales, sindicales y sociales que configuren un «núcleo duro» de la integración²⁶. Argentina y Brasil, los países con mayor nivel de desarrollo, capacidades e influencia sobre la región son los que deben asumir esa responsabilidad. Como fue visualizado por Juan D. Perón y Getúlio Vargas en la década de 1940, mientras estos países no logren ponerse de acuerdo sobre qué tipo de integración asumir y cómo implementarla, cualquier intento quedará navegando en la superficie. En lo concreto, la articulación de un proyecto consensuado y sostenido en el tiempo implica que los dos «grandes» sudamericanos logren encauzar las presiones de los actores de poder internos y persuadirlos para que resignen sus ventajas comparativas individuales en determinados sectores en favor de una construcción de bienes colectivos. Sin una combinación entre solidaridad y planificación estratégica coordinada a largo plazo –que revierta la «responsabilidad» de los Estados respecto de la protección de intereses de ciertos actores de presión–, la integración continuará avanzando sobre círculos viciosos sucesivos de impulsos y desaceleraciones y se correrá el riesgo de que la Unasur se convierta en otra de las tantas instituciones regionales que han quedado en el olvido. ☐

26. La decisión –adoptada en noviembre de 2012– de conformar un Foro de Participación Ciudadana de Unasur resulta una iniciativa con un gran potencial para aumentar las voces de los actores involucrados en ese proceso de integración. Hasta ahora, no se ha concretado ningún encuentro.

Asia y la ¿(des)integración latinoamericana?

¿Cuáles son los impactos del ascenso del Asia emergente sobre el proceso de integración latinoamericano? ¿Se avanza hacia una fractura en este proceso o se abren nuevos espacios de cooperación y coordinación? ¿Hasta qué punto se están creando divergencias y qué áreas posibles de convergencia existen? El abordaje de la supuesta antinomia existente entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico (AP), una perspectiva de análisis desde la economía política a tres niveles (internacional, regional y nacional) y las visiones de la región desde Asia pueden servir para responder a esos interrogantes.

MARIANO TURZI

La geografía comercial mundial se desplaza hoy crecientemente del Oeste hacia el Este y del Norte al Sur, en un contexto de globalización y alta interdependencia económica. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estima un crecimiento global anual de 3,3% para 2013 y de 4% para 2014¹. Sin embargo, las cifras desagregadas muestran estimaciones de 1% y 2% para las economías avanzadas, y por encima de 5% para las economías emergentes y en vías de desarrollo. La región de Asia-Pacífico creció 7,5% en 2012 y se espera un crecimiento de 7,9% en 2013. En América Latina, se proyectan tasas de 3,5% y de 3,9%, respectivamente. Para la década 2012-2022, se espera que casi 60% del crecimiento global provenga del Asia emergente.

Mariano Turzi: Ph.D. en Estudios Internacionales de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Johns Hopkins University. Es coordinador del Programa de Asia-Pacífico en la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina), profesor de la New York University y becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Es autor de *Mundo BRICS* (Capital Intelectual, Buenos Aires, 2012).

Palabras claves: Alianza del Pacífico (AP), China, Mercosur, Asia-Pacífico, América Latina.

1. Antonio Prado, Osvaldo Rosales y Ricardo Pérez: *Strengthening Biregional Cooperation between Latin America and Asia-Pacific: The Role of FEALAC*, Cepal, Santiago de Chile, junio de 2013.

Entre los 36 miembros del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE)², concentran 32% de las exportaciones globales de mercancías y 30% de las importaciones, un aumento de 52% en las exportaciones y de 328% en las importaciones con respecto a sus valores porcentuales de 1990. Tras este telón de fondo, la integración latinoamericana ha debido incorporar una variable o vector «asiático» que está alterando el curso del proceso y dando lugar a nuevos alineamientos, fracturas y tensiones.

■ ¿Alianza del Pacífico versus Mercosur?

La Alianza del Pacífico (AP) ha sido postulada por políticos y analistas como una fuerza contraria al Mercado Común del Sur (Mercosur). Ese nuevo agrupamiento sería pragmático en lo político, abierto en lo comercial, liberal en lo financiero y más funcional a los intereses de Estados Unidos en lo geopolítico. El Mercosur, por el contrario, sería un anacronismo estancado por su populismo ideológico, su defensa del proteccionismo mercantilista y el recelo de los actores financieros internacionales, aunque a la vez sea el sostén de un proyecto más autónomo de Washington. Dentro de esa línea podrían distinguirse dos vertientes en la región: una de oposición selectiva y limitada a EEUU (de inspiración brasileña) y otra de desafío y confrontación (emanada desde Caracas y consolidada en el eje de los países denominados «bolivarianos»). La AP irrumpió con la velocidad y el dinamismo propios de su inspiración liberal: una ráfaga de «destrucción creativa» que (supuestamente) habrá de sacudir las paralizadas estructuras regionales existentes. Pero para comprender bien el alcance e impacto del fenómeno, es imprescindible destacar que existen dos errores conceptuales fundamentales en relación con el nuevo bloque. El primero es una *desestimación* de la importancia del proceso de integración regional latinoamericano. El segundo, una *sobrestimación* de la relevancia que el agrupamiento tiene para Asia.

La idea de la AP es, principalmente, posicionarse frente a potenciales socios e inversores asiáticos a partir de un diferencial de ventajas que ofrecerían sus cuatro miembros en cuanto a una mayor facilitación comercial para acelerar los procesos de integración económica. De acuerdo con el informe *Doing*

2. El FOCALAE está integrado por 36 países (2013), 19 de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y 16 de Asia y Oceanía (Australia, Brunéi Darussalam, Camboya, la República Popular China, Filipinas, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Myanmar, Mongolia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia, Vietnam y la República de Corea).

Business 2014 del Banco Mundial (BM)³ –que mide la facilidad de hacer negocios en todo el mundo–, los países de la AP están en los puestos 34 (Chile), 42 (Perú), 43 (Colombia) y 53 (México). En contraste, los países del Mercosur ocupan puestos notablemente peores, con Uruguay en el 88, Brasil en el 116, Argentina en el 126, Paraguay en el 109 y Venezuela en el 181. El puerto mexicano de Manzanillo, el colombiano de Cartagena, el peruano de El Callao y el chileno de San Antonio ocupan los puestos 4, 5, 6 y 8 en el *ranking* 2012 de los principales puertos de América Latina en movimiento anual de contenedores confeccionado por la Cepal⁴.

Así, la AP representa un esquema de inserción en la región Asia-Pacífico a través de la facilitación comercial y la integración financiera que permita avanzar en un cierto tipo de proyectos nacionales. Es decir, una articulación entre la economía política internacional y las coaliciones de intereses internos que en cada uno de los países dominan un modelo de desarrollo y gobernanza particular. Por ejemplo, México –la mayor economía de la AP– utiliza la

**Desde el ingreso de China
a la OMC en 2001
hasta 2010, hay 53 sectores
del mercado mexicano en
los que la participación
estadounidense disminuye a
medida que China avanza ■**

agrupación como mecanismo regional que permite al país aprovechar la dimensión de su propio mercado interno y apalancar la ventaja comparativa económica de los tratados de libre comercio que tiene firmados con los demás países del bloque, con el mercado de América del Norte, América Latina y la Unión Europea. México busca posicionarse, de esta manera, como plataforma

de producción y exportación hacia terceros países y regiones. Enrique Dussel Peters y Kevin P. Gallagher han encontrado que desde el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 hasta 2010, hay 53 sectores del mercado mexicano en los que la participación estadounidense disminuye a medida que China avanza, lo que a su vez podría permitir a México incrementar su eficiencia y volverse más competitivo en los mercados estadounidenses⁵.

3. BM: *Doing Business 2014. Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas*, 29/10/2013, <<http://espanol.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>>.

4. Unidad de Servicios de Infraestructura de Cepal: «Movimiento contenedorizado de América Latina y el Caribe, Ranking 2012» en *Perfil marítimo de América Latina y el Caribe*, <www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/Transporte/noticias/noticias/7/49997/P49997.xml&xml=/Transporte/tpl/p1f.xsl&base=/perfil/tpl/top-bottom.xsl>, 25/6/2013.

5. E. Dussel Peters y K. P. Gallagher: «El huésped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte» en *Revista de la Cepal* N° 110, 8/2013.

Cuando se presenta a la AP como la nueva oportunidad en la región, se subraya que los países miembros tuvieron en 2012 un PIB combinado que representó 35% del total de América Latina y el Caribe (ubicándose en el octavo puesto como economía mundial), y que el bloque regional recibió en 2013 más inversión extranjera directa que el Mercosur. De acuerdo con datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el bloque del Pacífico captó flujos en 2013 por valor de 84.300 millones de dólares, y sus vecinos del Sur, por 83.000 millones de dólares⁶. Pero esta caracterización es, como mínimo, superficial. Los tiempos actuales de las relaciones internacionales permiten estrategias pragmáticas de relacionamiento con socios, vecinos y hasta rivales. Se puede cooperar y competir, acordar y disentir, en múltiples foros y sobre temas superpuestos, entre los sectores público y privado.

Fabián Bosoer ha advertido y explicado acerca de la cambiante (re)configuración latinoamericana: «la dimensión sistémica de América Latina como conjunto regional está marcada por ‘geografías variables’, que resultan de dinámicas y sinergias con contradicciones y conflictos propios; pero que profundizan una tendencia hacia esquemas que empoderan a la región»⁷. De lo contrario, se corre el riesgo de debilitamiento y pérdida de relevancia internacional. Tanto el Mercosur como la AP son vectores de la estrategia de internacionalización de los países miembros, pero también están presentes en otros foros. Plantear la división irreconciliable entre la AP y el Mercosur ¿implicará que México, Brasil y Argentina abandonarán todo intento de coordinar una voz común latinoamericana en el G-20? ¿No hay acaso un interés compartido por todos los miembros en la defensa del sistema interamericano de derechos humanos en la Organización de Estados Americanos (OEA)?

Diferencia no implica necesariamente división. Mercosur o AP no son inherentemente incompatibles o antinómicos. Son, sí, dos modelos de integración diferentes: regionalismo abierto y bilateralismo competitivo. Pero la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) ha hecho propio el lema «unidad en la diversidad». Ahora bien, que la división no sea natural no quiere decir que sea antinatural. Esa división es social y política. Es el producto de coaliciones en pugna en un proceso que sí es de permanente contestación.

6. Nicolás Marticorena P.: «A. del Pacífico recibe más inversión extranjera que el Mercosur por primera vez desde 2009» en *El Mercurio*, 26/2/2014 <<http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-02-26&dtB=26-02-2014%200:00:00&PaginaId=2&bodyid=2>>.

7. F. Bosoer: «EEUU: decepciones y sorpresas en el patio trasero» en *Clarín*, 23/1/2010.

■ Política y geopolítica

La oposición entre Mercosur y AP es apresurada, intencionada y superficial. Modelos alternativos de integración no implican exclusiones ni antinomias. Empíricamente, un bloque que busca integrar a países de América del Sur con México pone en cuestionamiento *ab initio* la existencia de una división entre una «América Latina del Sur» y una «América Latina del Norte», o entre una América Latina «del Atlántico» y una «del Pacífico». Sin embargo, la AP sí refleja una cambiante economía política en tres niveles: nacional, de cada uno de los países de la región; regional, entre los países de América Latina; e internacional, en el esquema de inserción global de la región.

En lo interno, el modelo neoliberal colapsó a principios del nuevo milenio y fracturó los pilares de la integración regional. La economía política internacional y las coaliciones de economía política interna que apoyaron la apertura comercial unilateral, la desregulación laboral y financiera, la privatización de empresas públicas y la retracción del Estado abandonaron la escena y dieron lugar a los gobiernos progresistas de la «nueva izquierda». Los nuevos gobiernos aplicaron políticas novedosas, respondiendo a la nueva realidad y atendiendo las demandas de sus bases sociales. Fueron más nacionalistas y proteccionistas, sosteniendo una visión del Estado como actor central en el desarrollo económico, la participación política y la atención social. Aunque con matices nacionales, todos compartían el distanciamiento de la arquitectura de

El modelo de integración predominante en los años 90, denominado «regionalismo abierto», se agotó y dio paso a una nueva fase del proceso de integración ■

integración regional comercial hemisférica que buscaba instalar Washington por la vía del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), definitivamente abandonada en la IV Cumbre de las Américas en 2005 en Mar del Plata, Argentina.

En el nivel regional, como ha descrito Andrés Serbín, el modelo de integración predominante en los años 90, denominado «regionalismo abierto», se agotó y dio paso a una nueva fase del proceso de integración⁸. Se fracturó la visión común sobre la concepción del regionalismo y se abrió una fase «posliberal». Proliferaron esquemas renovados y proyectos de integración que –aunque diferen-

8. «Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos», Documentos CRIES N° 15, septiembre de 2010, disponible en <www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>.

tes– compartían la incorporación de una agenda marcadamente política, en consonancia con los cambios de color político internos y el retorno del rol preponderante del Estado en los proyectos de desarrollo.

En el plano internacional, la crisis del modelo neoliberal –epitomizada por la crisis argentina de 2001– desintegró, como explica Raúl Bernal-Meza, la visión común y optimista respecto de la globalización⁹. Si bien la fuerte asociación con China permitió a América Latina salir relativamente poco dañada de la crisis de 2009, la globalización se percibió en la región más como un peligro que como una oportunidad y esto dio impulso a iniciativas defensivas de integración regional. Esta nueva visión sobre iniciativas de integración y cooperación regionales fue reflejo y refuerzo de las ideas e intereses de las nuevas coaliciones de economía política internas. Los países modificaron su política y sus políticas públicas.

En este sentido, cabe hacerse dos preguntas centrales acerca del proceso de integración regional en Latinoamérica. La primera es cuál será el rol de Brasil. La AP supone un desafío para el proyecto brasileño de consolidar la integración regional sudamericana. El Mercosur constituye el núcleo central de este proyecto diplomático, sobre el que se sustentan iniciativas como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Esta última incorpora un vector que busca reorganizar geoeconómicamente la subregión en torno y a favor de las empresas multilatinas brasileñas; empresas como Vale, Petrobras y Odebrecht están impulsando mucho la transformación económica.

■ La visión desde Asia

Un dato distintivo del sistema internacional actual es la redistribución de cuotas de poder desde la superpotencia hacia potencias medias, desde la cima del sistema hacia la base. En ese proceso de redistribución, las ganancias de escala –económicas y políticas– otorgan dividendos. En la coyuntura poscrisis económica y sin avances significativos en las negociaciones de la Ronda de Doha, el sistema comercial internacional se está atomizando. Las naciones buscan nuevos canales para fomentar el comercio y la cooperación.

9. R. Bernal Meza: «Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (Unasur, Alianza del Pacífico, Alba, Celac): una mirada panorámica» en *Ibero-Online.de* N° 12, 6/2013, <www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero-Online_12.pdf>.

Y lo hacen a través de la liberalización comercial a escala y nivel regional. A fines de 2013, casi todas las economías del mundo están llevando a cabo negociaciones para suscribir nuevos acuerdos comerciales regionales: además del Acuerdo Transpacífico (TPP), están el Acuerdo Transatlántico (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) entre EEUU y la Unión Europea y la Asociación Económica Integral Regional (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP).

A pesar del crecimiento en la relación comercial bilateral –entre 2000 y 2012 las exportaciones latinoamericanas a Asia se cuadruplicaron y las importaciones asiáticas se duplicaron¹⁰–, América Latina carece de una visión única o de una voz unificada con respecto a Asia-Pacífico. La agenda de temas en los que Asia está impactando sobre América Latina permite un trabajo horizontal y sinérgico: infraestructura, valor agregado de la producción, inserción en cadenas globales de valor, regulaciones de las actividades de extracción y procesamiento de minerales, alcance del modelo de industria agroalimentaria, transformación del turismo. Cada uno de ellos tiene un peso económico como sector y un peso político como base de coaliciones domésticas de gobierno. Ese peso determina una articulación de economía política que incide en metas y proyectos nacionales que priorizan de distinto modo aspectos como el empleo, el desarrollo socioeconómico, la equidad y la competitividad. A estos proyectos nacionales sirven modelos de integración regional e inserción internacional. No son las diferencias, sino la decisión política de hacer de ellas irreconciliables divergencias lo que marcará un curso de mayor fragmentación o de mayor unidad para la región.

Desde el «lado de la demanda», no aparece de una manera clara o evidente la ganancia que la AP podría generar sobre los acuerdos ya existentes entre México, Colombia, Perú y Chile. Una armonización total de las normas de origen y una eliminación absoluta de tarifas solo pondrían a los cuatro socios en un pie de igualdad con la posición que ya han otorgado vía acuerdos de libre comercio a EEUU y a la UE. Desde el punto de vista de Asia-Pacífico, no parece que la división entre una América Latina del Atlántico y una América Latina del Pacífico fuera funcional. Para los actores económicos del Asia emergente, se trata más bien de una cuestión de facilitación del comercio y la inversión, que se canalizaría por esquemas institucionales multilaterales como el Foro

10. Cepal: «La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global», Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2012, disponible en <www.cepal.org/publicaciones/xml/1/47221/ChinayALCesp.pdf>.

Cuadro

Acuerdos comerciales América Latina-Asia Pacífico, diciembre de 2013

Países	Australia	Brunéi	Camboya	China	República de Corea	Filipinas	Región Administrativa Especial China de Hong Kong	India	Indonesia	Japón	Laos	Malasia	Myanmar	Nueva Zelanda	Singapur	Tailandia	Provincia China de Taiwán	Vietnam
Argentina								AAP										
Bolivia (E.P.)																		
Brasil								AAP										
Chile	TLC	TLC		TLC	TLC		EN	AAP		AA		TLC		TLC	TLC	TLC*		TLC*
Colombia					EE	TLC*				EN								
Costa Rica				TLC	EE										TLC			
Cuba																		
Ecuador																		
El Salvador					EE												TLC	
Guatemala					EE												TLC	
Honduras					EE												TLC	
México	EN	EN								AA		EN		EN	EN			EN
Nicaragua																	TLC	
Panamá					EN										TLC		TLC	
Paraguay								AAP										
Perú	EN	EN		TLC	TLC					AA		EN		EN	TLC	TLC		EN
Rep. Dominicana																		
Uruguay								AAP										
Venezuela (R.B.)																		

*Acuerdo firmado pero aún no vigente.

TLC = tratados de libre comercio, AA = acuerdos de asociación, AAP = acuerdos de alcance parcial, EN = en negociación, EE = en estudio.

Fuente: Observatorio América Latina-Asia Pacífico: *Boletín Estadístico* N° 3, 12/2013.

de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) o el eventual TPP, o directamente por vías bilaterales: Chile ha firmado acuerdos de libre comercio con China, Brunéi, Nueva Zelanda, Japón, Australia, Singapur, Malasia y Vietnam; Perú, con Singapur, China, Corea del Sur, Tailandia y Japón; México, con Japón; y Colombia, con Corea del Sur, además de estar en negociaciones con Japón. Es difícil imaginar el valor que puede agregar el esquema institucional de la AP.

Con un mundo que parece estar reconfigurándose sobre la base de megabloques regionales, las líneas de fractura de la integración latinoamericana cobran una importancia crítica. En términos comerciales, no hay ganancias inmediatas provenientes de generar una división en el proceso de integración latinoamericano. En una etapa de capitalismo globalizado organizado alrededor de cadenas de valor, el daño en uno de los eslabones representa un perjuicio para toda la cadena. En el largo plazo, las ganancias potenciales de la coordinación son mayores, ya que la competitividad depende en gran medida de ventajas que se encuentran en la regionalización de la producción. Para las grandes potencias, esta divergencia no produce ningún dividendo geopolítico claro o inmediato. En términos políticos, la pérdida de unidad redundaría en una reducción de la autonomía regional frente a Asia en general y frente a China en particular.

El riesgo es que esa fractura regional pueda atraer los intereses propios de otros Estados. Y en ese proceso –aun sin quererlo los actores directamente– se profundiza la divergencia regional. Por ejemplo, la AP ya cuenta con miembros observadores: España, Australia, Nueva Zelanda, Uruguay, Canadá, Japón, Guatemala, Panamá y Costa Rica (estos dos últimos en calidad de «Estados observadores candidatos a convertirse en Estados miembros»). Y Portugal, Paraguay, Honduras, El Salvador y Francia ya han enviado solicitudes. No es cuestión de asignar culpas o responsabilidades, sino de analizar qué modelo de inserción internacional, desarrollo económico y gobernanza política apuntala cada modalidad de integración regional.

■ El futuro de la integración regional latinoamericana

La regionalización es el aumento de la interdependencia intrarregional por medio del incremento de los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. La integración regional o el regionalismo es el desarrollo de la institucionalización por la cual se da gobernanza a ese proceso. Regionalización es un proceso, y regionalismo, un proyecto. Una regionalización eficiente requiere de una integración regional sólida, donde se sinceren los temas, áreas e intereses de acuerdo y conflicto, donde se fijan los cursos de acción y se crea la institucionalidad necesaria para fijar tanto el proceso como el proyecto en un curso de largo plazo que permita atravesar tiempos de bonanza o turbulencia sin poner en peligro los acuerdos.

Latinoamérica atraviesa una coyuntura crítica en cuanto al futuro del proceso de integración. El ciclo del momento progresista en la región parece

haber atravesado su cenit y deja abierta la pregunta sobre la sustentabilidad de lo construido. Las iniciativas de integración regional avanzaron en gran medida por las coincidencias ideológicas entre líderes como Néstor Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva, Evo Morales, Rafael Correa, Fernando Lugo y Hugo Chávez. Lo mismo ocurre con la AP, cuyo perfil liberal, aperturista y promercado tiene una fuerte consonancia con los perfiles del México de Enrique Peña Nieto, la Colombia de Juan Manuel Santos, el Perú de Ollanta Humala y el Chile de Sebastián Piñera (el retorno de Michelle Bachelet al Palacio de la Moneda será un interesante test para medir si un cambio de gobierno produce alguna modificación con respecto a la Alianza).

Con los presidentes mencionados fuera del poder –a excepción de Correa y Morales (quien enfrenta elecciones en 2014)–, el impulso integrador perdió fuerza. Es preocupante que aun cuando en Argentina, Brasil y Venezuela haya continuidad en los *partidos*, el retiro de las *personas* plantee desafíos a la dirección y decisión de la integración. Si el regionalismo se restringe solo a la construcción de consensos políticos intergubernamentales ideológicamente coincidentes para temas determinados y en coyunturas específicas, se construyen bonitas amistades más que sólidas estrategias. Para mantener intertemporalmente el impulso inicial, es necesaria la construcción de una institucionalidad organizada y consensuada. Esto crea una estructura de incentivos de largo plazo en los actores, tendiente a profundizar los mecanismos multilaterales de la integración más que a la acción unilateral, que en el agregado lleva a la fragmentación.

Los beneficios de largo plazo para la autonomía regional y la inserción internacional de mantener la unidad parecen superar las ganancias de corto plazo de la fragmentación. Pero la explicación está claramente en capacidades y voluntades políticas más que en determinantes económicos, con lo cual deben explorarse las coaliciones de economía política de cada país para comprender las estructuraciones de economía política internacional que llevan a la creación de modelos competitivos de regionalización. Las elites políticas, los sectores empresariales y la academia latinoamericana se deben un debate serio y profundo acerca de las estrategias de inserción y relacionamiento, hacia dentro de América Latina y con la regional emergente de Asia-Pacífico. ☐

¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes?

El debate entre crecimiento y desarrollo ha revivido en razón de los desastrosos efectos colaterales del crecimiento sobre el ambiente, la salud de los seres humanos y la puesta en cuestión de los derechos indígenas. Pero ¿cuáles son las razones invocadas para justificar la explotación sin límites de las materias primas? Habitualmente, estas giran alrededor de los sacrificios necesarios para lograr un fuerte crecimiento, el equilibrio de la balanza de pagos y del presupuesto y la expansión de las políticas sociales. Pero esta argumentación, en apariencia irrefutable, opaca muchas cuestiones importantes, de las que se ocupa este artículo.

PIERRE SALAMA

En las décadas de 1960 y 1970, numerosos economistas y sociólogos se interrogaban por el sentido del crecimiento y el desarrollo y por las relaciones que los vinculaban. El crecimiento sería de orden cuantitativo, mientras que el desarrollo pertenecería al orden cualitativo. Un crecimiento sostenido y regular en el tiempo se traduciría en desarrollo, es decir, en cambios estructurales relativos a la propiedad, las instituciones, los comportamientos, las desigualdades en el patrimonio y en los ingresos. Sin estos cambios, el crecimiento correría el riesgo a la vez de no ser inclusivo y de extinguirse. Pero no podría haber desarrollo si antes no hubo crecimiento. Lo cualitativo se alimentaría entonces de lo cuantitativo y de la capacidad de aumentar los

Pierre Salama: es latinoamericanista, profesor emérito de la Universidad París XIII. Su último libro es *El desafío de las desigualdades* (Siglo XXI, México, DF, 2008). Página web: <<http://pierre.salama.pagesperso-orange.fr/>>.

Palabras claves: materias primas, derechos, países emergentes, desarrollo sostenible, América Latina.

Nota: traducción del francés de Lucas Bidon-Chanal.

ingresos y distribuirlos. En torno de estas interrelaciones giraban los debates. Finalmente, esta discusión se atenuó un poco para resurgir más tarde, por un lado, con los efectos colaterales del crecimiento sobre el medio ambiente y la salud de los seres humanos¹, y por otro lado, con el cuestionamiento de la mercantilización de la sociedad y la búsqueda de beneficios a cualquier precio. Esto explica que se haya virado del término genérico «desarrollo» a la expresión más precisa «desarrollo sostenible» en 1987.

■ Los daños del desarrollo

Hoy el crecimiento nos interroga de nuevo. Las economías emergentes se enfrentan a numerosos obstáculos para su crecimiento continuo. El crecimiento se desacelera más o menos fuertemente en Asia. La amenaza de una «trampa de ingresos medios» (*middle income trap*)² se vuelve cada vez más preocupante. Ya no parece posible seguir los mismos caminos que han permitido un fuerte crecimiento en las últimas décadas sin que haya cambios profundos.

En Asia, y particularmente en China, los estragos que provoca la contaminación son reconocidos hoy incluso por las propias autoridades, ya sea respecto de la degradación de la calidad del aire, la contaminación del agua, la manipulación de materiales peligrosos y el consumo de productos que no cumplen con las exigencias mínimas de seguridad, o respecto de los costos económicos que implica. Las condiciones de trabajo y los salarios, principalmente de los 260 millones de *mingongs*³, distan de ser decentes y surgen presiones para que sus derechos básicos sean reconocidos, así como los de los campesinos desposeídos. Estas presiones se han traducido en un aumento de los salarios superior al de la productividad, un incremento en el costo de la mano de obra tal que muchas de las empresas compradoras prefieren hacer sus pedidos a países con mano de obra más barata y donde existen mayores posibilidades de imponer legalmente condiciones de trabajo peligrosas para los seres humanos. Vietnam, la India, etc., se convierten en los países que acogen esta relocalización de la manufactura de productos de fabricación relativamente simple y que requieren mucha mano de obra por unidad de capital. En la industria de la confección, por ejemplo, Bangladesh es el nuevo

1. Sobre el desarrollo sostenible, v. por ejemplo Maria Augusta Bursztyn y Marcel Bursztyn: *Fundamentos de política e gestão ambiental, caminho para a sustentabilidade*, Garamond, Río de Janeiro, 2013. Quiero agradecer aquí a M. Bursztyn por sus comentarios.

2. Esa trampa se presenta cuando un país de ingreso medio es incapaz de dar el salto para convertirse en una nación de ingreso alto.

3. Trabajadores migrantes, campesinos que abandonan el campo para trabajar en zonas urbanas. [N. del T.]

taller del mundo. Los salarios son muy bajos, la precariedad, muy grande. La «gestión libre de la fuerza de trabajo», es decir, sin limitación proveniente de la aplicación de la legislación laboral que protege mínimamente a los empleados, da lugar a una proliferación masiva de «accidentes de trabajo». Las empresas multinacionales, de las que dependen las empresas nacionales, intentan aprovecharse de estas situaciones mediante la reubicación de parte de su producción. No se trata solo de costos diferentes (presentados en los manuales para explicar la especialización internacional), sino también, y sobre todo, de dar un rodeo, a menudo legal, a las leyes y reglamentaciones nacionales, tanto sobre las condiciones de trabajo como sobre la protección de la naturaleza y de los hombres. La «gestión libre de la fuerza de trabajo» y de la

**Los costos de un
crecimiento menos
contaminante, de una
mano de obra más cara, de
condiciones de trabajo
más decentes, son
relativamente altos y pueden
refrenar fuertemente
el crecimiento en China ■**

naturaleza constituye un poderoso imán que permite evitar tener que pagar por una «gestión socializada», a la vez de los seres humanos y de la naturaleza, que se rige por las leyes nacionales de los países de origen de estas empresas.

Los costos de un crecimiento menos contaminante, de una mano de obra más cara, de condiciones de trabajo más decentes, son relativamente altos y pueden refrenar fuertemente el crecimiento en China. Ahora bien, un crecimiento sostenido es

indicador de la eficacia de la política del gobierno de Beijing y, por lo tanto, tiende a legitimar la continuidad del régimen autoritario. Como vimos anteriormente, se trata de una condición necesaria pero no suficiente. A las dificultades políticas provocadas por una pérdida de eficacia del gobierno se suman otros factores producidos por el crecimiento elevado. Esto exige el desarrollo, es decir, la superación de los obstáculos estructurales que el propio crecimiento produce, sin el cual este disminuiría aún más. De hecho, el crecimiento y la mejora diferenciada de los niveles de vida generan también, a la vez, una demanda de democracia que va al encuentro de los modos de dominación del Partido Comunista Chino (pcch) sobre la sociedad y que no pueden disimularse detrás de las filosofías taoístas o budistas que podrían negar estas evoluciones con el argumento de que la cultura no prioriza al individuo sino lo colectivo. La búsqueda de intervenciones autónomas confluye con las luchas espontáneas de los trabajadores y de los campesinos. El desarrollo sostenible impone un cambio en las relaciones del ser humano con la naturaleza y en las relaciones entre los individuos en pos de una sociedad más democrática e inclusiva.

En Latinoamérica, el crecimiento es débil y se verifica la desindustrialización. A pesar de algunos avances, el crecimiento latinoamericano sigue siendo excluyente. El nivel de desigualdad de los ingresos se sitúa a un nivel aún muy alto, y aunque haya habido una mejora en los estándares de vida de los estratos más bajos y modestos y una ligera disminución de estas desigualdades en los últimos años, el enriquecimiento del 1% más rico de la población no cesa de crecer, como se observa en los países desarrollados. Sin embargo, el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas, siempre negados, adquiere una cierta legitimidad, aunque tales derechos permanecen poco aplicados, en la práctica, en virtud de la reprimarización a marcha forzada de la mayoría de las economías latinoamericanas. Para caracterizar esta nueva etapa, siguiendo el trabajo pionero de Maristella Svampa, se ha utilizado la expresión «Consenso de los *Commodities*», que habría sucedido al de Washington⁴.

Graves problemas ambientales, resultantes de esta reprimarización, perjudican especialmente a las poblaciones indígenas. Los derechos sobre sus tierras, que al fin habían sido reconocidos legalmente, les son negados nuevamente en la práctica. Sus habitantes se ven afectados por numerosas enfermedades provocadas por la contaminación. Muchos de ellos deben de facto someterse a los imperativos de la reprimarización en nombre del progreso social que los ingresos de la exportación podrían proporcionar para financiar el gasto en salud, educación, vivienda... Sin embargo, la reprimarización de las economías causa daños al medio ambiente cada vez menos controlables y la expulsión de numerosos indígenas de sus tierras ancestrales, así como de los pequeños agricultores que se enfrentan al poder de las multinacionales y deben abandonar sus campos. Como la pobreza llama a más pobreza, gran parte de estos migrantes se refugian en los barrios más pobres (*bidonvilles*) y, una vez en la informalidad, terminan conociendo la miseria urbana. De este modo, el gran sueño de una sociedad más inclusiva se disipa.

La protección social está lejos de cubrir a todos los ciudadanos y, si bien el discurso político y las leyes aprobadas son de carácter universalista, su aplicación sigue siendo parcial o sesgada. El gasto social crece rápidamente en algunos países, en otros lo hace con más lentitud, pero cualquiera sea el ritmo de su aumento, se mantiene en un nivel muy por debajo de las necesidades, tanto desde el punto de vista de la salud como de la educación. A diferencia del siglo xix y de principios del xx, la reprimarización constituye, para los go-

4. M. Svampa : «'Consenso de los *Commodities*' y lenguajes de valoración en América Latina» en *Nueva Sociedad* N° 244, 3-4/2013, pp. 30-46, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3926_1.pdf>.

biernos «desarrollistas», un medio para conseguir recursos que permitan financiar parte de la política social. El «imperativo social» evocado pasa por la negación de la cuestión social presente, *como si un futuro encantador impusiera un presente desencantado*. Al igual que en aquellas épocas, en las que solo podía existir la economía de exportación de materias primas, con la industrialización frenada por la oposición de los poderes dominantes, la actual primarización refuerza el peso de los sectores rentistas. Las técnicas de producción son sofisticadas tanto en la agricultura (mediante organismos genéticamente modificados, OGM) como en la minería. La acumulación de capital en los sectores vinculados a las materias primas es resultado de la combinación de las rentas de la tierra, cuya valorización depende poco o nada del trabajo, y de los beneficios propios del capitalismo.

■ Materias primas mineras y desarrollo sostenible en América Latina

Según el Banco Mundial (BM), la minería latinoamericana atrae hoy un tercio de la inversión internacional en este sector. Las «megaminas», por lo general explotadas a cielo abierto, se han desarrollado muy rápidamente en los últimos años. Se busca carbón, bauxita, hierro y, cada vez más, cobre, estaño, plata, oro, plomo, etc., a los que se añaden metales «raros» como el litio, productos energéticos como el petróleo y, en el futuro, el gas de esquisto. En términos de divisas, estas minas representan un gran potencial. Con las materias primas agrícolas, la explotación de estos productos ha permitido una importante disminución de las restricciones externas, como se ha observado en Argentina, Brasil y México.

Según el BM, la minería latinoamericana atrae hoy un tercio de la inversión internacional en este sector.

Las «megaminas», por lo general explotadas a cielo abierto, se han desarrollado muy rápidamente en los últimos años ■

El análisis del caso peruano es particularmente significativo. Gracias a la explotación de las materias primas, la tasa de crecimiento del PIB fue relativamente alta a lo largo de la primera década de los años 2000. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵, el PIB per cápita, medido en función de la tasa de cambio del poder adquisitivo,

5. Marielle del Valle: «Ingresos fiscales por explotación de recursos mineros e hidrocarburos en Perú», Resumen de Políticas IDB-PB-197, BID, septiembre de 2013, disponible en <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38065093>>.

alcanzó los 10.900 dólares en 2012, acercándose al PIB brasileño per cápita en ese mismo año, 12.100 dólares. Perú se ha convertido en el mayor productor mundial de plata, el segundo de cobre, el tercero de estaño, el cuarto de plomo y el sexto de oro. A estas materias primas se añaden el petróleo y un poco después, el gas. Las exportaciones de productos mineros, petróleo y gas representaban 46,3% de los ingresos de exportación en 2000 y 59,1% en 2011. La exportación creció considerablemente, sobre todo gracias al auge de las ventas de oro y cobre. Entre 2000 y 2011, su crecimiento en valor fue de 782,7% y de 1.048,6%, respectivamente; los ingresos por exportación de estas actividades fueron más o menos equivalentes. En el caso del plomo y del petróleo, los incrementos resultaron en especial importantes: 1.173,3% y 798,2%, respectivamente, entre las mismas fechas. El valor de las exportaciones de plomo y petróleo representó en 2011 10% y 15% del valor de las exportaciones de oro y cobre y, desde 2010, las exportaciones de gas natural han crecido rápidamente. El crecimiento en el valor de las exportaciones de gas natural fue de 352,7% entre 2010 y 2011. En 2011, su valor alcanza el 5% de las exportaciones de oro y cobre⁶. Por último, al igual que en México, una gran parte de los ingresos fiscales proviene de la explotación de materias primas, haciendo que disminuyan no solo las obligaciones externas (saldo del balance comercial), sino también las internas (saldo presupuestario).

La presión tributaria suele ser baja y regresiva, como en la mayoría de los países de América Latina⁷. La presión tributaria total en Perú era de 12,3% del PIB en 2000 y de 15,5% en 2011, un porcentaje bajo en comparación con Brasil, donde alcanzó entre 36% y 37% del PIB en 2011. La contribución de los impuestos ligados a la explotación de materias primas en el conjunto de los ingresos fiscales creció fuertemente. Sin embargo, en Perú estos ingresos no llegan a financiar adecuadamente el gasto social, que podría y debería ser más ambicioso. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el gasto social en este país, donde la educación, la jubilación y la salud representaban solo 8,2% del PIB en 2006 y 2007, era de 214 dólares per cápita al tipo de cambio de 2000 y aumentó ligeramente hasta alcanzar apenas el 9% del PIB en 2009-2010. En Brasil, el gasto social ascendió a 24,9% del PIB en 2006-2007, es decir, 1.109 dólares per cápita, y luego superó el 26%⁸.

6. *Ibíd.*

7. P. Salama: *Les économies émergentes latino-américaines, entre cigales et fourmis*, Armand Colin, París, 2012.

8. Cepal: *Panorama social de América Latina 2013*, ONU, Santiago de Chile, 2013 y *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2013*, ONU, Santiago de Chile, 2013.

El rápido aumento de la demanda mundial de materias primas, en especial por parte de China, ha empujado sus precios y volúmenes negociados al alza y ha producido una apreciación de las monedas nacionales respecto del dólar, no sin consecuencias sobre la industrialización de los países productores. Más allá de estos efectos, la explotación irrestricta o poco reglamentada de las «megaminas» acarrea varios impactos ambientales. Según José Seoane, Emilio Taddei y Clara Algranati⁹, estos se pueden agrupar en ocho capítulos: la explotación cambia la morfología del terreno, altera el medio ambiente, contamina el aire, afecta la calidad de las aguas superficiales, contamina las napas freáticas, destruye el suelo, impacta sobre la flora y afecta a la fauna. Estos efectos repercuten en las poblaciones que viven en tierras dedicadas a estas operaciones mineras, con el agravante de que las concesiones a las empresas multinacionales son muy importantes (19% del territorio en Perú)¹⁰. La explotación de las «megaminas» afecta fuertemente la salud de estas poblaciones, en general indígenas, viola su derecho a vivir en sus tierras ancestrales y las obliga a emigrar hacia zonas con peores condiciones de vida.

■ El *dumping* ambiental

Según los datos oficiales de 2010, Paraguay dedica a la soja 66% de su tierra cultivada; Argentina, 59%; Brasil, 35%; Uruguay, 30%, y Bolivia, 24%¹¹. Estas cifras reflejan el acaparamiento de tierras agrícolas para la producción de soja

Según los datos oficiales de 2010, Paraguay dedica a la soja 66% de su tierra cultivada; Argentina, 59%; Brasil, 35%; Uruguay, 30% y Bolivia, 24% ■

a expensas de otros cultivos. En 2012-2013, en Argentina, por ejemplo, la superficie dedicada a este cultivo era de 19,6 millones de hectáreas, mientras que el maíz ocupaba 4,1 millones y el trigo, 3,9 millones. Las superficies dedicadas a otros cultivos se han vuelto más o menos marginales, mientras que los bosques y selvas ocupan una superficie cada vez más reducida: el área

total cultivada asciende a menos de 35 millones de hectáreas. La conquista de nuevos territorios para la explotación de soja conduce a la deforestación. Esto es particularmente pronunciado en Paraguay, donde 90% de los bosques ha desaparecido en los últimos 50 años, y el porcentaje es un poco menor en otros

9. *Extractivismo, despojo y crisis climática*, Herramienta, Buenos Aires, 2013.

10. *Ibíd.*

11. Juan Luis Berterretche: «El enclave sojero de Sudamérica» en *Millones contra Monsanto*, 15/10/2013, <<http://millonescontramonsanto.org/el-enclave-sojero-de-sudamerica/>>.

países. El uso de OGM es masivo; teniendo en cuenta por ejemplo que 50% de las actividades agrícolas utiliza productos transgénicos, esta cifra se eleva a 90% para el caso de la soja. Tanto la producción como el consumo de productos agrícolas genéticamente modificados se hallan en el origen de numerosas enfermedades, del rápido agotamiento del suelo, de daños colaterales a otras culturas; cada vez se requieren más productos transgénicos nuevos, ya que las plantas se vuelven más resistentes a los herbicidas, insecticidas y fungicidas, lo que aumenta considerablemente los costos de explotación de la soja y de otros cultivos, y así se elimina a los pequeños y medianos productores en beneficio de los más grandes.

Como en el caso de la minería, la producción de materias primas agrícolas constituye una grave amenaza para la salud de los habitantes y un verdadero *dumping* medioambiental. No se tienen en cuenta los costos causados por la contaminación, el uso masivo de agua, la degradación de los ríos, la erosión del suelo y la pérdida de la biodiversidad.

Las rentas ligadas no solo a la tierra sino también a las finanzas modifican y caricaturizan hoy el comportamiento de las elites. El consumo de lujo de los grupos más prósperos y sus bajas tasas de ahorro impiden la inversión de recursos más importantes en la producción de bienes manufacturados y explican la baja tasa de formación bruta de capital. Estos problemas son de orden estructural y resulta imposible superarlos sin cambios. Sería un error pensar que podrían ser absorbidos por el crecimiento que genera la reprimarización de estas economías: en primer lugar, porque esta no conduce a un crecimiento sostenido, sino al auge de comportamientos rentistas; en segundo lugar, porque los ingresos fiscales que generan los impuestos sobre las exportaciones no son suficientes para cubrir el gasto social; y finalmente, porque tiene un considerable costo ecológico. Este tipo de crecimiento, si bien va acompañado de una ligera disminución de la desigualdad, acentúa las dificultades en lugar de disminuirlas, lleva a interrogarse sobre la viabilidad de este tipo de desarrollo y plantea por último, tácitamente, la cuestión de la posibilidad de un desarrollo diferente.

■ ¿Otro desarrollo es posible?

El crecimiento exige otro tipo de desarrollo, radicalmente diferente. En cuanto a la gestión de la fuerza de trabajo, este cambio, aunque difícil, es posible. Los empleos pueden ser mejor remunerados y disfrutar de una socialización del riesgo por parte del Estado más consistente que la actual y, de esa mane-

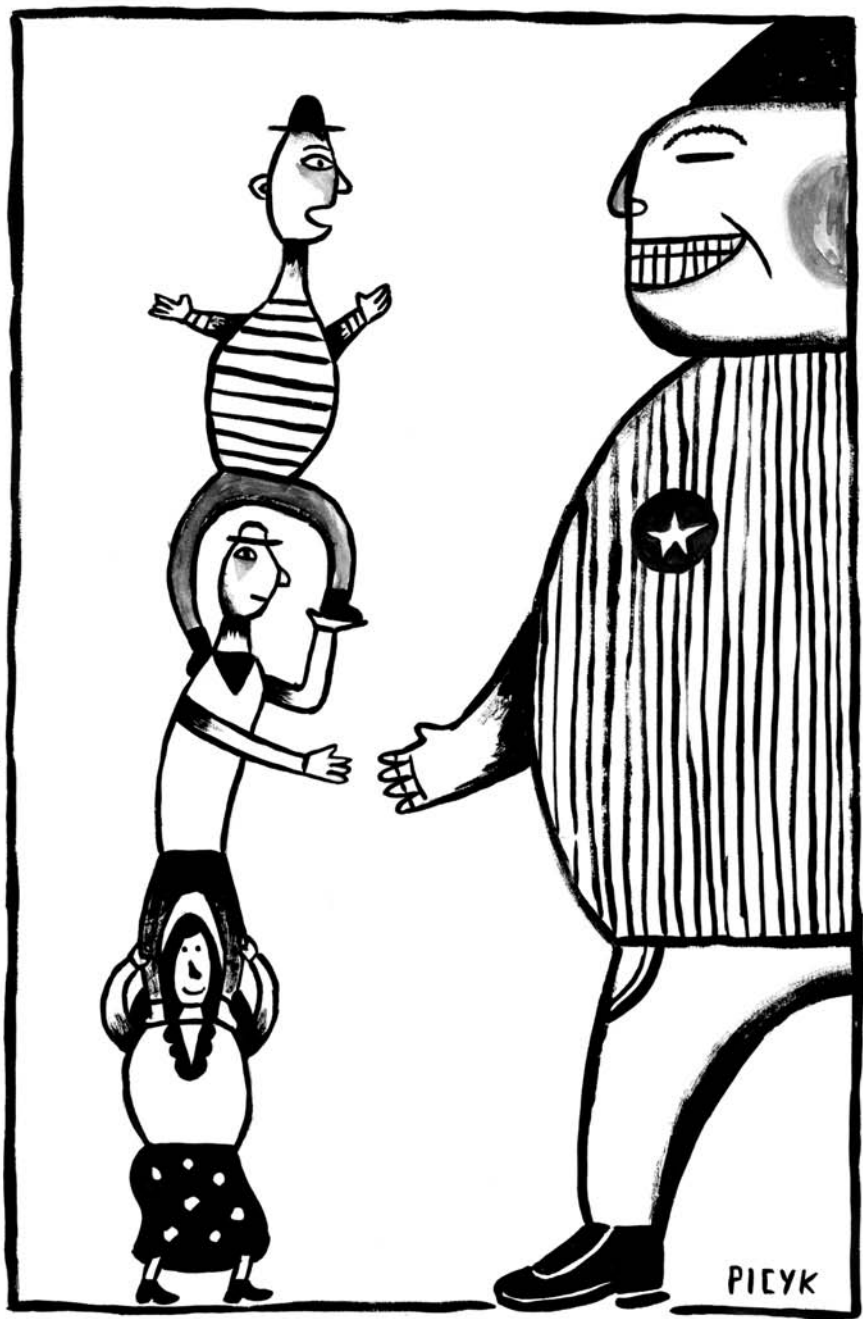
ra, la informalidad se puede reducir considerablemente. También es posible favorecer una protección significativa del medio ambiente y resguardar a las poblaciones locales de la violación de sus derechos.

Las dificultades provienen de los intereses divergentes de cada actor social: el mundo del trabajo, el sector industrial, el sector exportador, las poblaciones afectadas por la reprimarización, el sector financiero y, finalmente, el Estado. Cada uno de estos actores tiene una fuerza diferente; las coaliciones entre actores son posibles y cambian en el tiempo de acuerdo con la evolución de las relaciones de poder:

- a) sectores exportador, rentista y gobierno contra sector industrial,
- b) mundo del trabajo y gobierno contra sector industrial,
- c) sector exportador y gobierno contra poblaciones afectadas,
- d) y, finalmente, sector exportador contra poblaciones afectadas y Estado.

La protección laboral, el acceso a los derechos universales, el cuidado del ambiente y el respeto de los derechos propios de las poblaciones afectadas por la reprimarización agrícola y minera son los motores de un desarrollo diferente. Los debates acerca de los dos primeros escenarios son relativamente bien conocidos. No es ese el caso de los dos últimos, sobre todo si se introduce la especificidad de las poblaciones ayer excluidas, hoy aceptadas *de jure*. Las luchas que oponen a las poblaciones afectadas por la reprimarización, por un lado, y a las empresas multinacionales y el Estado, por el otro, son cada vez más numerosas. Conciernen no solo al aspecto material, sino también (y sobre todo) al aspecto simbólico que implica el respeto de los derechos ayer negados. Es conveniente ahora interrogarse sobre las dificultades para lograr un desarrollo alternativo al actual.

¿Cuáles son las razones dadas para no respetar los derechos de las poblaciones indígenas? Estas giran en torno de los sacrificios necesarios para lograr un fuerte crecimiento, el equilibrio de la balanza de pagos y el presupuesto y, finalmente, un aumento en el gasto social. Las restricciones externas de los países latinoamericanos son altas, las importaciones tienden a crecer más rápidamente que las exportaciones. Las transferencias de capital (dividendos, beneficios repatriados, incluso intereses de la deuda externa), en fuerte crecimiento, se añaden a los déficits en la balanza comercial. La explotación de materias primas aparece entonces como una oportunidad por dos razones: permite disminuir las obligaciones externas tanto en el nivel de la balanza comercial como en el de las cuentas corrientes y proporciona ingresos fiscales



adicionales. Estos financian –por lo general– una política social más audaz, sin necesidad de una reforma tributaria, siempre fuente de conflictos. Esto explica la gran dificultad para llevar adelante una política de desarrollo sostenible que proteja el medio ambiente y a las poblaciones que habitan en los territorios comprometidos en la explotación de materias primas. Esto se observa en países que registran una primarización agrícola y la expulsión de campesinos de sus tierras (Paraguay, Argentina, etc.). Es también el caso de Perú, Bolivia y Ecuador, particularmente afectados por la minería (al igual que Argentina). La primarización minera se realiza entonces a expensas de los derechos, hoy reconocidos, de las poblaciones que antes no se beneficiaban de ellos. De esta manera, entra en contradicción con los intentos de crear en los países con una gran población originaria un Estado plurinacional que reconozca precisamente estos derechos (en Bolivia y Ecuador).

Este argumento, de una lógica en apariencia irrefutable, enmascara de hecho varios puntos importantes: un Estado plurinacional plantea la cuestión de los territorios específicos y de las relaciones entre ellos. Estas relaciones se emparentan con un colonialismo –e incluso con un imperialismo– interno.

Otros modos de concebir la economía, que opongan el «buen vivir» a la mercantilización a ultranza de las sociedades y los seres humanos, son rechazados, después de prometedos, en nombre de las necesidades económicas ■

El respeto a los derechos de las poblaciones originarias, u otros modos de concebir la economía, que opongan el «buen vivir» a la mercantilización a ultranza de las sociedades y los seres humanos¹² son rechazados, después de prometedos, en nombre de las necesidades económicas. Pero, si bien este otro tipo de desarrollo es una utopía, se trata de una «utopía movilizadora», como lo revela la resistencia cada vez más fuerte de las

poblaciones «sacrificadas» por la primarización de las economías. Y, parafraseando a Antonio Gramsci, podemos decir que el desarrollo a la antigua no puede perdurar, pero aunque otro desarrollo no haya nacido aún, se lo adivina en las numerosas luchas contra los efectos de la reprimarización sobre el modo de vida y la salud de las poblaciones locales.

12. V. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo: *Más allá del desarrollo*, Fundación Rosa Luxemburg / Abya Yala, Quito, 2011, disponible en <http://rio20.net/wp-content/uploads/2012/07/mas-alla-del-desarrollo_30.pdf>; en particular, los artículos de Eduardo Gudynas, Alberto Acosta, M. Svampa, Edgardo Lander y Raúl Prada.

El reconocimiento de los derechos se traduce en el reconocimiento de las distintas naciones dentro de una misma nación. Es en estos territorios donde entonces se pueden ejercer. Este enfoque no está exento de varias preguntas: ¿dónde culminan las fronteras internas, aquellas de los derechos de las poblaciones locales?, ¿dónde comienzan las de los derechos del conjunto de la población?, ¿cómo puede expresarse la solidaridad que funda el modo de vida común sin correr el riesgo de que se produzca una separación y la constitución de varios Estados, de que las naciones ricas recurran a la independencia en detrimento de las naciones pobres? El fracaso relativo de los intentos de pensar de otra manera el desarrollo se torna evidente en Bolivia y, sobre todo, en Ecuador.

Naciones en el seno de una nación. A las poblaciones indígenas, así como a los esclavos negros «importados» de África, no se les reconocían plenos derechos ciudadanos; estos estaban reservados a las poblaciones que emigraron de Europa. A los negros que huían de la esclavitud, pero sobre todo a los indígenas, naciones por excelencia, se les negaba su existencia nacional, ya que no tenían derechos reconocidos por los colonos. En Brasil, por ejemplo, los esclavos negros que lograron escapar formaron comunidades rebeldes (*quilombos*) muy extensas. El más famoso fue el *quilombo* de Palmares, que agrupaba varios pueblos. Este *quilombo* tenía un gobierno centralizado y su área se aproximaba a la de Portugal. Llegó a albergar a 30.000 personas, la mayoría esclavos fugitivos (esclavos marrones), indígenas y algunos portugueses que escapaban del servicio militar forzado. Es por ello que se considera que estos *quilombos* constituían verdaderas naciones. Hoy en día existen entre 3.500 y 5.000 *quilombos*, y aproximadamente dos millones de descendientes de esclavos marrones que residen allí. Se enfrentan a los grandes terratenientes, deseosos de recuperar «sus» tierras para utilizarlas en la producción de soja, azúcar o maíz, a pesar de que la Constitución de 1988 les reconoce los derechos territoriales sobre ellas.

Relaciones de producción específicas e informalidad. La originalidad de los modos de desarrollo en América Latina reposa sobre las articulaciones de las relaciones de producción específicas y variables según los países, sus historias, las modalidades de sus conquistas. En general, la colonización llevó a desestructurar las viejas relaciones de producción y a adaptarlas primero a las necesidades de la economía de saqueo, luego de la economía de exportación. Esa es la razón por la cual aparecen formas específicas de aparcería, de salarización caracterizada como incompleta o limitada¹³.

13. Gilberto Mathias: «Etat et salarisation restreinte» en *Revue Tiers Monde* N° 110, 1987, pp. 333-346.

En el pasado, la informalidad reflejaba en general una articulación de los modos de producción antiguos y modernos. Las relaciones entre los trabajadores y los empresarios eran más o menos personales, como se ha observado en Latinoamérica, con lo que se ha convenido en denominar «autoritarismo-paternalismo». Hoy en día, el aspecto paternalista tiende a desaparecer, incluso en las pequeñas unidades de producción, y la informalidad se explica principalmente por el rechazo del impuesto y las contribuciones sociales, el pago de salarios bajos y el mantenimiento de condiciones de empleo precarias.

■ Plurinacionalidad y desarrollo

La tierra no es plana. La globalización del comercio no se produce de manera lineal, por simple extensión de los intercambios nacionales. La economía mundial se compone de conjuntos desiguales que mantienen entre ellos relaciones de dominante-dominado. Los intercambios se realizan entre conjuntos cuyos niveles de monetización, de generalización de mercancías, de protección laboral y del medio ambiente, de salarios y de productividad son diferentes. Estas diferencias, pequeñas entre los países desarrollados, son más o menos importantes entre los países desarrollados y los países en desarrollo y explican la posibilidad del imperialismo de los dominantes sobre los dominados.

No obstante, no todo reposa sobre lo mercantil. No hay una generalización total de la mercancía: si bien está más o menos extendida –y se distingue del bien producido por su valor de uso en la exclusión de su valor de cambio–, existen también relaciones no mercantiles fundadas en la solidaridad, en los servicios públicos. Estas relaciones se encuentran presentes tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Pueden adquirir un peso particular en tiempos de crisis (prácticas de trueque) o cuando los daños ambientales son significativos (energías renovables más costosas pero preferibles a las no renovables). La articulación entre lo mercantil y lo no mercantil tiene aspectos adicionales en los países en desarrollo, que se explican principalmente por las formas de dominación que han sufrido en el pasado. La violencia con que se efectúa la expansión de las relaciones mercantiles y capitalistas, en un espacio-tiempo extremadamente denso, da cuenta de las formas específicas de las relaciones de producción. Son también las modalidades de dicha expansión las que explican su desarrollo desigual y combinado, una de cuyas manifestaciones es la importancia de los empleos informales, sean estos «por cuenta propia» o asalariados.

Sería reduccionista analizar estas relaciones limitándose a los efectos de dominación de las naciones avanzadas sobre las naciones en desarrollo. No

se trata de relaciones entre naciones, sino entre Estados-nación. Esta distinción es importante porque en lugar de considerar solo los países como «puntos sin grosor», pone en juego a las clases sociales. La dominación de un país sobre otro se traduce en las clases sociales. También podemos comprender, por extensión, que el razonamiento seguido hasta ahora es aplicable dentro de una nación. Las relaciones de dominación tienen lugar entre territorios con niveles de desarrollo diferentes. En ciertos territorios dominan las relaciones capitalistas de producción; en otros, la mercantilización no es completa y las relaciones de producción llevan la marca de las antiguas prácticas. Esta dominación interna no es la simple reproducción de la dominación externa: lleva sus marcas, pero conserva ciertas características específicas. Cuando los territorios que conforman el Estado-nación se encuentran en niveles muy diferentes de desarrollo, cuando las poblaciones de un determinado territorio fueron privadas de sus derechos, entonces se puede hablar de colonialismo interno, incluso de imperialismo interno del Estado-nación sobre ese territorio.

Nos encontramos entonces frente a la situación analizada por Hannah Arendt: «a diferencia de la estructura económica, la estructura política no puede extenderse al infinito, ya que no se funda en la productividad del Hombre, que es ilimitada»; y agrega: «siempre que el Estado-nación se ha presentado como conquistador, ha hecho nacer una conciencia nacional y un deseo de soberanía en los pueblos conquistados»¹⁴. Esta es la razón por la cual las naciones indígenas, conquistadas y sometidas, han sido capaces de reivindicar sus derechos sobre sus territorios. Una vez reconocidos estos derechos, el Estado nacional se convierte en plurinacional. Sin embargo, las dificultades no se esfuman. Pues aunque el imperialismo interno explica la reivindicación de una nación específica dentro de la misma nación, ese imperialismo no desaparece. Además, la única salida es reforzar los poderes en el seno de las naciones ayer oprimidas, de manera que estos poderes puedan aparecer como la emanación de Estados. La dinámica del Estado plurinacional es entonces la de una federación de Estados cuyos programas políticos deben ser escritos.

Entonces, y solo entonces, será posible pensar otro tipo de desarrollo, que no se vea amenazado por las decisiones de un Estado central, aun cuando sean legitimadas por proyectos neodesarrollistas basados en políticas sociales más ambiciosas. ☐

14. H. Arendt: *Les origines du totalitarisme*, Gallimard, París, 2002, pp. 373-374. [Hay edición en español: *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus, Madrid, 1974].

América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»?

El incremento de poder económico, financiero y militar de China, junto con su capacidad para ejercer influencia política global, resulta uno de los fenómenos más notables en un sistema de producción y acumulación en transformación. Un análisis de los vínculos de América Latina con la nación asiática resulta imprescindible para la discusión sobre el modelo de desarrollo en la región. De allí la importancia de revisar críticamente las retóricas del gigante oriental sobre la equidad en las relaciones y unos vínculos sino-latinoamericanos fundados sobre principios de simetría.

ARIEL M. SLIPAK

■ Introducción

La creciente relevancia global de la República Popular China en los planos económico, financiero y militar y su influencia política en diferentes regiones del planeta constituyen, sin dudas, uno de los acontecimientos más relevantes de finales del siglo xx e inicios del xxi. En simultáneo a los cambios en las formas de producción y acumulación global –las cadenas globales de valor se reorganizan desplazando gran parte de las actividades manufactureras hacia

Ariel M. Slipak: economista por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Es profesor regular del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede en la UNGS. Integra la Sociedad de Economía Crítica (SEC) y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

Palabras claves: centro-periferia, *commodities*, Deng Xiaoping, «Consenso de Beijing», China.

Nota: el autor agradece a Maristella Svampa por las importantes discusiones sostenidas sobre el marco conceptual de este artículo y a Cecilia Salinas por sus valiosos comentarios a una versión preliminar. Los contenidos son exclusiva responsabilidad del autor.

la región de Asia-Pacífico—, se produjeron en China reformas económicas y políticas que permitieron la consolidación de este país, hacia inicios de la segunda década del siglo **xxi**, como la segunda economía del planeta detrás de Estados Unidos, el primer prestamista de la Reserva Federal estadounidense, el principal productor mundial de manufacturas y el quinto emisor global de inversión extranjera directa (IED). No es menos importante agregar que las altas tasas de crecimiento económico han ubicado también al país asiático como el primer consumidor global de energía eléctrica y el segundo de petróleo¹.

La creciente necesidad de China de productos básicos provenientes de actividades primario-extractivas ha derivado en notables incrementos de sus vínculos comerciales con América Latina desde la década de 1990, así como también en un importante desembolso de IED en la región a partir de 2009-2010 y en crecientes vínculos diplomáticos. Esto último es analizado por la mayor parte de la bibliografía en términos de «oportunidades y amenazas» u «oportunidades y desafíos» para América Latina. Otro enfoque usual es presentar a China como un nuevo posible hegemón con intenciones de desarrollar vínculos simétricos y cooperativos con nuestra región. Esta situación resultaría, así, en una superación de las tradicionales relaciones asimétricas que se han mantenido con otras potencias hegemónicas. En este artículo intentamos caracterizar cuál es la estrategia de vinculación de China con la región, discutiendo tanto con el enfoque de las «oportunidades y desafíos» como con el que presenta los vínculos sino-latinoamericanos como «simétricos».

■ La reemergencia de China y su rol global²

Hacia mediados de la década de 1980, la producción y acumulación a escala global se reorganizan. Las grandes empresas transnacionales aceleran la migración de la producción industrial a la región de Asia-Pacífico. Algunas de estas economías se convierten en centros manufactureros para las etapas con reducido contenido de valor agregado, pero en otros casos sobresale la localización de actividades intensivas en conocimiento.

1. A. Slipak: «Un análisis de la relación sino-argentina desde la óptica de la Teoría de la Dependencia», trabajo presentado en las II Jornadas de Pensamiento Crítico Latinoamericano, Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), Río Cuarto, octubre de 2013.

2. Empleamos el término «reemergencia» diferenciándonos de los enfoques que se refieren al «ascenso reciente» o «emergencia de China» como un fenómeno de estos últimos años. Esta discusión excede los propósitos de este artículo.

En 1978, Deng Xiaoping –nuevo líder del PCCh– inicia una serie de profundas reformas económicas, sociales y políticas ■

El caso de China es particular. En 1978, Deng Xiaoping –nuevo líder del Partido Comunista Chino (PCCh)– inicia una serie de profundas reformas económicas, sociales y políticas. Marta Bekerman, Federico Dulcich y Nicolás Moncaut afirman que el otorgamiento de mayor autonomía a las unidades productivas y la flexibilización del sistema de determinación de precios han resultado claves para el incremento de los niveles de productividad de la industria en China³. Estos últimos fueron acompañados por una creciente apertura comercial y la creación en 1980 de zonas económicas exclusivas en el este del país⁴. Las grandes transnacionales globales emitieron importantes flujos de IED hacia estas zonas económicas exclusivas, ya que encontraban conveniente su radicación allí por los bajos costos laborales. El gobierno chino estableció como condicionamiento a las firmas transnacionales que arribaron al país la conformación de *joint-ventures* con empresas estatales y una gradual transferencia de tecnología hacia grandes empresas de capital local. Estas reformas se vieron igualmente acompañadas por una política de mantenimiento del rol del Estado como un activo planificador de la actividad económica y como orientador del crédito hacia actividades consideradas estratégicas.

Los incrementos de productividad laboral por encima de los salarios durante más de 30 años, en conjunción con abultados superávits comerciales, le han permitido a China mantener elevadas tasas de acumulación. Esto último implicó que el poderío de la República Popular también se extendiera al plano financiero, de manera tal que además de consolidarse como principal acreedor de la Reserva Federal de EEUU, pudo gracias a sus altas tasas de ahorro interno llevar adelante una agresiva política de inversión en diferentes regiones del planeta e incluso ser prestamista de muchos países de África y América Latina.

La creciente relevancia de China en la economía global no solo se tradujo en que el PIB del país sea el segundo del mundo desde 2011 –detrás del de EEUU–, tanto en términos corrientes como en paridad de poder adquisitivo, o en la transformación del país asiático en primer exportador y segundo importador

3. M. Bekerman, F. Dulcich y N. Moncaut: «La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil» en *Problemas del Desarrollo* vol. 45 N° 176, 1-3/2014.

4. Ese mismo año, China también reingresó en el Fondo Monetario Internacional (FMI).

mundial de manufacturas, sino también en el creciente poderío de sus grandes empresas transnacionales, mayoritariamente de propiedad estatal⁵.

En el plano geopolítico se observa una importante expansión de la actividad diplomática de China, que ha incrementado su presencia en foros y organismos internacionales de diferente índole e impulsado instancias bilaterales de cooperación con una cantidad creciente de países y regiones. Según la retórica del propio país oriental, se sigue una estrategia de «ascenso pacífico» en la jerarquía global, que también se ha dado a conocer como de «poder blando»⁶. Simultáneamente, China ha pasado a convertirse hacia finales del segundo lustro del siglo *xxi* en el segundo país con mayores erogaciones militares y ocupa un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (onu)⁷.

En este contexto, numerosa bibliografía deja de otorgarle a China su tratamiento tradicional de país «emergente» o «en vías de desarrollo» desde diferentes marcos teóricos. Según autores como Luciano Bolinaga, el Estado oriental habría ingresado en un conjunto de países que detentan en el globo una posición de poder oligopólica⁸. De acuerdo con Rubén Laufer, debemos otorgar a China el estatus de gran potencia⁹; por su parte, Pablo Rossell sostiene, desde las concepciones del sistema-mundo de Immanuel Wallerstein, que al encontrarse EEUU en declive como hegemon, crece la incidencia global de China¹⁰.

5. Un ejemplo nítido de la influencia creciente de las transnacionales chinas se cristaliza en que, hacia 2013, 89 firmas de las 500 de mayor facturación global son de capitales de ese origen. De ellas, tres se sitúan entre los diez primeros lugares (Sinopec y China National Petroleum, del rubro hidrocarburífero, y State Grid, abocada a la construcción); también se destaca el Industrial and Commercial Bank of China (icbc) en el puesto 29. «*Fortune* Global 500: The 500 Largest Corporations in the World», 2013.

6. R. Laufer: «China: ¿«País emergente» o gran potencia del siglo *xxi*? Dos décadas de expansión económica y de influencia política en el mundo», trabajo presentado en las *vi Jornadas de Economía Crítica*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo (unc), agosto de 2013.

7. Luciano Bolinaga: «Aspectos económicos, militares y políticos del ascenso internacional de China a principios del siglo *xxi*», trabajo presentado en las jornadas «La importancia de China en el orden internacional del siglo *xxi*: Su impacto en América Latina», Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (unr) y Consejo Federal para Estudios Internacionales, Rosario (Argentina), 9 de junio de 2011.

8. L. Bolinaga: «¿Cooperación Sur-Sur o reprimarización productiva? Análisis del comercio entre China y América Latina a principios del siglo *xxi*», trabajo presentado en el *xiv Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África (ALADAA)*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, agosto de 2013.

9. R. Laufer: ob. cit.

10. P. Rossell: «China y América Latina: Perspectivas globales en el uso de recursos geoestratégicos» en Consuelo Silva Flores y Carlos Eduardo Martins (coords.): *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*, ARCS-CLACSO, Buenos Aires, 2013.

A partir de estas consideraciones teóricas, estamos en condiciones de afirmar que China no constituye el nuevo hegemon que desplazó o puede desplazar a EEUU como potencia rectora del planeta. Sin embargo, verificamos una creciente relación competitiva por la influencia política y económica en diferentes regiones del globo que nos permite hablar de un nuevo orden global en el que China tiene un rol destacado¹¹. En este nuevo orden, resulta crucial para los países de América Latina comprender las características de sus vínculos con el país oriental a la hora de definir su inserción global y los diferentes proyectos sociales en juego en la región.

Con el fin de discutir con mayor profundidad cuál es la estrategia de vinculación de la República Popular China con América Latina, debemos tener en cuenta un elemento importante. Tras el significativo crecimiento industrial entre las últimas dos décadas del siglo xx e inicios del siglo xxi, la nación asiática abandona su posición de productor de manufacturas con contenidos tecnológicos reducidos o medios, para pasar a ser uno de los más importantes proveedores globales de productos industriales con alto contenido de valor agregado e intensivos en conocimiento. Dadas las altas tasas de crecimiento económico –con un promedio de 10% anual entre 1978 y 2011–, en China se incrementa la necesidad de varios productos básicos, tanto minerales e hidrocarburos como alimentos. Asimismo, se verifica una importante expansión de la urbanización y el crecimiento del ingreso per cápita¹².

En este marco, el adecuado abastecimiento de energía y de productos básicos que provienen de actividades primario-extractivas resulta una condición necesaria para sostener el vertiginoso ritmo de crecimiento industrial e incluso para permitir gradualmente mayores niveles de consumo a la población asalariada urbana¹³. Por lo tanto, el gobierno chino pasó a considerar este tópico como un asunto de Estado, y ello influyó en su estrategia a la hora de entablar

11. No obviamos que los vínculos entre EEUU y China resultan sumamente complejos, ya que esta competencia internacional por el ejercicio de influencia en diferentes planos coexiste con vínculos económicos con dimensiones simbióticas: mientras EEUU encuentra en China a su principal prestamista, esta tiene en EEUU su principal destino de exportaciones.

12. Hacia 1978, la población urbana en China representaba tan solo 18,57% del total. Hacia 2011, esa proporción alcanza a 50% de los más de 1.300 millones de habitantes. El ingreso per cápita medido en términos reales se ha multiplicado 17 veces. A. Slipak: ob. cit.

13. El gobierno de China procura que la creciente liberalización económica se vea acompañada por posteriores mejoras en la calidad de vida promedio de la población, para evitar protestas sociales e incidentes como los de la Plaza de Tiananmen de 1989. Por este motivo, el país, además de abastecer a la industria, incrementa el consumo promedio de varios productos básicos. Eugenio Bregolat: *La segunda revolución china. Claves para entender al país más importante de siglo xxi*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2011.

vínculos con los países de África y América Latina, lo que a su vez impactó en la forma de inserción de estas regiones en el nuevo esquema de producción y acumulación global.

■ China-América Latina y la «cooperación Sur-Sur»

Las relaciones diplomáticas y el intercambio comercial entre América Latina y China no son un fenómeno reciente. Desde la década de 1950 –poco después de la proclamación de la República Popular–, China desplegó una retórica diplomática basada en los denominados «cinco principios de la coexistencia pacífica». Estos incluyen el respeto mutuo por la integridad territorial, la no interferencia en asuntos internos de otras naciones y el trato igualitario entre los países cuyas relaciones deben ser de beneficio mutuo. Durante las décadas de 1960 y 1970, China mantuvo fluidos contactos diplomáticos con Estados de la región que fueron otorgando gradualmente su reconocimiento a la República

Cuadro

Posición que ocupa China como socio comercial de países seleccionados de América Latina, 2000-2012

País	Posición de China como destino de exportaciones		Posición de China como origen de importaciones	
	2000	2012	2000	2012
Argentina	6	3	4	2
Bolivia	18	9	7	2
Brasil	12	1	11	1
Chile	5	1	4	2
Colombia	36	2	9	2
Costa Rica	30	8	15	2
Ecuador	18	11	10	2
El Salvador	49	32	18	4
Guatemala	43	29	15	3
Honduras	54	8	18	2
México	19	4	7	2
Nicaragua	35	25	20	3
Panamá	22	33	17	2
Paraguay	15	25	3	1
Perú	4	1	9	2
Uruguay	4	2	7	3
Venezuela	35	2	18	2

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías de la onu (UN Comtrade).

Nota: los datos de Panamá y Venezuela son de 2011.

Popular en detrimento de Taiwán. Este proceso se intensificó a partir de 1971 con el reconocimiento del escaño en la ONU a la China Popular, que desplazó así a la isla disidente. Sin embargo, el ritmo de incremento del comercio exterior se hace mucho más importante con el inicio del siglo xxi.

El cuadro de la página anterior refleja la intensificación de los vínculos comerciales entre China y América Latina. Hacia el año 2000, China no ocupaba un lugar privilegiado como destino de exportaciones u origen de importaciones de los países de la región. Para 2012, China representa, en casi la totalidad de los casos –con excepción de El Salvador–, uno de los tres principales proveedores de los países en cuestión. En cuanto a la creciente relevancia de China como destino de exportaciones, se verifica que la intensificación de los flujos comerciales se experimenta mayoritariamente para los países del Cono Sur, entre los que se destacan Brasil, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela, Colombia y Argentina¹⁴.

En la mayoría de los casos, las exportaciones de la región al país oriental se encuentran concentradas en unos pocos rubros: se trata casi exclusivamente de productos provenientes de actividades primario-extractivas o de productos industriales basados en recursos naturales¹⁵. En tanto, las importaciones de los países de América Latina desde China se encuentran sumamente diversificadas y constan de productos con alto contenido de valor agregado¹⁶.

En el caso de Paraguay, es importante remarcar que sus exportaciones a China son prácticamente inexistentes ya que este país aún reconoce al gobierno instalado en Taiwán como la legítima «República de China». A pesar de que las exportaciones globales de Paraguay se componen de productos altamente demandados por China (porotos y aceite de soja, carne bovina y algunos tipos de maíz), el país sudamericano está vetado como proveedor como represalia por su política exterior. Este caso resulta sumamente ilustrativo sobre el proceder de la República Popular China hacia los países de la región.

14. Si bien para 2012 China resultó el tercer destino de las exportaciones argentinas, en 2010 y 2011 había sido el segundo destino de los productos exportados por este país sudamericano.

15. Hacia 2012, del total de exportaciones de América Latina y el Caribe a China, 69% se concentra en bienes primarios y 24% en manufacturas basadas en recursos naturales. Las manufacturas con bajo, medio y alto contenido tecnológico representan tan solo 2%, 3% y 2% respectivamente. A excepción de Costa Rica (cuyas principales exportaciones a China son circuitos electrónicos), para Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay, las exportaciones están concentradas en porotos de soja, minerales o petróleo crudo, según el producto básico disponible en cada país. Cepal: *Promoción del comercio y la inversión con China*, Santiago de Chile, noviembre de 2013.

16. Las importaciones de América Latina y el Caribe provenientes de China en 2012 se concentran en manufacturas con alto contenido tecnológico (41%); las de contenido tecnológico medio representan el 27%. Cepal: ob. cit.

Un importante hito que aceleró el incremento de los vínculos comerciales entre China y varios países de la región fue la gira del entonces presidente Hu Jintao por Brasil, Argentina y Chile hacia fines de 2004. Como resultado de estas visitas, China firmó un memorándum de entendimiento con cada uno de estos países, en el cual las naciones sudamericanas le reconocen el estatus de economía de mercado. Eduardo Daniel Oviedo¹⁷ destaca que el reconocimiento de ese estatus (superior al reconocimiento de China por la Organización Mundial del Comercio [OMC] como «economía en transición» registrado en 2001) implica para los tres países sudamericanos limitar la aplicación de medidas anti-*dumping* hacia productos originarios de China¹⁸.

Oviedo explica que, ante la imposibilidad del Mercado Común del Sur (Mercosur) de tratar este asunto a nivel regional¹⁹, China ha desplegado una estrategia de negociación bilateral con cada país que acentúa el carácter asimétrico de las relaciones. Indudablemente, el volumen de divisas que representan para estos países sus colocaciones de productos primario-extractivos en China actuó como una importante herramienta de coerción para el reconocimiento del estatus mencionado.

En materia comercial, también es relevante agregar que China tiene firmados tres tratados de libre comercio (TLC) con países de la región. Se trata de Chile (en 2005), Perú (en 2008) y Costa Rica (en 2011), y se encontraría próximo a la firma un acuerdo con Colombia. Transcurridos ocho años de firma del TLC entre Chile y China, se observa que las exportaciones del primer país hacia el segundo prácticamente se cuadruplicaron²⁰. Sin embargo, en cuanto a la composición, se profundiza la tendencia a la concentración en productos primarios (cobre y sus derivados, mineral de hierro, madera, frutas y otros

**Un importante hito que
acelera el incremento
de los vínculos comerciales
entre China y varios
países de la región fue la
gira del entonces presidente
Hu Jintao por Brasil,
Argentina y Chile hacia
fines de 2004 ■**

17. E.D. Oviedo: «Economía de mercado y relación estratégica con China. Análisis preliminar tras la visita de Hu Jintao a la Argentina» en *Studia Politicae* N° 9, invierno de 2006.

18. Chile le reconoció a China «estatus pleno de economía de mercado», lo cual implica una restricción aún mayor a la posibilidad de aplicar medidas anti-*dumping* que en los casos de Brasil y Argentina (que la reconocieron como «economía de mercado»).

19. Esto se debe a la inexistencia de relaciones diplomáticas entre Paraguay y la República Popular China, por los motivos explicados con anterioridad.

20. Hacia 2005, cuando se firmó el TLC, las exportaciones chilenas a China totalizaban 4.895 millones de dólares y treparon a los 19.219 millones de dólares en 2013. Fuente: base de datos de comercio de Trade Map.

minerales). En el caso de Perú, desde la firma del TLC en 2008 el incremento de exportaciones también ha sido notable²¹. De manera análoga a lo sucedido con Chile, se mantiene la preponderancia de los productos primarios (diferentes minerales y pescado). Es de destacar que China estableció como precondition para entablar las conversaciones con Perú sobre un TLC el reconocimiento del estatus de economía de mercado, y lo mismo requirió de Colombia al inicio de las conversaciones para el estudio de la firma de un TLC en 2012. Solo Costa Rica escapa a estos patrones comerciales, ya que logró establecer cláusulas de protección a sus industrias nacientes y potenciar sus exportaciones de servicios con alto contenido de valor agregado a China.

Ante este notable crecimiento de la relación comercial, hacia 2008 el gobierno de China publicó un documento conocido como el *Libro Blanco de las Políticas de China hacia América Latina*. Allí, las autoridades de la República Popular enuncian que sus vínculos con la región deben basarse en relaciones de equidad y cooperación mutuamente beneficiosas. Desde entonces continúan intensificándose las giras de altos dirigentes de China a la región, y creció la cantidad de memorándums de entendimiento y acuerdos de cooperación en materia científica, intercambios culturales y otras áreas firmados entre Beijing y países latinoamericanos. En estas instancias, China no deja de asumir su nuevo rol global, pero se presenta como un país que, al igual que

otros del denominado «Sur» o «Tercer Mundo», procura diferenciarse de los hegemones tradicionales enfatizando la reciprocidad, el mutuo beneficio y la «cooperación Sur-Sur».

**El principal rubro
al cual se orienta la
IED china es el
hidrocarburiífero,
seguido por la minería
y otras actividades
primarias ■**

Con posterioridad a este documento, se inició un importante aluvión de inversiones chinas en varios países del Cono Sur, entre los que se destacan Brasil y Argentina, seguidos por Perú, Venezuela y Ecuador. El principal rubro al cual se orienta la IED china es el hidrocarburiífero, seguido por la minería y otras actividades primarias. En un orden menor, pero de gran relevancia, también se observan inversiones en actividades terciarias que sirven de apoyo a las extractivas. Entre ellas, sobresalen las obras de infraestructura y los servicios financieros.

21. Las exportaciones peruanas hacia China representaban en 2008 3.735 millones de dólares y la cifra creció a 7.849 millones de dólares en 2012. Fuente: base de datos de comercio de Trade Map.

Por razones de extensión, no caracterizaremos exhaustivamente los flujos de las inversiones chinas a la región, pero sí resulta importante resaltar algunas características:

- los proyectos de inversión no parecen buscar ganancias rápidas, sino simplemente el reaseguro del abastecimiento de los recursos naturales;
- prevalecen la adquisición de firmas ya existentes o los pagos para acceder a licencias para llevar adelante una explotación, por sobre el desembarco de firmas nuevas;
- en los reducidos casos en los que se establece una nueva empresa, no se observan transferencias tecnológicas a los países de destino de esas inversiones;
- las firmas chinas (estatales) no establecen condicionamientos en materia jurídica o de política económica al país de destino, aunque suelen *sugerirse* políticas de posicionamiento internacional (por ejemplo, el reconocimiento de la existencia de «una sola China», lo cual implica desconocer el reclamo de Taiwán sobre China continental);
- en los casos en que deban realizarse obras de infraestructura, se suele establecer la obligatoriedad de contratar firmas de origen chino para la provisión de insumos y la realización de etapas que implican mayor agregado de valor, como así también la concesión del uso de infraestructura local con exclusividad para sus empresas.

Otro fenómeno de gran relevancia es el otorgamiento de préstamos a países de la región a cambio de *commodities* como garantía, o de que estos puedan ser comprados a precios por debajo de los del mercado²². En líneas generales, mientras que China se presenta como un país con pretensiones de desplegar relaciones basadas en el mutuo beneficio, los vínculos resultan en verdad sumamente asimétricos. Esto se verifica tanto en el plano comercial, mediante una integración creciente basada en ventajas comparativas estáticas tradicionales, como en el desembarco de inversiones directas y en el desembolso de préstamos: aunque no se imponen los tradicionales condicionamientos que establecían EEUU, Europa o los organismos multilaterales, de una manera novedosa se alientan prácticas igualmente coactivas y coercitivas, propias de una relación entre un país periférico y uno central²³.

22. Kevin Gallagher, Amos Irwin y Katherine Koleski: «The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America: China and Latin America», Inter-American Dialogue, Washington, DC, 2012.

23. Pablo Natch: «El dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región» en *Íconos* N° 45, 9/2013; v. tb A. Slipak: ob. cit.

■ ¿Del Consenso de Washington al «Consenso de Beijing»?

Si bien no es nuestro objetivo caracterizar exhaustivamente los modelos de desarrollo de cada país de América Latina, seguimos a Maristella Svampa cuando afirma que en la región una importante cantidad de gobiernos construyen sus discursos a partir de una lógica contraria a la del denominado «Consenso de Washington». Las políticas ligadas al Consenso de Washington colocaban en el centro de la agenda la valorización financiera, al tiempo que conllevaban una política de ajustes y privatizaciones que se aplicó de manera homogénea en la región y en la que el Estado actuaba como un agente meta-rregulador²⁴.

Svampa sostiene que en los últimos años la región habría entrado en una nueva etapa: la del «Consenso de los *Commodities*». En ella, tanto los gobiernos que muestran continuidades con el Consenso de Washington como aquellos que desde lo discursivo, lo político y lo productivo rompen con él, aceptan por igual una inserción en el sistema de producción y acumulación global como proveedores de productos básicos con bajo contenido de valor agregado, aprovechando sus elevados precios internacionales. De esta forma, priorizan el desarrollo y la expansión de megaproyectos extractivos y se constituyen en enclaves de exportación con destino a los centros manufactureros del planeta. En algunos casos, la renta de estas actividades es apropiada por el Estado para el despliegue de políticas progresistas. Sin embargo, todos estos gobiernos –a pesar de sus diferencias– asumen la necesidad de potenciar lo que Svampa denomina un «modelo de desarrollo neoextractivista» como destino inevitable, una verdad irrevocable, el sendero necesario hacia el desarrollo.

De manera análoga, sin importar cuáles sean las diferencias políticas entre sus gobiernos, ya sea que estos empoderen o no a los sectores subalternos, tengan o no una retórica de rechazo a las potencias tradicionales y al Consenso de Washington, todos los países de la región han colocado en el centro de su agenda la ampliación de los vínculos comerciales con China y la apertura a sus inversiones como una importante fuente de divisas. En un contexto internacional en el que EEUU, Europa y Japón están en crisis, la profundización de las relaciones con China se presenta como un destino irrevocable. Ante la nueva configuración global, los países latinoamericanos asumen una actitud adaptativa hacia el país que se presenta como una nueva gran potencia.

24. M. Svampa: «'Consenso de los *Commodities*' y lenguajes de valoración en América Latina» en *Nueva Sociedad* N° 244, 3-4/2013, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3926_1.pdf>.

Así como el «Consenso de los *Commodities*» reúne a gobiernos que adhieren a una matriz de pensamiento neoliberal ortodoxa junto a otros que la rechazan enfáticamente, lo mismo sucede con los vínculos sino-latinoamericanos. Los gobiernos que aún reivindican recetas neoliberales pueden celebrar TLC y practicar abiertamente una relación comercial basada en ventajas comparativas, mientras que los gobiernos progresistas presentan esta relación como una ruptura con los hegemones tradicionales²⁵.

En un mundo cambiante en cuanto a las formas de producción y acumulación, la República Popular China cumple el rol de «gran potencia». Pero como sostiene Oviedo, al presentarse ante América Latina como un país en vías de desarrollo con el cual se establecerán relaciones mutuamente beneficiosas, el país oriental incurre en una «hipocresía internacional», que se verifica en los múltiples aspectos mencionados: en las negociaciones para entablar TLC, en los condicionamientos para las relaciones comerciales y para el arribo de inversiones y en los mecanismos coactivos y coercitivos para influir en los lineamientos de política internacional, entre otros²⁶.

Por «Consenso de Beijing en América Latina» nos referimos, entonces, a la adhesión a la idea de que el sendero inevitable para el desarrollo de la región es la profundización de estos vínculos con la República Popular China. Vínculos que se presentan como de cooperación entre «países en vías de desarrollo» pero que, detrás de esa retórica, reproducen patrones de subordinación y dependencia característicos de relaciones entre centro y periferia. ☐

25. Sergio Cesarín: «China: restauración y capitalismo. Impactos en América del Sur» en José Ignacio Martínez Cortés (coord.): *América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales*, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, México, DF, 2013, pp. 27-46.

26. E.D. Oviedo: ob. cit.

En busca de sentido para el proceso iberoamericano

Entre el ocaso y la reforma

El proceso iberoamericano se encuentra en una situación precaria que se refleja en el absentismo de muchos presidentes latinoamericanos en las últimas cumbres. Más allá de este síndrome formal, lo iberoamericano está profundamente herido por la falta de un proyecto político consistente y su reducción a una identidad cultural. También la competencia con las cumbres eurolatinoamericanas le ha robado al proceso iberoamericano mucho de su atractivo. Sin embargo, el verdadero reto consiste en desespañolizarlo, hacerlo independiente de los vaivenes de la política interna española y generar un fundamento más allá de la delgada base cultural, que no logra sustentar una presencia política iberoamericana en las relaciones internacionales.

GÜNTHER MAIHOOLD

Los días 18 y 19 de octubre de 2013 se realizó en la ciudad de Panamá la LXXIII Cumbre Iberoamericana, con la ausencia de más de la mitad de los mandatarios iberoamericanos¹. Parece ser que las cumbres iberoamericanas son las primeras víctimas de la pérdida de importancia de Europa en América Latina, ya que son reflejo de todos los síntomas de esta relación precaria: falta de agenda entre las partes, declaraciones de papel, compromisos que

Günther Maihold: subdirector del Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y Seguridad (swp, por sus siglas en alemán) y profesor de la Universidad Libre de Berlín; actualmente es titular de la Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt en El Colegio de México, México, DF.

Palabras claves: cumbres iberoamericanas, identidad cultural, España, América Latina.

1. V. la documentación de la Cumbre: <<http://cumbreiberoamericanapanama.pa/>>.

no se honran y simbolismo en lugar de sustancia. Todo esto se produce en el contexto de la circunstancia agravada de un protagonista en plena crisis económica, como es el caso de España, que además desde hace tiempo ha perdido la capacidad de lograr una articulación real de sus políticas con la región y ha buscado socorro en la Secretaría General Iberoamericana (Segib), bajo el experimentado liderazgo de Enrique V. Iglesias, quien con su prestigio personal supo encubrir por cierto tiempo en la década pasada esta incapacidad política madrileña. Los vaivenes de la política latinoamericana de España, dependiendo de los gobiernos de turno, profundizaron esta percepción de utilidad limitada que prevaleció en las últimas cumbres iberoamericanas.

No es necesario hacer un recuento de todas las críticas al proceso iberoamericano: irrelevancia, inoperatividad, bajo compromiso efectivo de los países miembros, todos ellos elementos que se resumen en la sugerencia de que ha «llegado el momento de clausurar el ciclo de las cumbres iberoamericanas»². Hace ya algunos años se habían hecho oír voces que le recomendaban a España «olvidar Iberoamérica»³ y colocar a la región en el entramado eurolatinoamericano. Sin embargo, también se encuentran opiniones que insisten en que «las cumbres son más necesarias que hace dos décadas, ya que el proyecto iberoamericano, anclado en lo cultural e identitario, puede reforzar las bases de una iniciativa latinoamericana y euroibérica»⁴. Mientras que para unos la búsqueda de una nueva racionalidad para lo iberoamericano no arrojó resultados convincentes, parece ser que los gobiernos siguen apostando a una perspectiva de reforma para salvar este esfuerzo de concertación del pasado con una nueva cara que logre darle sentido a la presencia de este formato iberoamericano en las relaciones internacionales.

■ El abandono presidencial de las cumbres

La Cumbre de Panamá podría servir de ejemplo de un proceso de cumbres moribundo en su formato actual por simple abandono, es decir, por la falta de voluntad de los integrantes de asistir a los encuentros a nivel de presidentes (cualesquiera sean sus motivos). Es sugerente que desde la Cumbre de Santiago de Chile en 2007 el tema de las ausencias se haya convertido en un elemento preponderante de los reportes sobre las cumbres anuales,

2. Juan Gabriel Tokatlian: «El ocaso de las cumbres iberoamericanas» en *El País*, 23/10/2013.

3. Vicente Palacio: «Olvidar Iberoamérica» en *Foreign Policy Edición Española*, 6-7/2010, pp. 37-41.

4. Carlos Malamud: «España, América Latina, Iberoamérica», *Comentario Elcano* N° 66/2013, Real Instituto Elcano, Madrid, 23/10/2013.

señalando el problema central del decreciente atractivo de estas reuniones para los presidentes latinoamericanos. El absentismo se ha relacionado con una gran cantidad de factores: el cambio de los tiempos de América Latina con un mayor afianzamiento de la región, su fractura ideológica interna con el surgimiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y otras dinámicas (sub)regionales, las dificultades para lograr consensos y la atracción de formatos alternos como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), etc.; todos ellos desarrollos a los cuales el proceso iberoamericano no supo –o a lo mejor no pudo– responder a causa de su endeble base cultural. Si los mandatarios ya no encuentran el valor agregado de estos encuentros iberoamericanos⁵, no será solamente el cansancio respecto del «cumbrismo»⁶ el factor más importante; tampoco debe dejarse fuera del debate la actuación de España como protagonista central de este esfuerzo y el poco compromiso de Portugal con el formato, lo cual se demuestra con la suspensión de pagos por parte de este país a la Segib. El «liderazgo ejemplificador» ejercido entre 1991 y 1992⁷ por España –la España de la transición democrática dominada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que, enfatizando la «comunidad histórica» con América Latina representada por la Corona, lograba abrirle a la región la puerta hacia la Unión Europea– ha perdido su esplendor; el pretendido modelo de un «liderazgo compartido» del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero nunca terminó de cuajar. Los gobiernos del conservador Partido Popular (PP), con su visión de un liderazgo instrumental en función de sus intereses nacionales, menos aún lograron convocar el compromiso de los presidentes latinoamericanos. Además, se ha hecho sentir una situación de creciente competencia con el Diálogo Euro-Latinoamericano, que inició su propia dinámica de cumbres a partir de 1999, culminando con la VII Cumbre en Santiago de Chile en enero de 2013. Por otra parte, la crisis económica que está sufriendo España ha mermado todavía más la convocatoria de las cumbres. Hoy en día se han invertido los papeles: España solicita inversiones latinoamericanas en su país, mientras anteriormente era un activo exportador de capitales hacia la región.

5. Ver Francisco Rojas Aravena: «Diplomacia de Cumbres: XXI Cumbre Iberoamericana: balance y escenarios futuros», Flacso, San José de Costa Rica, 2011, p. 7.

6. Ver Susanne Gratius, G. Maihold y Álvaro Aguillo Fidalgo: «Alcances, límites y retos de la diplomacia de cumbres europeo-latinoamericanas, Alcalá de Henares», Documento de Trabajo Nº 23, Instituto de Estudios Latinoamericanos (Ielat), 2011.

7. Ver Celestino del Arenal: *Política exterior de España y relaciones con América Latina, Siglo XXI* / Fundación Carolina, Madrid, 2011, p. 299.



Una segunda ojeada pone en evidencia que hay muchas especificidades de la Comunidad Iberoamericana de Naciones que dificultan la continuidad de las cumbres anuales y que, a su vez, son encubiertas por las mismas cumbres y su factor telemático. La cantidad de programas en materia de cooperación⁸ que se han ido gestando con participaciones parciales en cuanto a los miembros de la comunidad muchas veces resultan deficientes a causa de financiamientos precarios, lo cual implica que –a pesar de ser considerados un acervo importante y de aprendizaje en materia de cooperación multilateral– no han generado efectos en la práctica de la cooperación.

Para la Cumbre de 2012 en Cádiz, el rey Juan Carlos había asumido un gran esfuerzo personal con el fin de no sufrir el mismo desaire que en la Cumbre de Asunción de 2011; no obstante, en

**Lo que está sufriendo el
proceso iberoamericano
es la ausencia de agenda
y, especialmente, el no
haber pasado nunca de ser
un proyecto hispano a
ser un proyecto realmente
iberoamericano ■**

Panamá volvió a repetirse la misma experiencia de Paraguay: el cónclave sufrió la ausencia de la mayoría de los presidentes latinoamericanos. Inculpar al presidente del país anfitrión, Ricardo Martinelli, por no haberse comprometido más con la concreción del evento, no viene al caso: lo que está sufriendo el proceso iberoamericano es la ausencia de agenda y, especialmente, el no haber pasado nunca de ser un proyecto hispano a ser un proyecto realmente iberoamericano.

Esto lo demuestra la simple falta de contribuciones latinoamericanas al presupuesto, que fue cubierto en más de 70% por España que, una vez más, debió aportar recursos propios para suplir el financiamiento que no llegaba de Latinoamérica, tanto en el presupuesto para la Segib y sus dependencias como para los programas especiales de cooperación.

■ El fundamento: ¿dónde está lo iberoamericano?

La existencia y el funcionamiento de una Comunidad Iberoamericana desde la celebración de la I Cumbre en Guadalajara (México) en 1991 hasta la reciente XXIII Cumbre en la ciudad de Panamá ha sido una de las afirmaciones básicas para realzar como su fundamento un iberoamericanismo con alcance político en el escenario global. Pero justamente esta base, una y otra vez invocada, se

8. V. al respecto Segib: *Memoria de la cooperación iberoamericana 2012*, Madrid, 2013, disponible en <<http://segib.org/sites/default/files/Memo-CoopIB-2012-ESP.pdf>>.

encuentra en una situación muy precaria: insistir hoy en el «encuentro de dos mundos» como cimiento de una identidad cultural contemporánea es, por lo menos en términos políticos, poco viable. No hay duda de que existen muchos intercambios e interrelaciones en el plano cultural, pero no hay razones para derivar de allí la vigencia de un proyecto político que logre articular 23 países que han tomado sus propios caminos y desarrollos. La concurrencia de tres países europeos (Andorra, España, Portugal) con sus contrapartes latinoamericanas y el hecho de que compartan «unas historias, unas lenguas y una cultura comunes y que constituyen una comunidad»⁹ parecen hoy en día una base debatible y trunca. Hablar de la existencia de una identidad iberoamericana se justifica entonces desde la presencia de un espacio cultural y lingüístico común, el cual, sin embargo, parece no conocer una expresión política genuina. Se busca ampliar el así denominado «acervo iberoamericano» (xv Cumbre Iberoamericana en Salamanca) por medio de los diálogos, la concertación y la cooperación en las cumbres bajo el principio de la unidad en la diversidad, por lo que se insiste en su alcance social más allá de una comunidad de Estados. Sin embargo, como el espacio iberoamericano anhela fungir integradamente como «un polo autónomo en la vida internacional, llamado a cumplir una función propia y de defensa de determinados valores e intereses, comunes a los países iberoamericanos»¹⁰, esta vocación política parece ser el eje más endeble, ya que no logró generar una presencia real en las relaciones internacionales.

De este modo, la invocada base identitaria (más allá de la sombra colonialista) parece ser demasiado endeble para aguantar el peso de una cada vez más complicada concertación política con protagonismos subregionales como los de Brasil y México y para enfrentar conflictos ideológicos agudos entre el grupo ALBA y los demás países, al igual que las tradicionales disputas fronterizas que vuelven a editarse en función de la coyuntura política. La Corona española –signo de identidad de las cumbres realzado con la continua asistencia del rey– no logra animar lo iberoamericano, más bien parece haberse convertido en un argumento esgrimido por algunos presidentes de la región que no desean verse «subordinados» a un poder que consideran colonial. Proyectos similares, como el de la francofonía, han registrado ya con anterioridad que su capacidad integradora es limitada para facilitar una expresión política y, a lo mejor, a las cumbres iberoamericanas les espera una suerte parecida.

9. C. del Arenal: «La Comunidad Iberoamericana de Naciones», DT 2009/1, Laboratorio Iberoamericano, Centro de Estudios de Iberoamérica, Madrid, 2009, p. 2.

10. *Ibíd.*, p. 9.

■ ¿De la competencia a la complementariedad con el proceso eurolatinoamericano?

En la cumbre fundacional de Guadalajara, México, se había definido como un objetivo central «concertar la voluntad política de nuestros gobiernos para propiciar las soluciones que esos desafíos reclaman y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad» (Declaración de Guadalajara, Punto 1).

La serie de cumbres temáticas que han acompañado el impulso inicial siguió un patrón de escogencia que respetaba las preferencias de los países anfitriones, con aportes al desarrollo de una agenda expansiva y una heterogeneidad de contenidos. A la vista de un proceso de poca confluencia de voluntades que, por el contrario, privilegió el aumento de proyectos de membresía variada y con fuentes inseguras de financiamiento, asistimos a la inauguración de las cumbres euro-latinoamericanas, hoy concebidas como un foro específico de diálogo de América Latina con Europa en las cumbres entre la Celac y la UE, que se celebran cada dos años y que en adelante se alternarán con las iberoamericanas.

Inicialmente, se partía de la premisa de un proceso complementario en lo temático y un papel de la Segib en el secretariado del proceso eurolatinoamericano, lo cual pronto chocó con las realidades propias de la representación en la UE y los países anglófonos del Caribe. A final de cuentas, quedó en evidencia que esta duplicidad –iberoamericana y eurolatinoamericana– no es ni será sostenible a largo plazo. La opción de la alternancia en la realización de las cumbres trata de salvar lo iberoamericano intentando nuevamente europeizarlo; intento con pocas opciones de éxito, ya que los circuitos políticos son diferentes. El propósito de convertir el espacio iberoamericano en una suerte de antesala de la gran Cumbre Euro-Latinoamericana Celac-UE no tendrá éxito, por el simple hecho de que deja fuera a parte de los representantes del Caribe y de la mayor parte de Europa.

■ El papel de España: el fin de la triangulación

Aunque haya existido –siempre dependiendo de las circunstancias nacionales en España– un interés de protagonismo de la «Madre Patria» por utilizar a la Comunidad Iberoamericana como plataforma de proyección internacional, o una actitud más cautelosa por desespañolizar ciertos eventos, el resultado después de 22 años es evidente: no se logró la iberoamericanización de esta voluntad política española, y el país absorbió la mayor parte de los costos de

funcionamiento de las diferentes instancias de cooperación y de la Segib a partir de su funcionamiento en 2005. Detrás de este esfuerzo se puede encontrar el interés de la política exterior española por lograr la triangulación España-UE-América Latina para «mejorar las posiciones y la influencia de España en el escenario global, y en los distintos escenarios regionales, y (...) defender mejor los intereses españoles en el mundo, sin olvidar, en algún caso, (...) la defensa de los intereses del actor o los actores ubicados en los otros dos vértices del triángulo»¹¹. El país no ha sido capaz de liberarse de una equivocación de origen al considerar factible una europeización de su política iberoamericana y, al mismo tiempo, la iberoamericanización de las políticas europeas. España consideró –con cierta justificación– que su atractivo al ingresar en la Comunidad Económica Europea (CEE) y posterior UE en 1986 consistía, en gran parte, en sus relaciones con América Latina, una porción del mundo en la que la Comunidad europea tenía una presencia limitada en aquel entonces. Pero hoy España sigue el mismo patrón político, tratando de valorizar su presencia europea con esta red de contactos iberoamericanos (que ya se ha europeizado por el simple hecho de que los países latinoamericanos ya no necesitan del «puente ibérico»), en vez de dedicarse a tejer y construir una sustancial presencia entre los 27 miembros de la UE, para superar así el peligro de una creciente periferización en el proceso de la integración europea poscrisis. En este sentido, el discurso iberoamericano no ha podido adecuarse a la nueva realidad europea de España, lo que se pone en evidencia en el continuo vaivén entre *up- y downloading*¹² de políticas españolas a escala europea, dependiendo de las preferencias de los gobiernos de turno¹³. Tampoco se logró el anhelado aumento de atención de la UE hacia América Latina, en parte también debido a los cambios, por ejemplo en la política frente a Cuba, que se fueron produciendo asimismo a escala europea según el color político del presidente del gobierno español en ejercicio.

**Detrás de este esfuerzo
se puede encontrar
el interés de la política
exterior española por
lograr la triangulación
España-UE-América Latina
para «mejorar las posiciones
y la influencia de España ■**

11. Ver C. del Arenal: «La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones» en *Pensamiento Iberoamericano* vol. 8, 2011, p. 76.

12. Ver José Antonio Sanahuja: «Spain: Double Track-Europeanization and the Search for Bilateralism» en Lorena Ruano (ed.): *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*, Routledge, Milton Park, 2013, pp. 36-61.

13. Ver G. Maihold: «¿Por qué no te callas?»: el debate sobre la acción exterior de España» en Walther L. Bernecker, Diego Iñiguez Hernández y G. Maihold (eds.): *¿Crisis? ¿Qué crisis? España en busca de su camino*, Iberoamericana, Madrid; Vervuert, Fráncfort, 2009, pp. 295-316.

Pero el argumento no termina allí: se aduce el papel especial de España en la década pasada, en tanto fue el segundo inversor en la región, el primer donante de ayuda al desarrollo y el país donde residen alrededor de dos millones de inmigrantes latinoamericanos, y se insiste en la influencia de las diferentes comunidades de españoles que viven en Latinoamérica. A pesar de todo ello, se mantiene el diagnóstico de un alejamiento real de las relaciones con los Estados latinoamericanos, especialmente con aquellos de signo opuesto al conservador PP del presidente Mariano Rajoy. Más bien, el discurso del gobierno español en eventos latinoamericanos consiste en la invita-

**Queda claro que
la estrategia de
iberoamericanizar las
relaciones de la UE
con América Latina
sobre la base de
la triangulación ha
llegado a su fin ■**

ción a invertir en el país para mejorar la difícil situación económica y de empleo, lo cual se ha interpretado en la región como un llamado a América Latina para «ir al rescate» de España. Recordando que las empresas españolas han invertido más de 200.000 millones de dólares en América Latina, se plantea hoy que las nuevas multinacionales latinoamericanas (las multilatinas) hagan el camino inverso y conviertan a España en cabeza de puente de su desembarco en Europa, enfatizando así una dimensión bilateral económica de la relación iberoamericana

que va a contracorriente del anhelo multilateral tradicional. Así, queda claro que la estrategia de iberoamericanizar las relaciones de la UE con América Latina sobre la base de la triangulación ha llegado a su fin; más bien estamos asistiendo a intentos de renacionalizar estas políticas comunitarias a los fines del desarrollo nacional.

■ El Informe Lagos y las enseñanzas de la Cumbre de Panamá

Que la Comunidad Iberoamericana pueda continuar en los próximos años funcionando como espacio de diálogo, concertación y cooperación multilateral siguiendo su estilo establecido parece muy difícil de imaginar teniendo en cuenta la inasistencia de los presidentes latinoamericanos. No existe un eje articulador en su andamiaje interno y la marcada heterogeneidad política de la región no promueve la búsqueda de acuerdos precisamente en el ámbito iberoamericano, sino en los espacios subregionales como la Unasur, posiblemente en agrupaciones como el ALBA y la Alianza del Pacífico (AP) y con alguna dificultad en la misma Celac. No abundan las sugerencias para encontrar un formato del proceso iberoamericano que se adecue a las condiciones de la actualidad. En la Cumbre de Panamá se discutieron las propuestas que fueron elabora-

das en el Informe Lagos¹⁴, un documento para la renovación de las cumbres y la reestructuración de la Segib solicitado por el propio Lagos, la ex-canciller mexicana Patricia Espinosa y el secretario general iberoamericano, Enrique V. Iglesias, durante la Cumbre de Cádiz. Con su propuesta de fortalecer la Segib a partir de la integración de las demás organizaciones iberoamericanas en su estructura, la bianualidad de las cumbres y un nuevo esquema de financiamiento que implicaría un aumento de las aportaciones latinoamericanas, se han presentado elementos al debate que pueden cambiar el funcionamiento interno de las estructuras, pero no parecen ser suficientes –ni oportunos– para resolver los problemas profundos de la Comunidad Iberoamericana.

Con su énfasis en el eje cultural como dimensión integradora y en la cooperación entre los países iberoamericanos, no se vislumbran muchos elementos innovadores; más bien la Declaración de Panamá refleja que no se ofrecieron muchas opciones a los presidentes y vicepresidentes que asistieron al evento. Muy significativa en esta situación de desorientación parece ser la instrucción a la Segib «para que proponga a la Celac establecer un contacto regular y de cooperación y que amplíe su relación con la UE, en particular en el marco de la alternancia de las Cumbres Iberoamericana y Celac-UE», tratando de ubicarse en una dinámica eurolatinoamericana sin haber construido una relación orgánica con este proceso. Nuevamente se intenta, así, una europeización del esfuerzo iberoamericano sin tener en claro cómo puede llevarse adelante operativamente tal planteamiento.

Es evidente que la Comunidad Iberoamericana tendrá que proponerse un proceso mucho más profundo de renovación. Entre otras cosas, hay que mencionar la necesidad de liberar al proceso iberoamericano del artificial protagonismo de la Corona, que sigue presentando esta relación como «relación de familia», una idea que está a destiempo de la realidad política. Además, la Comunidad Iberoamericana no puede seguir negando su limitada capacidad de actuación multilateral, lo cual implica avanzar, por lo pronto, con procedimientos de carácter «minilateral», es decir, tratar de convocar a aquellos países interesados en una cooperación o iniciativa conjunta que realmente sientan el compromiso correspondiente. El diseño amplio de la comunidad parece en este momento poco operativo, por lo cual habría que reconstruir las acciones desde el nivel más cercano a los intereses de los países miembros.

14. Ricardo Lagos, Patricia Espinosa y Enrique V. Iglesias: «Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas», Panamá, 2 de julio de 2013, disponible en <<http://segib.org/sites/default/files/Informe-lagos-esp.pdf>>.

La así llamada «cumbre de la renovación» de Panamá no logró su cometido y dejó mucho en el terreno de las buenas intenciones.

Al final de cuentas, queda en evidencia que es muy difícil mantener foros y formatos de cooperación en la política internacional sobre la sola base de un fuerte voluntarismo político (en este caso de España) o de una delgada base de identidad cultural (iberoamericana), que no es capaz de motivar compromisos reales en condiciones de una creciente fragmentación de la organización multilateral. La decadencia del proceso iberoamericano constituye, al mismo tiempo, una advertencia para los formatos e instituciones que funcionan también en un nivel de precaria identificación entre sus miembros, aunque justamente los elementos culturales se consideraran durante años como el fuerte de las convergencias. Hacer énfasis en la cercanía cultural como base de lo iberoamericano no parece habilitar un proceso político sólido, tal y como lo demuestra el caso de la pálida Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), que siempre ha tenido un alcance mucho más modesto. Pero, al mismo tiempo, es un llamado de atención para aquellas instituciones en el entramado entre la UE y América Latina, como la recién inaugurada Fundación Euro-Latinoamericana, para que busquen un enraizamiento sustancial en las dos orillas del Atlántico si no desean correr una suerte parecida a la del proceso iberoamericano.

■ La reforma: una tarea difícil para México

El presidente de México, en su presidencia pro témpore, tendrá que desplegar toda la habilidad diplomática de su país para lograr que los días 8 y 9 de diciembre de 2014, en la próxima cumbre en Veracruz, se evite un nuevo desaire en el proceso iberoamericano. Enrique Peña Nieto tendrá que aprovechar su posición de anfitrión para convocar a los países sudamericanos en un esfuerzo que permita darles una nueva orientación a las cumbres iberoamericanas. Las condiciones de éxito son muy difíciles: aunque se logró construir el consenso para el nombramiento de la costarricense Rebeca Grynspan como sucesora de Iglesias en la Segib, a esta funcionaria le espera un arduo trabajo en su nuevo cargo con el objetivo de superar los bloqueos de las organizaciones especializadas en el espacio iberoamericano¹⁵ para ser integradas en la Secretaría, el logro

15. Entre estos se cuentan: la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS); la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), que hasta la fecha se coordinan en un gremio especial denominado Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB).

de un compromiso financiero de todo el proceso y la superación del vacío conceptual en cuanto a los contenidos de la comunidad. México, que ha mostrado una gran identificación con el proceso iberoamericano desde su fundación, asumirá un camino para «latinoamericanizar» ese proceso y tendrá que lograr para ello por lo menos una neutralidad benévola de Brasil, que sigue siendo un actor muy celoso en el escenario regional. Peña Nieto ha articulado su interés de crear una comunidad latinoamericana de universidades públicas, con homologaciones, programas y currícula que sean compatibles¹⁶; además, desea impulsar el Espacio Cultural Iberoamericano, muy a tono con el planeamiento tradicional de lo iberoamericano, el cual se pretende ampliar con el pleno desarrollo del potencial económico de Iberoamérica.

Desespañolizar el proceso iberoamericano parece ser una opción que varios presidentes de la región consideran como un camino de renovación; sin embargo, se plantea entonces una pregunta: ¿qué valor agregado podría ofrecer esta reunión, aunque sea con cumbres modernizadas? España ha perdido su papel de «mejor socio» para los países iberoamericanos y estos han encontrado sus propios espacios de concertación regional. El proceso iberoamericano se estará moviendo en el año 2014 entre reforma y refundación, entre la capacidad para el cambio y la actitud de dejar hacer y dejar pasar, con pocos incentivos para un compromiso mayor de sus miembros. El escenario europeo y las posibles aportaciones de la UE han perdido su atractivo en América Latina; encontrar senderos comunes necesitará de mucho más esfuerzo en lo concreto para construir una relación que vaya más allá de la «foto de familia» y las declaraciones simbólicas. En este sentido, los debates sobre el futuro del proceso iberoamericano son solamente la apertura para una necesaria etapa de mayor sinceridad entre los actores de los dos lados del Atlántico. ☐

16. Enrique Peña Nieto: «Cumbre Iberoamericana» en *La Prensa*, s./f., disponible en <www.prensa.com/impreso/perspectiva/cumbre-iberoamericana/216523>.

Profundizar la integración financiera regional

Dilemas y desafíos actuales

**CLAUDIO LARA C. /
CONSUELO SILVA F.**

La persistencia de la profunda crisis económica y financiera global hace necesario y urgente abordar el tema de la integración financiera regional, especialmente en dos grandes ejes: el primero, referido a aclarar la real naturaleza de la arquitectura financiera internacional y sus límites, así como su influencia en la gestación y propagación de la crisis; el segundo, en relación con uno de los aspectos críticos a abordar a escala regional: la expansión de los créditos a las personas y de los inversionistas institucionales. El interés y las demandas de los usuarios de los sistemas bancarios y financieros por un trato más equitativo y mayor transparencia y regulación deben ser incorporados en la agenda de la nueva gobernanza financiera regional.

■ Introducción

Ante la persistencia de la crisis económica y financiera global, el debate sobre la profundización de la integración financiera de América Latina es fundamental. Reviste importancia no solo para dar respuesta a la grave crisis que

Claudio Lara C.: economista. Es director del Magíster en Economía de la Escuela Latinoamericana de Postgrados de la Universidad Arcis (Santiago de Chile); miembro de la Red de Estudios de Economía Mundial (Redem); investigador de los Grupos de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) «Economía mundial, globalización y economías nacionales» e «Integración regional». Forma parte del directorio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (Sepla).

Consuelo Silva F.: economista. Es investigadora de los Grupos de Trabajo «Integración y unión latinoamericana» y «Economía mundial, globalización y economías nacionales» de Clacso y miembro de Redem.

Palabras claves: nueva arquitectura financiera internacional (NAFI), arquitectura financiera regional (AFR), integración regional, crisis, banca, finanzas, América Latina.

aqueja a la nueva arquitectura financiera internacional (NAFI), sino también para renovar la agenda de la integración financiera regional¹.

Sin duda, son varios los interrogantes que surgen al examinar esas cuestiones, pues se vinculan con la viabilidad y sostenibilidad en el tiempo de las incipientes iniciativas regionales. En primer lugar, importa aclarar, a la luz de la crisis global, la real naturaleza de la NAFI y sus límites, y si fue parte responsable de la gestación de esa crisis. En caso de que este acuerdo haya sido envuelto por la crisis, ¿estamos viviendo un momento de heterogeneidad institucional que abre oportunidades a los países del Sur? En los esquemas de integración financiera no es claro si basta con sumarse a la NAFI o buscar su transformación, ni cómo compatibilizar las metas de soberanía en ambas opciones estratégicas.

Tampoco se han definido aspectos críticos a escala regional, como cuál será la postura hacia las decenas de millones de usuarios de los sistemas bancarios y financieros que sufren diversos tipos de abusos, entre los cuales destacan elevadas tasas de interés y comisiones, contratos asimétricos, barreras de salida y mala atención. Ella supone la comprensión de los recientes cambios que caracterizan las finanzas globales. Un punto crucial que debe precisarse serán también los aspectos monetarios de la integración regional. Y ligadas a esto último están las propuestas para enfrentar el actual caos monetario mundial, que hoy tiene a maltraer a varias economías del continente en términos de inestabilidad cambiaria, siendo los casos de Argentina y Venezuela los más graves. Más allá de las posturas tecnocráticas y funcionales de la integración financiera, este artículo pretende reflexionar acerca de tales problemáticas.

■ La naturaleza y los límites de la NAFI al desnudo

La prolongación de la crisis global, concentrada en los países capitalistas avanzados, representa una prueba importante para la institucionalidad financiera internacional, construida durante muchos años tras el quiebre del sistema de Bretton Woods para supuestamente salvaguardar la estabilidad

1. Entre los elementos centrales de la agenda para arribar a la NAFI se señalan los siguientes: 1. transparencia en materia de información; 2. fortalecimiento y liberalización del sistema bancario y financiero; 3. participación del sector privado en el manejo y prevención de las crisis; 4. modernización de los mercados internacionales mediante la adopción de buenas prácticas; 5. reforma de las instituciones internacionales; y 6. adopción de políticas sociales y ayuda para los países pobres más vulnerables. Jorge Trefogli: *Avances en la Nueva Arquitectura Financiera Internacional y Regional*, Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos, Latindadd, s./l., 2009.

del «orden» financiero mundial. Aunque todavía se están debatiendo las causas de la crisis, hay acuerdo en que esta puso de manifiesto deficiencias y límites de los esquemas de regulación y supervisión que hacen a la NAFI.

Una de las principales deficiencias, como destaca Robert H. Wade, se vincula al hecho de que la NAFI tiende a tratar cada economía nacional como una unidad y no presta suficiente atención a las contradicciones propias de la economía mundial en su conjunto y a los efectos de las políticas monetarias y financieras de las potencias económicas sobre las demás economías². Clara muestra de ello son los llamados «desequilibrios globales» que antecedieron al estallido de la crisis y contribuyeron a la explosión de los créditos «basura» en Estados Unidos, así como a las políticas de «relajamiento cuantitativo» (*quantitative easing*, QE, por sus siglas en inglés) aplicadas durante los años posteriores por la Reserva Federal (Fed) y otros bancos centrales, que provocaron una fuerte apreciación de las monedas latinoamericanas.

Por lo demás, el tratamiento de cada economía nunca ha sido equitativo en la NAFI, ya sea en términos de la naturaleza de sus acuerdos, que dan «una ventaja estructural a los bancos y otras entidades financieras de los países desarrollados», en desmedro de los países en desarrollo, «debido especialmente al elevado costo de sus requerimientos de capital»³; o con respecto a su configuración y construcción de agenda, donde los representantes de los países del Sur y sus organizaciones bancarias no tuvieron prácticamente ninguna participación. Tampoco la han tenido en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), ni en la gran variedad de organismos de normas internacionales no oficiales.

Curiosamente, esto sucede a pesar de que la NAFI proponía transitar hacia la estandarización financiera a escala mundial, la cual implicaba la uniformización de sus instituciones. Pero pronto quedó en evidencia que este propósito ocurría en torno de un conjunto particular de políticas pertenecientes al «capitalismo anglosajón». Se trataba de crear así una «nivelación del campo de juego» en línea con la globalización financiera, que abarca ahora a los llamados «mercados emergentes»⁴.

2. R.H. Wade: «The Aftermath of the Asian Financial Crisis: From 'Liberalize the Market' to 'Standardize the Market' and Create a 'Level Playing Field'» en Bhumika Muchhala (ed.): *Ten Years After: Revisiting the Asian Financial Crisis*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 2007.

3. *Ibíd.*, p. 6.

4. *Ibíd.*, p. 7.

Esta arquitectura jerárquica queda igualmente en evidencia al considerar sus numerosas normas y entes regulatorios, pues son sobre todo los marcos institucionales que gobiernan la movilidad del capital y la estabilidad de los tipos de cambio los que adquieren mayor relevancia. En este sentido, tanto el Acuerdo de Basilea como los bancos centrales cumplen un rol de primer orden en la ejecución de tales funciones⁵.

Por una parte, el Acuerdo de Basilea es clave en esta historia, puesto que representa una nueva forma de regular los flujos transnacionales de capital, convertida ahora en un ejercicio tecnocrático, con complejos modelos matemáticos que sustituyen la verdadera vigilancia regulatoria. Siguiendo el enfoque de «economía nacional», el Acuerdo descansa en el principio de «control interno», por el cual los esquemas regulatorios nacionales y las instituciones financieras privadas deben asumir la responsabilidad de la difusión de los estándares internacionales para la banca y monitorear su cumplimiento. En particular, y más importante, la decisión de regular a los bancos mediante sus reservas de capital representó en última instancia la transferencia de la autoridad del Estado a los actores privados del mercado.

Por otro lado, también los bancos centrales adquieren una gran notoriedad en el ámbito monetario internacional, preocupándose puntualmente por la excesiva volatilidad de los tipos de cambio que siguió al fin de los acuerdos de Bretton Woods. Para ello, estas instituciones, ahora con un mayor nivel de autonomía con respecto a otros organismos del Estado y a las instancias legislativas, promovieron los regímenes de metas de inflación a través de canales formales e informales en casi todo el mundo⁶. Esta tarea implicó la búsqueda de cooperación y cohesión internacional entre ellos, incluyendo a los bancos centrales de América Latina.

Hasta 2007 se daba a entender que la NAFI tenía competencia sobre el conjunto del sistema financiero, pero en realidad la aparición de la crisis evidenció

**Esta arquitectura
jerárquica queda
igualmente en evidencia
al considerar sus
numerosas normas y
entes regulatorios, pues
son sobre todo los
marcos institucionales
que gobiernan la
movilidad del capital ■**

5. Aaron Major: «Neoliberalism and the New International Financial Architecture» en *Review of International Political Economy* vol. 19 N° 4, 12/2012, pp. 542-543.

6. Andrew Baker: *The Group of Seven: Finance Ministries, Central Banks and Global Financial Governance*, Routledge, Nueva York, 2006.

que estábamos frente al desplome de un sistema de otras características, donde coexistían la banca tradicional y la banca «moderna». Esta última, más conocida como la «banca en la sombra», desde que el economista Paul McCulley acuñara la expresión, crecía sobre todo en los países desarrollados al margen del sistema bancario tradicional, aunque en estrecha conexión con él, pero sin estar bajo la órbita de una supervisión «pública»⁷.

Es difícil de aceptar cómo en tiempos de una nueva arquitectura financiera se impone la «estandarización» financiera a las «economías emergentes», mientras en los países desarrollados existen entidades en la sombra que se caracterizan por una falta de divulgación e información acerca del valor de sus activos, de su gestión y propiedad, o por una virtual ausencia de capital para absorber pérdidas o de efectivo para los rescates, y falta de liquidez para impedir las «liquidaciones» o ventas forzosas de activos. La «banca en la sombra» tuvo un papel decisivo en el derrumbe financiero⁸.

En definitiva, estábamos ante una nueva fase liberalizadora de las finanzas globales, pero ahora no completamente contra el Estado, pues su propagación supuso, por un lado, un aumento significativo de la intervención de los gobiernos y de instituciones supranacionales con el fin de asegurar la mencionada estandarización financiera, principalmente en las llamadas «economías emergentes». Pero, por otro lado, requería eludir la acción estatal a través de la «banca en la sombra» localizada en los países más avanzados para posibilitar las operaciones de financiación basadas en la creación de dinero privado. Todo ello unido por el discurso de la despolitización, cuyos contenidos están dados por la transformación de las actividades regulatorias en simples reacciones tecnocráticas, con actores «públicos» aislados de las presiones políticas⁹ o por el reconocimiento de que ciertos mercados monetarios privados pueden operar inevitablemente de manera autónoma.

■ La NAFI en crisis y su tendencia a la fragmentación

Para sorpresa de la gran mayoría de los economistas y expertos en finanzas, la crisis estalló en EEUU y está desarrollándose con mayor virulencia en las eco-

7. En los años inmediatamente anteriores a la crisis, los «agentes» de la «banca en la sombra» habían incrementado su peso en la intermediación financiera global, pasando de 26 billones de dólares en 2002 a 62 billones en 2007, equivalente a 27% del total, según el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF).

8. Laura E. Kodres: «¿Qué es la banca en la sombra?» en *Finanzas & Desarrollo*, 6/2013, p. 43.

9. A. Major: ob. cit., p. 541.

nomías que presentan mayor «profundidad financiera» (el doble que en las economías emergentes), más innovaciones, y donde están ubicados los principales centros financieros del mundo. Se derrumba así el mito propagado por las instituciones financieras internacionales de que a más desarrollo financiero, mayor es la estabilidad en este campo y, por tanto, menor el riesgo de una crisis crediticia¹⁰. Y con ello queda en evidencia el grueso error cometido por tales instituciones al colocar el acento en la vulnerabilidad de los sistemas financieros de las economías emergentes para prevenir las crisis.

Para sorpresa de la gran mayoría de los economistas y expertos en finanzas, la crisis estalló en EEUU y está desarrollándose con mayor virulencia en las economías que presentan mayor «profundidad financiera» ■

Sin embargo, no se trata solo de los mitos y errores cometidos a la hora de prever la peor crisis en 80 años, sino del aporte que hicieron los principales pilares de la NAFI para su desencadenamiento. Como demuestra el trabajo de Aaron Major, mientras el Acuerdo de Basilea ayudó a desatar una ola de titulación de activos que opacó la solvencia de los balances bancarios, el entorno de baja inflación y reducidas tasas de interés, facilitado por los bancos centrales, contribuyó al desarrollo adicional del mercado de activos respaldados en títulos. Es precisamente este mercado, acompañado por las principales agencias de calificación de riesgo, que tampoco generaron mayor preocupación en la tecnocracia de la NAFI, el que tendrá un papel decisivo en la gestación y propagación de la crisis financiera. Es decir, la propia institucionalidad financiera mundial es parte responsable de la crisis y resulta arrastrada por ella.

Con la crisis en pleno desarrollo, los flujos transfronterizos de capital se derrumbaron, desde 11,8 billones de dólares en 2007 a un estimado de 4,6 billones de dólares en 2012. Es decir, aún permanecen en más de 60% por debajo de su máximo previo, debido en gran parte a la debacle que azota a los bancos de Europa occidental¹¹. En tanto, los activos financieros globales han aumentado solo 1,9% anual desde la crisis, frente a un crecimiento medio anual de 7,9% de 1990 a 2007. Esta pérdida de importancia de las mayores economías tanto en los activos financieros globales como en los flujos transfronterizos de

10. Herd Häusler: «La mundialización de las finanzas» en *Finanzas & Desarrollo*, 3/2002, pp. 11-12.

11. Susan Lund et al.: «Financial Globalization: Retreat or Reset?», informe, McKinsey Global Institute, Washington DC, marzo de 2013, p. 5.

capital debilita todavía más la representatividad y legitimidad de la ya ahora «vieja» arquitectura financiera global.

En contraste, y de forma inesperada, las enormes transacciones de la «banca en la sombra» ascendieron a 67 billones de dólares a fines de 2011, aunque su participación en la financiación mundial cayó en dos puntos porcentuales (a 25%). EEUU y la eurozona lideran en este tipo de actividades, con 23 billones y 22 billones de dólares, respectivamente¹². De esta forma, este sistema se ha venido convirtiendo en el principal impulsor de la creación de dinero privado y ha escapado hasta ahora a la regulación pública.

Debido a la prolongación de la crisis con las características señaladas, según el McKinsey Global Institute «los mercados financieros globales estarían viviendo un punto de inflexión que podría dar lugar a dos escenarios futuros totalmente diferentes: un camino que conduce a una estructura atomizada basada sobre todo en la formación de capital nacional y otro que aspira a un enfoque más sostenible para el desarrollo de los mercados financieros y la integración global que evita los excesos del pasado»¹³. De acuerdo con esta institución, este último enfoque apoya el crecimiento económico robusto, mientras que el anterior, si bien puede reducir el riesgo de una nueva crisis financiera, proporciona muy poco financiamiento para la inversión a largo plazo.

Más allá del simplismo de tales apreciaciones, otros autores ven diversos indicios de que la gobernanza financiera global está ahora evolucionando hacia una nueva heterogeneidad estructural ante la aparición de algunas políticas e innovaciones institucionales que son mucho menos dependientes de EEUU y del FMI. También en el Sur global, especialmente en América Latina, pueden verificarse cambios institucionales en ese sentido, que inducen a una ampliación de la misión y el alcance de algunos acuerdos regionales ya existentes o a la creación de otros nuevos¹⁴. Todos ellos se ven enfrentados a la disyuntiva de complementar la arquitectura global, como sostienen las posturas neoestructuralistas, o más bien empujar su transformación.

12. En determinadas economías, este tipo de activos ha crecido a tal nivel, que la situación es altamente alarmante. Así, en Hong Kong el monto asciende a 520% del PIB, en Holanda a 490%, en Gran Bretaña, a 370% y en Singapur, a 260%.

13. *Ibíd.*, pp. 6-8.

14. Ilene Gabel: «Financial Architectures and Development: Resilience, Policy Space, and Human Development in the Global South», Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, 6/4/2012, disponible en <www.peri.umass.edu/236/hash/2cd9592e33835da82c3592aa2d7201d7/publication/503/>.

■ Los desafíos globales de la arquitectura financiera regional

Si bien la NAFI no contemplaba la creación de una nueva arquitectura financiera regional (AFR), varios gobiernos latinoamericanos optaron por este camino en los últimos años. Sus objetivos y formas de implementación han sido abordados de manera sistemática y creciente por diversos espacios y foros regionales (la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –Celac–, la Unión de Naciones Suramericanas –Unasur–, etc.), y específicamente por varias iniciativas, tales como el Banco del Sur, el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), el Sistema de Pagos en Monedas Locales entre Argentina y Brasil (SML) y el Banco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Ellas se suman a otras instituciones que existían con anterioridad en el continente, con distintos grados de éxito¹⁵.

Existiría consenso entre los Estados miembros del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) en que la nueva AFR debe contemplar un Banco de Desarrollo Regional, un Fondo Regional de Contingencia –que daría atención soberana a problemas de liquidez– y un Espacio Monetario Regional, que incluya una Cámara Regional de Compensación, una Unidad de Cuenta Común, un Consejo Monetario Regional y, eventualmente, una Moneda Común¹⁶. Este tercer pilar es el elemento clave para responder tanto al ya prolongado deterioro del sistema monetario internacional, como a las evidencias de que no está siendo enfrentado multilateralmente en estos momentos de crisis.

Más allá del consenso, han sido los países que constituyen el ALBA los que más han avanzado en su implementación. Desde febrero de 2010, una parte de su comercio comenzó a ser facturada en el SUCRE, una nueva unidad de cuenta, concebida «como instrumento para lograr la soberanía monetaria, la eliminación de la dependencia del dólar estado-

Más allá del consenso, han sido los países que constituyen el ALBA los que más han avanzado en su implementación. Desde febrero de 2010, una parte de su comercio comenzó a ser facturada en el SUCRE ■

15. Entre ellas se cuentan la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Latinoamericano de Exportaciones (Bladex), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y el Banco Centroamérica de Integración Económica (BICE), entre otras.

16. SELA: «Informe final. Reunión regional. Análisis y propuestas para la consolidación de la arquitectura financiera regional y la cooperación monetaria financiera en América Latina y el Caribe», Caracas, octubre de 2012, p. 17.

unidense en el comercio regional, la reducción de asimetrías y la consolidación progresiva de una zona económica de desarrollo compartida»¹⁷. Estos mecanismos encuentran fundamentos en las elaboraciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), puesto que la visión del neoestructuralismo y de organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) pareciera excluir los aspectos monetarios de la AFR. Para la UNCTAD no es comprensible una integración financiera regional sin una zona monetaria, la que a su vez debería ser la base de un nuevo sistema monetario global¹⁸.

Para evaluar tales planteamientos, es necesario colocarlos en el contexto de la reciente internacionalización del capital que hace que los procesos económicos estén cada vez más integrados a escala global. Los países sudamericanos no son una excepción a este fenómeno, menos aún desde que optaron a comienzos de los años 2000 por estrategias de reprimarización, cuyos productos (con precios fijados en dólares) dependen fundamentalmente de la demanda china. Es cierto que esta acumulación de naturaleza «excéntrica» ha generado grandes excedentes a estos países y les ha permitido una enorme acumulación de reservas internacionales, que a su vez alimentan los mercados especulativos de los principales centros financieros (y por tanto, el dominio del dólar); pero ello al precio de mantener en niveles muy bajos (menos de 20% del total) las transacciones comerciales intrarregionales. Estas condiciones no parecieran ser las mejores para conformar una zona monetaria (sub)regional fuerte y significativa.

Asimismo, las diversas instituciones y esquemas de integración financiera existentes en la región tampoco prestan suficiente atención a las contradicciones propias del dinero mundial y a los impactos de las políticas monetarias de las potencias económicas sobre las economías latinoamericanas. Llama la atención esta postura, más aún cuando, desde sus inicios, se pretendió descargar los costos de la crisis sobre los países subdesarrollados a través de las mencionadas políticas de «relajamiento cuantitativo», aplicadas persistentemente por la Reserva Federal de EEUU, así como por los bancos centrales de Europa, Inglaterra y ahora Japón. Estas políticas no hicieron más que exacerbar la inestabilidad de los tipos de cambio (que por varios años permanecieron en niveles más apreciados que los existentes antes de la Gran Recesión), explicando en parte im-

17. SELA: «Informe sobre el proceso de integración regional, 2011-2012», Caracas, octubre de 2012, p. 103.

18. UNCTAD: *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2007*, Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra, 2007, p. 154.

portante los grandes desplazamientos de capitales hacia nuestras economías y las actividades especulativas en torno del dólar.

La decisión de la Reserva Federal de retirar gradualmente el gigantesco programa mensual de compras de activos ha motivado un recrudecimiento de la volatilidad en la mayoría de las economías de la región (Chile, Perú, Colombia, Brasil, Argentina, entre otros), claro que ahora con efectos inversos: la abrupta devaluación de las monedas y la salida de capitales de portafolio. No solo eso: en un reciente documento titulado «Expectativas globales y retos de políticas» (de febrero de 2014), el FMI estima que los mayores riesgos están dados por la tenencia extranjera de bonos soberanos de «países emergentes» y por el creciente endeudamiento de empresas privadas de estas mismas economías que aprovecharon la liquidez sin precedentes de los últimos cinco años. En la región, son las empresas brasileñas, mexicanas y chilenas las más expuestas.

La decisión de la Reserva Federal de retirar gradualmente el gigantesco programa mensual de compras de activos ha motivado un recrudecimiento de la volatilidad en la mayoría de las economías de la región ■

Como reconoce Barry Eichengreen, «los funcionarios de la Fed, aunque han comentado copiosamente sobre los motivos para reducir el QE, nada han dicho sobre el impacto en los emergentes»¹⁹. Este silencio es aún más notable en vista de la negación por parte del Congreso de EEUU a autorizar un aumento de la suscripción de la cuota del país para el FMI y de la decisión de hacer permanentes los acuerdos de *swaps* de dólar puestos en marcha durante la crisis por la Reserva Federal, el Banco Central Europeo y los bancos centrales de Canadá, Reino Unido, Suiza y Japón. Con ello se pretende fortalecer el papel del dólar en los mercados financieros globales.

En este contexto, los esquemas de integración financiera regional deben asumir un rol mucho más activo en la búsqueda de transformar de manera sustancial la arquitectura financiera internacional, particularmente su ámbito monetario. Este debería ser un propósito simultáneo, y no posterior, al establecimiento de una zona monetaria regional.

19. «El dólar y el daño causado» en *Diario Financiero*, <www.df.cl/el-dolar-y-el-dano-causado/prontus_df/2014-02-19/195434.html>, 20/2/2014.

■ La necesidad de ampliar la agenda de la nueva AFR

Si bien el colapso financiero se extendió a los «mercados emergentes» a fines de 2008, estos se recuperaron rápidamente, atrayendo una enorme ola de capitales extranjeros. De hecho, los que han tenido como destino a las economías latinoamericanas sobrepasaron los 300.000 millones de dólares en 2012 y 2013, según estimaciones del Instituto Internacional de Finanzas (IIF), y superaron por lejos el máximo histórico de 208.000 millones de dólares de 2007 (antes de la crisis).

Sin embargo, la nueva AFR requiere prestar atención no solo a las promesas de pago asociadas a los flujos de capitales, sino también al campo de relaciones y prácticas sociales dentro y a través de las sociedades que los hacen posibles. La misma abundancia de capitales extranjeros ha llevado a *booms* en la demanda interna y el crédito en la mayoría de las economías de la región, así como a una mayor desintermediación de sus mercados financieros.

En efecto, la demanda interna ha tendido a crecer (en cierta medida, con la ayuda del fuerte gasto gubernamental) muy por encima de la evolución del producto durante estos años de condiciones financieras favorables. Igual tendencia han seguido las colocaciones crediticias de los bancos, que habrían alcanzado a 12% en 2013, según el Deutsche Bank²⁰.

Esta extraordinaria expansión del crédito pone de manifiesto no solo su rápida ampliación a las personas de la clase trabajadora, sino además la particular transformación de los bancos, que transitan de un modelo de negocio de banca relacional a banca multiservicio. Incluso más, como reconocen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Cepal, el auge del crédito «se ha concentrado en préstamos de consumo e hipotecario y no en los empresariales»²¹. Así lo demuestran las elevadas tasas de crecimiento en los préstamos a personas que exhiben Perú y Colombia, sobre todo en hipotecarios, con tasas en torno de 25%. Este extraordinario dinamismo ha ascendido hasta el punto de formar reales burbujas en los mercados inmobiliarios, particularmente en los dos países señalados, además de Brasil y Chile.

Otro de los cambios más significativos ha sido el progresivo abandono de la financiación transfronteriza en favor de la financiación local, lo que ha permi-

20. El incremento registrado por Perú en el año finalizado en marzo de 2013 siguió siendo el más alto de Latinoamérica (16,8%), seguido de cerca por Brasil (16,7%), Colombia (14,9%), Chile (13,3%) y México (10,5%). En términos de volúmenes, los préstamos bancarios totalizaron casi 2 billones de dólares a fines de 2012, explicados en un 54% por la banca brasileña.

21. Cepal-OCDE: *Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de Pymes para el cambio estructural*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012, p. 73.

tido la expansión, profundización y diversificación de los mercados de capitales nacionales y ha reducido por tanto la dependencia de la financiación bancaria²². De este modo, se multiplican los inversionistas institucionales –sobre todo en Chile–, y los fondos privados de pensiones juegan un rol protagónico, acompañados por las compañías de seguros y los fondos de inversión. Esta gran tendencia supuso la subsunción del trabajo asalariado a los imperativos de las finanzas, de modo de canalizar sus ahorros hacia los inversionistas institucionales, especialmente a los fondos de pensiones.

Ambas características peculiares de los mercados bancarios y financieros del continente vuelven la mirada hacia el ingreso personal como fuente de ganancias, situación que se ha acentuado a lo largo de estos años de crisis mediante la creciente concentración y conglomeración. Los mismos bancos multiservicios se han convertido en poderosos conglomerados que, además de las actividades propiamente bancarias (reciben depósitos y con ese dinero otorgan créditos), realizan operaciones de seguros, de Bolsa, *leasing*, fondos comunes de inversión, fondos previsionales, seguros de retiro, entre otros.

Estos conglomerados financieros compiten ferozmente por los mercados regionales y profundizan así hasta límites impensados las asimetrías en las relaciones crediticias. Los deudores quedan totalmente expuestos a la expropiación financiera, el abuso y la usura; más aún si no existe una regulación estatal para este tipo de *holdings*. Ejemplo de ello son los altísimos costos de los créditos de consumo que deben asumir las personas²³, mientras los bancos alcanzan utilidades extraordinarias.

De allí que la NAFI deba contemplar en su agenda las necesidades e intereses de los usuarios de la banca y de las entidades financieras (incluyendo los fondos previsionales), única forma real de democratizar la integración y de recuperar su naturaleza «pública». En definitiva, la nueva AFR tiene que construirse *desde el Sur*, apostando por la transformación de la vieja arquitectura financiera global, y *desde abajo*, junto con los usuarios cautivos de los conglomerados financieros. ☐

22. Camilo Tovar y Myriam Quispe-Agnoli: «Nuevas tendencias de financiación en América Latina», *Bis Papers* N° 36, Basilea, 2008.

23. Estos varían anualmente entre 18,7% (barato) y 30,6% (caro) en Colombia; entre 21,9% y 39% en Chile; y entre 19,5% y 59,2% en Perú. Brasil es el que muestra las tasas más altas, entre 25,2% y 125,5%, según los datos de la firma Comparabien.com, que consideró un crédito de 5.000 dólares a 12 meses en los cuatro países el 11 de julio de 2013.

Brasil en América del Sur

La lógica de la unipolaridad regional

LUIS L. SCHENONI

En el siglo XXI, Brasil ha pasado de la indiferencia al estrellato, y de ahí a la desilusión, pero los ciclos de euforia y desencanto han ocultado lo esencial: el país no ha crecido significativamente frente al mundo, aunque sí lo ha hecho frente a América del Sur. Por eso resulta importante analizar el ascenso del gigante sudamericano como el paso de una histórica bipolaridad argentino-brasileña a su actual primacía. Con el foco en este proceso, este artículo desentraña la lógica por detrás de la relación de Brasil con sus vecinos durante tres décadas de unipolaridad regional.

■ Introducción

Durante los últimos años, el interés por Brasil ha sido mucho más importante que su verdadero crecimiento a escala global. Medido por el índice compuesto de capacidades nacionales (CINC, por sus siglas en inglés)¹, la participación del gigante sudamericano en el poder mundial creció de 1,2% a 2,4% desde 1950 hasta la fecha, mientras que su participación en el poder sudamericano creció de 36% a 50% en el mismo periodo. A la luz de estos datos, es sorprendente que se haya hablado tanto sobre el rol de Brasil como potencia emergente global y se lo haya analizado tan poco como potencial hegemon.

Luis L. Schenoni: candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella. Es profesor asistente en la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) e investigador visitante en el German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburgo.

Palabras claves: unipolaridad, relaciones internacionales, hegemonía, Brasil, América del Sur.

1. El CINC mide la participación de los países en el total mundial de producción de hierro y acero, gasto militar, personal militar, consumo primario de energía, población total y población urbana. Fuente: *Correlates of War*, <www.correlatesofwar.org>, 2013.

regional². En buena medida, la diplomacia brasileña ha contribuido a esta confusión a través de una política exterior bifronte, que mira al mundo con igual o mayor atención que a su «barrio»³.

De hecho, aunque Sudamérica no se encuentra aún bajo una hegemonía brasileña, ya que configura apenas un subsistema unipolar desde los años 80, es seguro que, al paso actual, el crecimiento demográfico y económico de Brasil acentuará su preeminencia regional. A menos que una gran conflagración o notables cambios tecnológicos lo eviten, de aquí a 50 años Brasil representará en torno de dos tercios del poder regional (aunque continuará representando muy poco, solo 4%, del poder mundial).

Apremiado por esta evidencia, este artículo vuelve el foco sobre la región y explora el rol de Brasil en América del Sur como el tránsito de una histórica bipolaridad argentino-brasileña a una potencial hegemonía. Una primera sección analiza los fundamentos de la antigua bipolaridad y las razones por las cuales no puede hablarse aún de una hegemonía brasileña. Una segunda sección analiza la lógica de la Sudamérica unipolar de las últimas tres décadas. Algunas conclusiones cierran el artículo.

■ Entre el balance y la hegemonía regional

Para estudiar la política externa brasileña y comprender su posición en el sistema internacional es inevitable referirse, aunque solo sea brevemente, a los dos siglos de rivalidad geopolítica que ese país mantuvo con Argentina.

Desde los tiempos coloniales, pasando por la Guerra Argentino-Brasileña (1825-1828) y hasta el conflicto generado por la construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú en la década de 1970, Argentina y Brasil se consideraron históricamente los dos polos principales de un sistema sudamericano organizado en torno de ellos. Ambos intervinieron esporádicamente en la política interna de países más pequeños como Bolivia, Paraguay o Uruguay y configuraron alianzas implícitas con Chile y Perú en una lógica asimilable al ideal realista del balance de poder⁴. Por increíble que parezca en nuestros días, hasta 1951, el producto argentino era superior al brasileño en términos absolutos, y los

2. Daniel Flesmes y Leslie Wehner: «Reacciones estratégicas en Sudamérica ante el ascenso de Brasil» en *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 13 N° 4, 2013, pp. 107-114.

3. Andrés Malamud y Júlio C. Rodríguez: «Com um pé na região e outro no mundo. O dualismo crescente da política externa brasileira» en *Estudos Internacionais* vol. 1 N° 2, 2013, pp. 167-184.

4. Kenneth Waltz: *Theory of International Politics*, Addison Wesley, Reading, 1979.

dos países se consideraron rivales, mucho más allá del fútbol, en los campos económico y militar⁵.

¿Cuándo acabó este balance argentino-brasileño? La respuesta a esta pregunta se encuentra en los cambios en: a) la conducta de ambos actores, b) el carácter de la economía política de cada país, y c) su participación relativa en el poder regional.

Analizando la conducta competitiva de estas potencias sudamericanas es posible identificar un punto de inflexión en la resolución de la crisis de la represa de Itaipú, entre 1977 y 1980⁶. Aunque los dos países parecían aprontarse incluso para un conflicto armado hacia mediados de los años 70, en 1977 y 1978 tuvieron lugar cinco reuniones entre los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil y Paraguay que finalizaron en el Acuerdo Tripartito de 1979, que dio solución al conflicto. Ese año fue una bisagra en la historia de la cooperación bilateral. Durante 1980, los presidentes de facto João Baptista Figueiredo y Jorge Rafael Videla realizaron sendas visitas a Buenos Aires y a Brasilia en las que suscribieron 11 protocolos de cooperación para el desarrollo de tecnología misilística, aeronáutica y nuclear, tres áreas en las que ambos países habían competido celosamente durante décadas. También se expresó el deseo de incluir temáticas comerciales y relativas a la defensa conjunta del Atlántico Sur en futuras conversaciones⁷. Aunque algunas historias de la relación argentino-brasileña pongan el foco en los efectos que la democracia y las instituciones internacionales tuvieron sobre las relaciones bilaterales, «el acercamiento inicial ocurrió mucho antes, bajo los regímenes militares, en 1979-1980»⁸ y el vínculo se profundizó durante y después de la Guerra de Malvinas (1982).

El análisis de la economía política de cada Estado lleva a similares conclusiones. Según la teoría neorrealista, los países de un balance bipolar deberían ser funcionalmente equivalentes en los aspectos militar, financiero, comercial y productivo⁹. Esto fue así durante buena parte del siglo xx, hasta que Argentina cambió radicalmente, durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983).

5. Boris Fausto y Fernando J. Devoto: *Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002)*, Editora 34, San Pablo, 2004; Mario Rapoport y Eduardo Madrid: *Argentina-Brasil: de rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2011.

6. João Resende-Santos: «The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone» en *Latin American Politics and Society* vol. 44 N° 4, 2002, pp. 89-126.

7. Carlos Escudé y Andrés Cisneros: *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* vol. XIII, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, p. 312.

8. Christopher Darnton: «A False Start on the Road to Mercosur: Reinterpreting Rapprochement Failure between Argentina and Brazil, 1972» en *Latin American Research Review* vol. 47 N° 2, 2012, p. 120.

9. K. Waltz: ob. cit., pp. 161-201.

En cuanto a los aspectos económicos, el entonces ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz «basó su plan en una alianza con los sectores rurales y capitales financieros»¹⁰ y desbarató el modelo desarrollista argentino, mientras que en Brasil ese modelo continuó vigente a pesar de algunos ajustes¹¹. En lo que respecta a las Fuerzas Armadas, los altos niveles de represión y el desastroso final de la dictadura argentina con la derrota de Malvinas en 1982 llevaron a un acentuado declive del gasto militar y a una virtual exclusión de los militares de la política nacional, lo que tampoco sucedió en Brasil.

Finalmente, con solo analizar la distribución del poder internacional (según el CINC), también podemos concluir que para el segundo lustro de los años 80 el subsistema sudamericano se había tornando unipolar, ya que el poder regional de Brasil era más del triple que el argentino¹².

Sin embargo, estas diferencias no convirtieron a Brasil en un hegemon en América del Sur. Para ser un hegemon regional, un país debe poseer suficiente poder militar como para imponerse sistemáticamente al desafío armado de sus contrapartes¹³, controlar el acceso a materias primas, fuentes de capital y

Los altos niveles de represión y el desastroso final de la dictadura argentina con la derrota de Malvinas en 1982 llevaron a un acentuado declive del gasto militar y a una virtual exclusión de los militares de la política nacional, lo que tampoco sucedió en Brasil ■

10. B. Fausto y F.J. Devoto: ob. cit., p. 387.

11. João Paulo Peixoto: «The Brazilian State since Vargas» en Mauricio A. Font y Laura Randall (eds.): *The Brazilian State: Debate and Agenda*, Lexington Books, Lanham, 2011, pp. 11-36.

12. Félix Martín desarrolla un índice en el que utiliza tres medidas de capacidad nacional: el gasto militar, el personal militar y el CINC, para analizar diadas de países (por ejemplo, Argentina y Brasil). En sus palabras, «Argentina y Brasil mantuvieron un ritmo mutuamente consistente en el desarrollo de sus capacidades militares y nacionales. Sin embargo, es claro, a excepción del año 1955, que Brasil ha disfrutado de paridad o superioridad sobre Argentina en los tres indicadores –mencionados más arriba– a través del periodo posterior a la Guerra del Chaco [1932-1935, que enfrentó a Bolivia y Paraguay]. Esta tendencia ha cambiado dramáticamente después del conflicto del Atlántico Sur entre Argentina y Gran Bretaña en 1982 y después del comienzo del proceso de democratización en Argentina en 1984 [sic]. Después de 1985, la proporción diferencial entre ambos países salta a más del triple a favor de Brasil en las tres medidas de capacidad. Basado en este simple análisis cuantitativo, se puede concluir que durante la mayor parte del periodo posterior a la Guerra del Chaco un proceso de disuasión general preservó la paz en el marco de la rivalidad argentino-brasilera». F. Martín: *Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006, pp. 63-64.

13. Robert Gilpin: *War and Change in International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981; Stephen D. Krasner: «State Power and the Structure of International Trade» en *World Politics* vol. 28 N° 3, 1976, pp. 317-347.

mercados, y poseer ventajas competitivas en la producción de los bienes de mayor valor agregado¹⁴. Por último, en el aspecto ideológico-institucional, el hegemon debe ser capaz de generar y sustentar regímenes favorables al mantenimiento de su situación de poder¹⁵. Es claro que esta no ha sido la situación en Sudamérica desde los años 80 hasta la fecha.

Brasil no es hegemónico en la dimensión militar del subsistema sudamericano. Si bien representa hoy la mitad del gasto militar y de la cantidad de efectivos de la región¹⁶, la brecha que lo separa de sus vecinos en términos de equipamiento y tecnología militar no es tan amplia¹⁷. En rigor, aunque las potencias de segundo orden de América del Sur (Argentina, Chile, Colombia, Perú y Venezuela) gastan menos de un tercio que Brasil en sus Fuerzas Armadas, también tienen menos de un tercio de su territorio y población para proteger y efectivos militares para mantener. Ante la hipótesis de una guerra en más de un frente, la posición brasileña es vulnerable bajo cualquier punto de vista, y esto sin considerar la hegemonía norteamericana en la región. EEUU gasta 20 veces lo que Brasil en defensa y es difícil suponer que no intervendría ante cualquier amenaza a la paz en el hemisferio.

Brasil tampoco es hegemónico en los aspectos económicos mencionados. No controla el acceso a los mercados sudamericanos, lo que es cierto incluso para los países del Mercado Común del Sur (Mercosur), que ostentan un arancel externo común promedio de 16% y ninguno de los cuales comercia con Brasil más de 30% de sus exportaciones o importaciones¹⁸. Que el gigante sudamericano ha comenzado a concentrar la producción de algunos bienes de mayor valor agregado puede ser cierto dentro del Mercosur¹⁹,

14. Charles Kindleberger: *The World in Depression, 1929-1939*, University of California Press, Berkeley, 1973; Robert Keohane: *After Hegemony*, Princeton University Press, Princeton, 1984, p. 32.

15. Robert Cox: «Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method» en *Millennium, Journal of International Studies* vol. 12 N° 2, 1983, pp. 162-175; Sean Burges: «Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War» en *International Relations* vol. 22 N° 1, 2008, pp. 65-84.

16. Fuentes: CINC, 2014 y Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), <www.sipri.org/databases>, 2014.

17. International Institute of Strategic Studies (IIS): *The Military Balance 2014*, IIS, Londres, 2014.

18. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), <www.eclac.org>, 2014.

19. Las ventajas competitivas de Argentina para los años 1995 a 2002 se concentraron en productos primarios o extractivos como el algodón, cueros, lana, petróleo y gas natural, mientras que Brasil ganó ventajas competitivas en la producción de bienes industrializados como maquinaria agrícola, heladeras, lavarrupas, equipos de aire acondicionado y autopartes. Ver Eugenia Crespo Armengol, Gustavo Baruj, Gloria Pérez Constanzo y Federico Sarudianzky: «La evolución comercial y productiva del Mercosur» en Bernardo Kosacoff: *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*, Cepal, Buenos Aires, 2004, pp. 131-224.



© Nueva Sociedad / Pablo Picyk 2014

Pablo Picyk (Buenos Aires, 1978) es ilustrador y diseñador gráfico. Se dedica al dibujo, la pintura y la construcción de objetos. Como ilustrador, trabaja principalmente para libros, diarios y revistas. Sus ilustraciones también han aparecido en posters, paredes, televisión, proyectos sociales y productos. Su trabajo ha sido parte de publicaciones y muestras en diferentes países de América y Europa. Página web: <www.pablopicyk.com.ar>.

**Inclusive en Argentina,
Brasil se encuentra en
cuarta posición entre los
inversores extranjeros,
después de EEUU, Europa y,
sorprendentemente, Chile ■**

pero estos bienes son contados y sus ventajas no se extienden fuera del bloque. En la dimensión financiera, ni el real es moneda de reserva de sus vecinos, ni la inversión brasileña es aún tan sustantiva en ninguno de ellos. Inclusive en Argentina (país que abrió sus puertas de par en par a los *investimentos brasileiros diretos*

después de la crisis de 2001), Brasil se encuentra en cuarta posición entre los inversores extranjeros, después de EEUU, Europa y, sorprendentemente, Chile²⁰. En síntesis, lejos de ser un hegemon en su región, la sexta potencia económica mundial solo muestra algunas asimetrías en lo que respecta al tamaño de su economía, su participación en el mercado, patrones de especialización y regulaciones²¹.

Finalmente, Brasil tampoco es hegemónico en la dimensión institucional. Muchos regímenes y esquemas de cooperación sudamericanos como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o la reciente Alianza del Pacífico (AP) no incluyen a Brasil²². Otros, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), aún persisten como un remanente de tiempos en que el concepto regional de Sudamérica no se había impuesto sobre la cooperación hemisférica o latinoamericana en general, incluyendo a otros actores como México y EEUU. Pero incluso las instituciones que podrían considerarse un reflejo de los intereses brasileños, como el Mercosur o la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), no contemplan ventajas para Brasil en sus votaciones²³, y por tanto son útiles a sus vecinos para controlarlo, como sucede con la actual prevalencia de la posición doctrinaria argentino-chilena en el Consejo de Defensa de la Unasur²⁴.

20. Fuente: Ministerio de Economía y Producción, Argentina, 2014, <www.mecon.gov.ar>.

21. Roberto Bouzas y Bernardo Kosacoff: «Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil» en *Ágora Internacional* vol. 4 N° 10, 2010, pp. 31-40.

22. D. Flandes y L. Wehner: «Drivers of Strategic Contestation in South America», en *GIGA Working Papers* N° 207, German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo, 2012.

23. Como es el caso de la ponderación sobre la base de la población en el Consejo de la Unión Europea, el sistema de cuotas en el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el poder de veto en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros.

24. Detlef Nolte y L. Wehner: «Unasur and Regional Security in South America» en Stephen Aris y Andreas Wenger (eds.): *Regional Organizations and Security*, Routledge, Londres, 2014, pp. 183-202.

■ La unipolaridad sudamericana: Brasil y sus vecinos

Tres décadas después de haber triplicado el poder de su principal rival regional, Brasil se ha consolidado como primera potencia sudamericana. Naturalmente, a medida que su población y su producto aumenten, la relación con su región irá pareciéndose cada vez más al ideal hegemónico, pero ese proceso tomará varias décadas más y podría acabar en una hegemonía benevolente o en una dinámica de subordinación y conflicto con sus vecinos²⁵. Como esos tiempos no han llegado aún, solo es posible evaluar el modo en que Brasil ha manejado la relación con los demás países de la región a lo largo de estos 30 años.

Aunque haya pasado desapercibido a muchos analistas y permanezca oculto bajo el discurso ideológico que caracteriza a la diplomacia, que Brasil acumule la mitad del poder regional²⁶ no es algo que no haya afectado la política internacional en la región. Muy por el contrario, los países de América de Sur han debido ajustar sus políticas exteriores al que es, a todas luces, el fenómeno más importante en su subsistema de Estados.

Siguiendo la lógica expuesta por Samuel Huntington²⁷, el ascenso de Brasil al estatus de primera potencia regional creó incentivos para dos tipos de conductas, dependiendo del poder relativo de sus vecinos. En primer lugar, las segundas potencias regionales (Argentina, Chile, Colombia, Perú y Venezuela), principales perdedoras ante la eventualidad de una hegemonía económica brasileña y crecientemente vulnerables ante el crecimiento de las capacidades militares de su vecino, debieron sentir como pocas veces en la historia la necesidad de aliarse entre sí o con potencias extrarregionales para resguardar su autonomía. En segundo lugar, los pequeños Estados de la región (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay), históricamente dependientes en materia económica y amenazados por sus vecinos mayores, debieron ver en Brasil un posible protector y aprovechar la oportunidad de «subirse a su carro» (*bandwagon*) en el nuevo escenario unipolar.

Sin embargo, no todos los países de la región reaccionaron según esta lógica. Algunas de las segundas potencias regionales, como Chile y Colombia, fueron

25. Duncan Snidal: «The Limits of Hegemonic Stability Theory» en *International Organization* vol. 39 N° 4, 1985, pp. 579-614.

26. CINC, 2014.

27. S. Huntington: «The Lonely Superpower (us Military and Cultural Hegemony Resented by Other Powers)» en *Foreign Affairs* vol. 78 N° 2, 1999, pp. 35-49. V. tb. K. Waltz: ob. cit.

consistentes en mantener los presupuestos militares relativamente más altos de la región²⁸, los más bajos niveles de interdependencia económica con su vecino emergente²⁹ y estrechas relaciones comerciales y estratégicas con EEUU y otras potencias. Pero países como Argentina y Venezuela, por el contrario, mantuvieron presupuestos militares relativamente bajos y se integraron comercialmente a Brasil a través del Mercosur, descuidando sus alianzas con potencias extrarregionales e incluso confrontándolas, aunque más no fuera retóricamente.

Lo mismo sucedió con los pequeños países. Entre ellos, Uruguay fue el único en percibir los beneficios de atarse a Brasil en términos económicos y estratégicos, participando del Mercosur, incrementando su interdependencia económica y manteniendo bajo su gasto militar. Bolivia, Ecuador y Paraguay, en mayor o menor medida, desconsideraron los beneficios de subirse al carro brasileño, presentando menos alineamiento comercial y militar del esperado y protagonizando importantes confrontaciones con Brasil en temas de alta política como los hidrocarburos o la ampliación del Mercosur, entre otros.

De este modo, la lógica de la unipolaridad sudamericana no ha sido la esperada por los analistas en relaciones internacionales, aunque puede ser explicada. Si lo analizamos con atención, los países que se han comportado según las expectativas teóricas de Huntington y Waltz, es decir Brasil (intentando liderar), Chile y Colombia (resguardando su autonomía) y Uruguay (subiéndose a su carro), todos presentan una lógica similar en la evolución histórica de su sistema de partidos y su política interna³⁰. En las décadas que llevan como democracias, estos países se han caracterizado también por presentar una política partidaria crecientemente institucionalizada³¹, una mayor estabilidad de gobierno que sus vecinos y una menor concentración de poder en sus presidentes.

Algunos internacionalistas han propuesto que los países con mayor inestabilidad de régimen o de gobierno y una elite más fragmentada podrían ser menos sensibles a las variaciones de poder en el sistema internacional³². La

28. Fuente: SIPRI, 2014.

29. Fuente: Cepal, 2014.

30. Ruth Berins Collier y David Collier: *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

31. Steven Levitzky y Kenneth M. Roberts: *The Resurgence of the Latin American Left*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2011.

32. Randall Schweller: *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton University Press, Princeton, 2006, pp. 47-67.

Cuadro

**Expectativas de política exterior, variables intervinientes
y conducta observada**

Expectativas	Argentina	Chile	Colombia	Perú	Venezuela	Bolivia	Ecuador	Paraguay	Uruguay
	Resguardar autonomía frente a Brasil					«Subirse al carro» de Brasil			
Crisis presidenciales	3	0	0	2	1	3	3	2	0
Volatilidad electoral	49,9	29,7	31,1	55,6	53,2	46,7	-	30,8	14,1
Poder del presidente	6,6	0,5	3	4,5	6,2	2,6	3,9	4,6	0
Exportaciones a Brasil	20,7	5,5	3,1	6,1	2,2	33,3	4,2	14,2	20,4
Importaciones de Brasil	29,5	8,3	5,0	6,4	8,6	18,1	4,5	26,3	21,1
Gasto militar (% del PIB)	0,9	2,1	3,3	1,3	1,0	1,5	3,4	1,8	1,9
TLC con EEUU	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Mercosur	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Reacción esperada	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí

Fuente: SIPRI; estadísticas de comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC); base de datos «Political Data of the Americas» de la Universidad de Georgetown.

Nota: las crisis presidenciales son todas aquellas que terminaron con la disolución de la rama ejecutiva o legislativa de gobierno durante el periodo 1985-2014. La volatilidad electoral refleja el promedio del índice de Pedersen para el periodo 1990-2011. El índice de democracias delegativas fue desarrollado sobre la base de consultas a expertos y clasifica el poder del presidente en una escala de ocho puntos; puede encontrarse en Lucas González: «Unpacking Delegative Democracy: Digging into the Empirical Content of a Rich Theoretical Concept» en Daniel Brinks, Marcelo Leiras y Scott Mainwaring (eds.): *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, p. 7. Finalmente, las exportaciones hacia y las importaciones desde Brasil se encuentran expresadas en porcentajes del total.

lógica es más o menos la siguiente: los gobernantes de países fuertemente divididos hacia adentro suelen estar más atentos a las amenazas internas que a las internacionales.

Los presidentes de países como Argentina, Ecuador o Venezuela muy difícilmente hubieran podido prestar atención a estos cambios en el sub-sistema sudamericano. Al no existir una alta institucionalización de la

competencia política, la posibilidad de ser destituidos ante los cambios de suerte económica o de humor de la opinión pública llevó a sus presidentes a tener una conducta dominante sobre el Poder Legislativo, a acumular poder en su figura y a avasallar muchos vetos institucionales³³, lo que provocó cambios radicales en las políticas exteriores. Como en una profecía autocumplida, estos comportamientos están asociados a la destitución del presidente³⁴.

Estos son, en fin, los mecanismos causales que conectarían la baja institucionalización del sistema de partidos, la alta concentración de poder en el presidente y la inestabilidad de gobierno, con una conducta inconsistente frente al ascenso de Brasil. El cuadro de la página anterior sintetiza estas variables para los nueve vecinos del gigante sudamericano.

Como puede apreciarse, los países políticamente más estables, no hiperpresidencialistas y más institucionalizados son justamente aquellos que se comportan de acuerdo con las expectativas (en gris en el cuadro): Colombia y Chile, resguardando su autonomía, y Uruguay, subiéndose al carro de Brasil. En estos países, como las políticas internas son más cohesivas e institucionalizadas, la política exterior cambia notablemente: los desafíos externos son percibidos como más importantes que los internos, mientras que múltiples actores de veto impiden cambios drásticos en la política exterior.

■ Conclusiones

La política internacional en América del Sur parece ser una conjugación de dos factores. Por un lado, Brasil crece en términos relativos y esto genera tensiones en su vecindario. Por el otro, sus vecinos mantienen rivalidades entre sí y algunos están internamente divididos, lo que contribuye a descomprimir esas tensiones y facilitar la cooperación en un escenario de unipolaridad regional.

Si aceptamos que Brasil puede estar interesado en consolidar la primacía, este artículo facilita una interpretación de su estrategia de largo plazo. De hecho, el mismo país que parece desdeñar a la región y proyectarse al mundo

33. Guillermo O'Donnell: «Delegative Democracy» en *Journal of Democracy* vol. 5 N° 1, 1994, pp. 55-69.

34. Aníbal Pérez-Liñán: *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007; Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet (eds.): *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2010.

no ha desaprovechado los momentos de sintonía con Argentina y Venezuela, atándolos a través de instituciones regionales que dificulten una rivalidad en el futuro y pavimentando así, poco a poco, el camino hacia una hegemonía regional. Pero los problemas internos que acucian a muchos de sus vecinos no han sido siempre ajenos a Brasil y pueden regresar, mientras que iniciativas como la AP ya han desbaratado la ilusión del liderazgo regional brasileño. En suma, es hora de volver los ojos hacia la región y notar que los pies con que este gigante salió del vecindario son de barro, al menos por ahora. ☐

REVISTA BRASILEIRA
DE CIÊNCIAS
SOCIAIS
RBCS

Outubre de 2013

San Pablo

Vol. 28 Nº 83

CONFERÊNCIA: Os processos literários e a construção da imagem do intelectual engajado, **Gisèle Sapiro**. ARTIGOS: Elogio da Sociologia: discurso de aceitação da Medalha de Ouro do CNRS, **Pierre Bourdieu**. Bourdieu 1993: um estudo de caso em consagração científica, **Loïc Wacquant**. Habitus, reflexividade e neo-objetivismo na teoria da prática de Pierre Bourdieu, **Gabriel Peters**. A ética da pesquisa na era da autoria: direito intelectual indígena, socialidade e invenção antropológica, **Oscar Calavia Sáez**. Pioneiros de Mato Grosso e Pernambuco: novos e velhos capítulos da colonização no Brasil, **Ana Claudia Marques**. Luhmann «fora do lugar»? Como a «condição periférica» da América Latina impulsionou deslocamentos na teoria dos sistemas, **Pedro Henrique Ribeiro**. Profissionalismo, diferença e diversidade na advocacia e na magistratura paulistas, **Maria da Glória Bonelli**. Estado e desigualdade de renda no Brasil: fluxos de rendimentos e na estratificação social, **Marcelo Medeiros** e **Pedro Herculano G. Ferreira de Souza**. Comparação, história e interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa, **Renato Perissinotto**. Modernidade periférica e descolonização epistêmica: a contribuição do marxismo paulista, **José Henrique Bortoluci**. Análise de redes sociais, classes sociais e marxismo, **Ary Cesar Minella**. Discursos sobre o feminino: um mapeamento dos programas eleitorais de Dilma Rousseff, **Ricardo Fabrino Mendonça** e **Ana Carolina Ogando**. RESENHAS.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) es una publicación cuatrimestral de la Asociación Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Av. Prof. Luciano Gualberto, 315, Cidade Universitária, USP 05508-010, São Paulo, SP. Tel.: (11) 3091.4664. Fax: (011) 3091.5043. Correo electrónico: <rbcsc@anpocs.org.br>. Página web: <www.anpocs.org.br>.

De cómo un país prefiere un cocinero a un presidente

ELDA CANTÚ / DIEGO SALAZAR

En un país con 80.000 estudiantes de cocina, el personaje más popular no puede ser sino un cocinero. Gastón Acurio es la imagen del «nuevo Perú»: chef y empresario exitoso que ha elevado la cocina peruana a emblema nacional, y nuevo niño mimado de la escena gastronómica internacional. Dueño de unos 40 restaurantes en todo el mundo, Acurio se ha convertido además en un actor político clave y ha sido fundamental a la hora de rehacer el maltrecho orgullo nacional. Por todo ello, su nombre suena fuerte como posible candidato presidencial que hace temblar a la clase política tradicional.

1. Keiko Fujimori y Alan García avanzan, agigantados y sonrientes, sobre una Lima en llamas de la que los ciudadanos huyen espantados. «¿Y ahora quién podrá defendernos?», pregunta el caricaturista Andrés Edery. Es diciembre de 2013 y la escena aparece en las páginas de la revista de fin

de semana del diario más importante del Perú. Aún faltan dos años para las siguientes elecciones presidenciales, pero los políticos están siempre en campaña. Sobre todo en un país que ha pasado de la turbulencia del senderismo en los 80 y los escándalos del fujimorismo a convertirse en uno

Elda Cantú: internacionalista nacida en México. Tiene una maestría en Estudios Latinoamericanos por la New York University. Fue directora del Departamento del Instituto Tecnológico de Monterrey, Campus Santa Catarina. Sus textos han aparecido en *Etiqueta Negra*, *ElMalpensante*, *n+1* y *Harper's*. En 2013, un trabajo suyo quedó entre los diez finalistas al premio FNPJ en la categoría crónica y reportaje. Vive en Lima y es editora en Revistas Amauta de Grupo El Comercio.

Diego Salazar: editor, periodista y crítico gastronómico. Es editor asociado de la revista *Etiqueta Negra*. Su trabajo se ha publicado en medios como *Letras Libres*, *El País*, *The Guardian*, *El Malpensante* y *Playboy*. Presidió la organización del Encuentro Internacional Mistura 2013 y es coautor del libro *Perú en boca del mundo* (con Fernando Roca Rey y Marisa Guiulfo, Planeta, Lima, 2011).

Palabras claves: gastronomía, Gastón Acurio, Pachacútec, Marca Perú.

Nota: esta crónica fue realizada con el apoyo de FES Comunicación, <www.fesmedia-latin-america.org>.

de los que más crecen en Latinoamérica (6,1% en 2013). En la esquina inferior izquierda del dibujo de Ederly, una figura despeinada mira de reojo a los políticos amenazantes que se aproximan. Viste una camisa rosada bajo la cual se asoma una camiseta parecida a la de Superman. Excepto que en lugar de una s hay una g. Se trata de Gastón Acurio, tal vez uno de los personajes más conocidos del Perú.

Acurio, a diferencia de Alan García y Keiko Fujimori, jamás ha vivido en el Palacio de Gobierno. Nunca ha postulado a un cargo de elección popular. No tiene tampoco acusaciones por corrupción. No se sabe que pertenezca a ningún partido político, aunque su padre haya sido senador durante más de una década. Acurio es cocinero en un país que no se pone de acuerdo en nada excepto en una sola cosa: que la comida peruana es la mejor del mundo. En una encuesta de 2012, la gastronomía solo fue superada por Machu Picchu como fuente de orgullo nacional. En todo lo demás, el Perú es un país que se contradice y se opone a sí mismo. Un país entre los más conservadores de América Latina, que sintoniza todas las mañanas el noticiero de un hombre que ha sido acusado de pederastia. Un país que en 2011 registró 11 candidatos presidenciales y llevó a la segunda vuelta a un ex-militar golpista con un hermano encarcelado por sitiar una comisaría y a la hija de un ex-presidente que se dio un autogolpe.

Tal vez por ello, Alan García, el que en 1985 fuera el presidente más joven del mundo y el más atractivo de su generación, solo tiene hoy 25.000 seguidores en Facebook. Tal vez por ello, Keiko Fujimori, hija de un expresidente latinoamericano que cumple una sentencia en la cárcel, llegó a la segunda vuelta en las últimas elecciones y tiene casi 400.000 fans en Facebook. Tal vez por ello, Gastón Acurio, que a finales de 2013 declaraba a la prensa: «El próximo presidente debe surgir de las fuerzas políticas», tiene casi un millón de seguidores en la red social. La mitad de los votantes que necesitaría si quisiera ser alcalde de la capital. Pero Acurio, dueño de 40 restaurantes que facturan más de 100 millones de dólares –entre ellos, el número 14 del mundo según la lista San Pellegrino–, insiste en que no quiere ser presidente. Y todo el país se lo creería si no fuera porque cuando por primera vez el Foro Económico Mundial viajó a Lima en 2013, él tenía un sitio en la agenda. Y todo el mundo se lo creería si no fuera porque justo cuando está a punto de abrir el más ambicioso de sus restaurantes, también está preparando el discurso que dará unos días antes de la inauguración frente a los más poderosos del mundo en Davos.

Es una noche calurosa, húmeda y pegajosa de enero de 2014 y Acurio está en su cevichería La Mar de Miraflores, un distrito tradicional de Lima donde se encuentran casi todos los

restaurantes importantes de la ciudad. Las cevicherías no suelen abrir de noche, pero hoy es un día especial: es la graduación de la segunda promoción de egresados del programa de camareros de Pachacútec, una escuela que acaba de cumplir diez años y que Acurio patrocina. En el Perú –30 millones de habitantes, 11 en la capital– se estima que hay 80.000 estudiantes de alguna ciencia culinaria. Una consecuencia natural de la expansión del *boom* de la gastronomía, industria que emplea a 400.000 personas en todo el país y genera ingresos por 7.000 millones de dólares cada año. Hasta ahora, todos los chicos inspirados por Acurio –empresario exitoso, conductor de televisión, imagen internacional de un país que por primera vez se ve al espejo con orgullo– querían ser cocineros y abrir su propio restaurante. Pero esta noche hay 18 discípulos suyos que van a graduarse de camareros. Han sido seleccionados entre cientos de postulantes y completado un programa que dura nueve meses. Si no podían pagar la matrícula, no importaba, si habían vivido condiciones difíciles en casa, mejor.

Pachacútec nació como un experimento en medio del desierto. Un instituto vocacional con vista al mar encima de una montaña de arena, patrocina-do por las fundaciones de dos de las empresas más grandes presentes en el país: el BBVA Continental y Telefónica. Con la última, Acurio tiene una

alianza que responde al nombre de *Juntos para transformar*. El chef mira a los chicos, vestidos todos de negro impecable y con sonrisas relucientes, y les recuerda cuán vertiginoso ha sido el ascenso de la cocina peruana en el mundo. Les dice también que en todo este tiempo nadie se había preocupado por el servicio. «Durante mucho tiempo la mayor parte de los aplausos nos los hemos llevado los cocineros», declarará después, con una camiseta amarilla, en su taller, a una reportera de televisión. Escuelas repletas de aspirantes a chefs pero no a camareros. Un potencial futuro de restaurantes de primera con servicio de quinta. Pero Acurio lo tiene claro hace siete años. Para él, el tiempo no se mide con un reloj de cocina. Para él, los plazos no duran lo mismo que un soufflé en el horno. Cuando habla, suele empezar sus oraciones con «hace 15 años, en el Perú» o «dentro de 50 años la comida peruana». Como si fuera un político esbozando un plan quinquenal después de otro.

Esa noche de graduación, en La Mar, Acurio se dirige a esos chicos que a partir de ahora servirán mesas en los mejores restaurantes de la ciudad. Tres de ellos van a cambiar su vida para siempre. Saldrán por primera vez del país para cruzar el Atlántico y trabajar en tres de los mejores restaurantes de España. Serán camareros en Nerúa (una estrella Michelin), Mugaritz (dos estrellas) y Azurmendi (tres estrellas).

Para llegar ahí tuvieron que subir y bajar del arenal, aprender de vinos y cervezas, del modo correcto de acomodar platos y cubiertos, tomar clases de inglés. Familiarizarse con cepas de uva de lugares que jamás han visitado. Ser mozo en Nueva York es una forma de ganar dinero mientras se logran cosas más importantes. En Francia es una suerte de membresía en un club centenario y esnob. En toda Latinoamérica es un oficio visto por encima del hombro; en el Perú, según Acurio, es un modo de sumarse a una cruzada nacional.

En este país donde Acurio ha dicho que los cocineros son soldados al servicio de la cultura, los camareros son el primer frente en la batalla. De la primera promoción de la Escuela de Mozos de Pachacútec salió Brenda Yndigoyen, que entró a la escuela con 17 años y salió para embarcarse rumbo a Galicia, donde estuvo trabajando seis meses en Casa Solla, dueño de una estrella Michelin. En ese primer viaje la acompañó Ignacio Medina, director académico de la Escuela Pachacútec. Medina es un periodista gastronómico español, que divide su vida entre Madrid y Lima desde hace seis años. Un enamorado del Perú, que entrega su tiempo semana a semana para adentrar a estos chicos en los secretos de la alta gastronomía.

Un día de enero, Medina llega a Pachacútec a las ocho de la mañana, luego de atravesar media ciudad du-

rante una hora y veinte, y da la voz de alerta para que sus 16 alumnos (han faltado dos) preparen las mesas para la cata del día. Los chicos tardan y Medina alza la voz con tono paternal: «Esto pasa en un restaurante y estaríais todos en la puta calle». Los chicos apuran el paso y a lo largo de casi cuatro horas aprenden a diferenciar una cerveza seca japonesa, una *strong ale* y una *pale ale* inglesas o una rubia belga. Cuando terminan, se pelean por las botellas vacías, que irán a parar a la pequeña colección que cada uno atesora en casa. Pronto, todos ellos no tendrán más necesidad de coleccionarlas porque las destaparán con frecuencia en restaurantes del Perú y el extranjero.

2. La historia se repite, por ahora, de boca en boca, de reportaje en reportaje: se suponía que Gastón Acurio sería abogado. Su padre, ex-senador y secretario de su partido, así lo quería y por eso lo envió a estudiar Derecho a España. En España, el niño que había crecido rodeado de hermanas y husmeando en los fogones de la casa familiar empezó a descuidar los estudios para experimentar en la cocina y, un poco más tarde, terminó cocinando para otros en Madrid. Hasta que el padre se enteró y, con esa ambición que el hijo heredaría, decidió que se preparara en el mejor lugar posible: en Le Cordon Bleu de París. Parecía entonces que cualquier aspiración más allá de una sartén quedaba descartada para el único

hijo varón del padre. Lo pareció también cuando volvió a Lima junto con Astrid Gutsche, una rubia de ascendencia alemana y francesa de quien se enamoró en la escuela de cocina. La fama llegó a mitad de los años 90 cuando –siendo aún la cocina peruana un secreto puertas adentro, no una bandera que ondear en el extranjero– se convirtieron en estrellas de la gastronomía por televisión. La fortuna llegó cuando, junto con su socio Irzio Pinasco, consolidó su empresa La Macha, en honor de un molusco conocido como *navaja* en España.

Pero Gastón Acurio no es una empresa ni una marca –como el país, que desde hace algunos años es la Marca Perú–, sino algo más. Su éxito, ha escrito Mario Vargas Llosa, no se mide en dinero, «aunque es de justicia decir de él que su talento como empresario y promotor es equivalente al que despliega ante las ollas y los fogones. Su hazaña es social y cultural»¹. La historia se repite por ahora, de boca en boca, de reportaje en reportaje, pero solo Acurio es capaz de resumirla en dos oraciones: «Yo he nacido para ser cocinero. Mi padre quería que fuera político y me entrenó para ser político y de alguna manera lo vengo haciendo desde la cocina». Pero la política del chef no sucede entre bambalinas. Su influencia no viene de la cercanía natural de cocinar para los poderosos, ni de codearse con los tomadores de decisiones que se sientan a su mesa.

Él tiene una agenda. Y dentro de esa agenda, no hay lugar solo para los cocineros, caben también esos camareros que saldrán a pulir copas y a atender mesas en Europa para volver a Lima y «ser agentes del cambio».

En la cabeza de Acurio, la gastronomía es un motor de transformación. Primero fue el tema alrededor del cual se reconstruyeron la identidad y el orgullo nacionales, maltrechos tras décadas de crisis económica y guerra interna contra el terrorismo; ahora es, a su entender, una de las vías para sacar al Perú del subdesarrollo y conseguir que la bonanza económica alcance también a los que menos tienen. Para ello, había que posicionar la gastronomía peruana en el mundo, hacer llegar al extranjero la buena nueva de las maravillas culinarias del país. Y el plan está dando resultados: «Hace diez años, ¿qué cosa era la cocina peruana? Diez años no es nada. Hace diez años, ¿qué éramos en términos de cocineros con algún tipo de reconocimiento internacional? ¿O de platos peruanos que eran universales o de palabras o recetas o productos que eran utilizados fuera, o de cocineros viniendo aquí a formarse?», dice Gastón sentado en la sala de estar de su taller en Barranco. Es en ese esquema donde entran iniciativas como la Escuela de Pachacútec, que cumple siete años educando a cocineros y cama-

1. M. Vargas Llosa: «El sueño del 'chef'» en *El País*, 22/3/2009.

meros en medio de un arenal en una de las zonas más pobres de Lima. En la noche de graduación, subido al improvisado estrado de su cevichería La Mar, Acurio les dice a los 16 muchachos que en breve recibirán su diploma: «Ustedes son la cara de la gastronomía peruana, ustedes son quienes junto a los cocineros deben liderar el cambio en nuestro país. Durante mucho tiempo el servicio ha sido dejado de lado, pero es un elemento indispensable. ¿Cómo vamos a tener una gran cocina si no tenemos quien la sirva? Y servirla es un honor». Los chicos lo miran arrobados, haciendo suya cada una de esas palabras. Convencidos de que si su vida ha podido cambiar de la forma en que ha cambiado en solo nueve meses, Acurio tiene razón y el país puede cambiar en los próximos años, y si así va a ser, será en parte gracias a ellos también. Es una de las virtudes de Acurio que lo emparentan con esa raza exigua de políticos queridos por el pueblo: sus planes, sus visiones, se convierten en nuestros planes y visiones. Sus urgencias, en las nuestras.

3. Gastón Acurio está sentado a la mesa de La Mar, en Lima. Una periodista que ha llegado de Londres prueba una muestra de sus mejores platos: un pescado inmenso que llega de cuerpo entero en una salsa de ajos y condimentos, un arroz estilo chino peruano con verduras y pulpa de cangrejo coronado por una tortilla perfecta de huevos y langostinos. El cocinero ha pasado a saludarlos a ella y a sus

acompañantes. De pronto pide que alguien le acerque su computadora portátil como si pidiera un cubierto extra para la mesa. Es un sábado de mayo de 2013 y frente a una gran fuente de arroz chaufa, Acurio enciende la máquina. No le interesa lo que piensen de su comida. Ese asunto lo tiene resuelto hace más de dos décadas. Lo que quiere es mostrarles un video que ha preparado para su intervención en Mesamérica, una cumbre de gastronomía a la que asistirá en México dentro de unos días. En la pantalla aparecen unos niños en medio de un paisaje árido. Una voz en *off* dialoga con ellos. Hay algo en la música que conmueve. Hay una escuela modesta y un huerto en apariencia modesto. «Sonrisas y frutos del desierto», se titula el video. La presentación está programada para el primer día de Mesamérica, adonde también asistirá René Redzepi, el chef danés que ha sido el mejor del mundo y otra docena de cocineros de su calibre. Cientos de estudiantes de cocina y profesionales de la industria pagarán entre 200 y 400 dólares por escuchar a los mejores cocineros del mundo hablar sobre la biodiversidad y la cocina, demostrar técnicas ultramodernas y discutir el futuro de la industria de la comida cara en un mundo que parece morirse de hambre. El cocinero peruano no tiene planes de dar ni una sola receta. No va a compartir los secretos de su éxito ni a regodearse de los logros de sus restaurantes. En lugar de ello, va a llevar el video que hace unas se-

manas ha mostrado entusiasmado a la periodista extranjera y sus acompañantes tambaleando su computadora entre copas de vino y fuentes de pescado. La idea es simple: cultivar huertos en los colegios más desfavorecidos no solo para que los niños aprendan de nutrición y naturaleza sino también para que, junto con los jubilados de la comunidad, mantengan esos diminutos jardines de los que cosecharán frutos y verduras que después comerán en lugar de comida chatarra. Se trata de una iniciativa piloto en la que ha invertido dinero de su bolsillo con la esperanza de que el Estado vea los resultados y se anime a replicar el modelo. Acurio no es un líder de opiniones sino de ejemplos. No se contenta con decir que algo está mal, sino con demostrar que algo es posible. Y cuando lo hace, su Facebook explota con miles de «Me gusta».

Es posible hacer política alimentaria sin sentarse detrás de un escritorio. Es posible convocar a ministros y burócratas para que gasten fondos públicos en promover la cocina nacional. Es posible salvar al pulpo bebé de la extinción con una rueda de prensa y una cuenta de Facebook. Es posible amalgamar a una industria de egos y autores en torno del interés nacional. Es posible en un país en donde durante décadas no había casi nada de lo que sentirse orgulloso. La cocina no solo es casi 10% del PIB del Perú sino también un asunto de reivindicación. Un modo de cohe-

sionar a un país que tiene que recordarse en la puerta de cada comercio de Miraflores que la discriminación está prohibida, que batalla para recordar que «cholo» no es una mala palabra y que intenta desprenderse de esa verdad decimonónica de que Lima, después de todo, no es el Perú. Pero el Perú hoy ha dejado de ser el sonido de quenas y «El cóndor pasa» en las aceras y se ha convertido en la capital de la gastronomía latinoamericana. Alberga diez de los mejores 20 restaurantes de Latinoamérica según el Latin America's 50 Best Restaurants, incluido el primero, Astrid y Gastón. El buque insignia de Acurio no es solo el mejor restaurante de América Latina, sino el número 14 del mundo según la versión global del mismo galardón. Pero Acurio no pretende quedarse así: «Si hace unos cinco años tú le preguntabas a cualquier periodista importante si pensaba que en algunos años el mejor restaurante del mundo podía estar en Lima, se hubiera matado de risa. Y hoy día cualquiera de esos periodistas piensa que eso es posible». Acurio está próximo a inaugurar el nuevo local de su restaurante principal. Para ello, la Corporación Acurio ha adquirido y restaurado una casa colonial en el distrito de San Isidro, el corazón económico de Lima, el distrito con más pedigrí de la ciudad. En ella se ubicará no solo el restaurante, en realidad dos restaurantes y un bar, sino un taller de investigación, un huerto y salones para eventos. Según el propio Acurio, más

que un restaurante, Casa Moreyra será «una embajada cultural de cara al mundo». Para ello, la Corporación ha invertido seis millones de dólares, lo que convierte a Astrid y Gastón en «el restaurante más caro del Perú».

Pero no se trata solo de que en los restaurantes se coma bien, se trata también del impacto que esos proyectos tienen en la gente común, ya no en los comensales. «Cuando los periodistas de fuera vienen, lo que más les llama la atención es la fuerza del conjunto, cómo todo está entrelazado. No solo comen y van de restaurante en restaurante, ven que el cambio en nuestro país implica a todos. Lo mismo al cocinero que al agricultor o al pescador», prosigue sentado en su taller de Barranco, satisfecho de lo conseguido hasta ahora, pero siempre con la cabeza en lo que vendrá. Con Acurio siempre hay un nuevo proyecto, una nueva idea, un nuevo objetivo. Casi no hay semana en la que el cocinero que se ha convertido en la imagen del empresario exitoso peruano no regale un titular a la prensa. Puede ser el nuevo restaurante que planea abrir en Londres junto con la estrella ascendente de la cocina peruana, Virgilio Martínez; o el nuevo restaurante de carnes para el que se encuentra buscando local; o la universidad gastronómica que planea abrir en un futuro. Son ideas que el cocinero va lanzando, que la prensa recoge con diligencia y que el equipo de la Corporación se encarga de poner en marcha supervisado por Acurio.

Uno de los principales motivos de orgullo de la cocina peruana es la riqueza de su mar, que ha devenido en una exquisita y amplísima gama de preparaciones de pescados y mariscos. Pero la voracidad de los peruanos ha tenido efectos negativos, y Acurio se ha convertido en uno de los impulsores de vedas para diferentes productos marinos. Y ha establecido una alianza con pescadores artesanales de Puerto Pizarro, uno de los principales puertos pesqueros en el norte del país, que se han asociado y ahora venden directamente a los restaurantes de Lima, entre ellos los de la Corporación Acurio. Es un sábado cualquiera en La Mar, el local se encuentra a rebosar; lo habitual cuando uno llega a la puerta del restaurante para solicitar una mesa a la anfitriona es que esta responda: «cuarenta minutos», «una hora», «una hora y cuarto». Una vez a la mesa, los camareros sugieren que uno eche un vistazo a la enorme pizarra cuadrada a la derecha de la cocina, donde se consiguen los pescados que ese día han llegado directo de Puerto Pizarro. Los nombres pueden sonar exóticos para un extranjero, y en muchos casos también lo son para los peruanos, que han privilegiado el consumo de unas pocas especies –lenguado, corvina, cojinova– y recién están aprendiendo a disfrutar de peces como el diablo, la charela, la castañuela, el pejesapo o la cabrilla. Durante mucho tiempo, por ejemplo, se dijo que el mejor ceviche se hacía únicamente

con lenguado. Hay cocineros, como el venerado Javier Wong, que no trabajan con otra variedad. Pero el mar peruano es muchísimo más rico que eso, y Acurio lleva un buen tiempo impulsando campañas para el consumo responsable, el respeto a las tallas mínimas en la pesca o las vedas para especies en peligro.

Su última iniciativa pasa por entablar una relación directa con estos pescadores artesanales de Puerto Pizarro, que día a día envían a Lima lo que el mar les ha ofrecido. Y los cocineros de los restaurantes, ya sea La Mar o Astrid y Gastón u otros locales asociados, se adaptan y ofrecen al comensal los platos que han ideado según el producto que ha entrado ese día. «El objetivo –explica el cocinero– es que en Lima Capital Gastronómica de América los restaurantes de pescado vienen con el nombre del pescador, eso como concepto de marketing internacional. Lo cual lo vuelve mágico, único. Le añade valor a Lima como destino gastronómico». Pero no se queda ahí, eso a su vez implica que «el ceviche sea de una calidad increíble», que el pescador reciba el triple del dinero que recibía antes y que el comensal entienda que es posible comer bien siendo respetuoso con el medioambiente. Para que el público conociera y se hiciera eco de esta iniciativa, la Corporación preparó un video protagonizado por pescadores y cocineros que explicaban su importancia. Acurio posteo el video en su cuenta de Facebook, la

publicación recibió más de 1.000 «me gusta» y fue compartida 324 veces. Acurio posee el altavoz más grande que existe en el país, su palabra se moviliza y rebota con una velocidad y eficacia que ya quisieran para sí los políticos peruanos.

A principios de diciembre de 2013, Acurio concedió una entrevista a Milagros Leiva, una de las periodistas más populares del país. En ella, por primera vez no respondió a la pregunta de si sería candidato con un no rotundo, como había acostumbrado a todos los que, de tanto en tanto, lo animan a postular. Acurio dijo: «Si me preguntas ahora, te diría que no es posible. Hoy día te digo no es posible. Mañana, no sé». Bastó esa insinuación para que las redes sociales se incendiaran y el país entero se preguntara sobre la conveniencia de tener a un cocinero como presidente. Acurio dejó que el alboroto siguiera por unas horas. Pero a la una y media de la tarde del mismo día zanjó la cuestión con un «El próximo presidente requerirá del apoyo de todos para alcanzar el desarrollo definitivo del Perú. Y ese no seré yo. La entrevista es clara» (sic) desde su cuenta de twitter. Pero no era clara. Tan poco clara era que *Caretas*, el principal semanario político del país, ponía al cocinero en portada cuatro días después con un «¿Dijo no?» como titular. Adentro, un artículo firmado por el cocinero llevaba otro titular que se prestaba a la suspicacia: «La receta de Acurio». En él desglosaba las diez ta-

reas pendientes para el progreso del país. Pero, además de sus palabras, la nota iba ilustrada con un retrato de Acurio con la mano izquierda pegada a la cadera y el brazo derecho levantado hacia adelante, con la palma de la mano mirando hacia un lado. Un gesto característico de Fernando Belaúnde, quien fuera presidente en dos ocasiones, de 1963 a 1968 y de 1980 a 1985. Belaúnde era el líder de Acción Popular, el partido en el que militaba el padre de Gastón Acurio. No es el único guiño al ex-presidente Belaúnde que se ha permitido el cocinero. En el librito que acompaña el menú degustación con que la cocina de Astrid y

Gastón se despide del local de Miraflores, uno de los platos se titula «El Perú como doctrina», la expresión con que Belaúnde definía la ideología de su partido. Puede que Acurio insista en que él solo hace política desde la cocina, pero ocurre que la hace tan bien y con tanta atención mediática que la tentación de cambiar su taller de Barranco por el Palacio de Gobierno no solo seguirá ahí sino que irá en aumento. Quizá algún día se decida. No sería el primer *outsider* que compita por la banda presidencial. Tampoco el primero que se la ciña. Veremos entonces si su receta para el éxito es aplicable a todo el país. ☐



Diciembre 2013

Barcelona

Nueva época Nº 104

CIUDADES Y ESPACIOS URBANOS EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Coordinado por Robert Kissack

ARTÍCULOS: **Robert Kissack**, Introducción: ciudades y espacios urbanos en la política internacional. **Borja M. Iglesias y David Sánchez**, Ciudadanía informacional: gobernanza inclusiva en la ciudad informal. **Eber Pires Marzulo y Vanessa Marx**, Poder local y crisis global: cambios en la trayectoria de Porto Alegre. **Francisco Carrillo Martín**, ¿Ciudad sin ciudadanos? Mapas coloniales de Puerto Rico. **Rafael Grasa y Javier Sánchez Cano**, Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo. **Johannes Frische**, Transformar políticas de informalidad urbana: el caso de la transición tunecina. **Moneyba González Medina**, La europeización urbana a través de la política de cohesión. **OTROS ARTÍCULOS:** **Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlían**, América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. **Marién Durán Cenit**, Intereses, identidades y normas en las operaciones de paz: Ejército español y ONG en Kosovo. **RESEÑAS DE LIBROS.** **LISTADO DE REVISORES 2013.**

Revista CIDOB d'Afers Internacionals es una publicación cultural/académica trimestral de relaciones internacionales y desarrollo de la Fundación CIDOB, c/ Elisabets, 12 - 08001 Barcelona, España, Tel. (+34) 93 302 6495. Se edita en formato impreso y digital. Página web: <www.cidob.org/es/publicacions/revistes/revista_cidob_d_afers_internacionals>.

Summaries ■ Resúmenes en inglés

Decio Machado: Gustavo Petro's Case: Flagrant System Error [4012]

In Colombia, the National Attorney General's removal and disqualification of Gustavo Petro has led to an institutional crisis, which is accompanied by a national debate about the need for integral reform of the judicial system. The conflict surrounding Bogota's town hall has implicated multiple actors –both national and international– which question the legitimacy of the proceedings and the «superpowers» granted to an institution that was not elected by universal suffrage. The outcome will further consolidate or deteriorate the Colombian «democratic» system. *Key Words: Waste Collection, Alejandro Ordóñez, Gustavo Petro, National Attorney General, Bogotá, Colombia.*

Armando Chaguaceda: Costa Rica's «Exceptionality» In Crisis: Electoral Strife and Progressive Alternatives [4013]

The recent presidential elections in Costa Rica produced strong political realignments. The *Partido Acción Ciudadana* (PAC) displaced the traditional *Partido de la Liberación Nacional* (PLN) and will take the Presidency after the PLN

candidate chose not to participate in the second round. These results, along with the emergence of a progressive alternative represented by the *Frente Amplio* (FA), are a reflection of citizen malaise facing a political and economic model historically marked by «consensus», changed by Neoliberal reforms and eroded by the rise in corruption and the weakening of «Costa Rica's exceptionality». *Key Words: Left, Neoliberalism, Frente Amplio (FA), Partido Acción Ciudadana (PAC), Partido de la Liberación Nacional (PLN), Costa Rica.*

Klaus Busch: A Europe «For All»? The Crisis in the EU and Germany's Grand Coalition [4014]

Will anything change in German politics in relation to the European crisis with the incorporation of the Social Democrat Party (SPD) into Angela Merkel's Grand Coalition? Although the SPD proposed «a Europe for all» when in opposition, criticizing the austerity policies of the troika in favor of greater democratic control by Parliament, the governing alliance is far from making significant changes in German politics and is struggling for a European New Deal. The coalition's agreement shows the seal of chancellor Merkel and her finance minister Wolfgang Schäuble, and, apart

from some rhetorical insignificant figures, it doesn't contain almost any of the candidates presented in the SPD's electoral platform. *Key Words: European Government, Angela Merkel, German Social Democrat Party (SPD), Grand Coalition, European Union.*

Richard Sandbrook: The Democratic Left in the Global South [4015]

With a democratic Left incapable of proposing consistent transformation programs in the face of the capitalist crisis, moral and intellectual leadership is moving from Left's Western bastions towards the South. In this context, parts of Latin America transit for a Left-wing populism that, despite having things in common with classic populism, presents different features. At the same time, it seems a more feasible alternative than the radical socio-democratic transitions, due to the strict conditions that are required to achieve successful results. *Key Words: Social Democracy, Socialism, Populism, South, Latin America.*

Nicolás Comini / Alejandro Frenkel: A Low-Intensity Unasur: Models in Conflict and the Slowing Down of the Process of South American Integration [4016]

The Unasur is in transition. From the very origins of the bloc, two models of international intersection have lived side by side in constant friction: one of a concentric profile –reflected by the governments of countries such as Argentina, Brazil or Ecuador– and the other of a more polygamous style –represented by Chile, Peru and Colombia. The preeminence of the former of these models during Unasur's early years was key to motivating its creation and development. Nevertheless, since 2011, a reconfiguration of forces has occurred in the region, impacting

the process of South American integration and which has currently been put in check. *Key Words: Regional Integration, Models of International Insertion, Latin America, Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).*

Mariano Turzi: Asia and Latin American (Dis)Integration [4017]

What are the impacts of the ascent of emerging Asia on the process of Latin American integration? Is it moving towards a fracture in the process of regional Latin American integration, or are new spaces of cooperation and coordination opening up? To what extent are divergences being created and what are possible areas of convergence? A review of the supposed antinomy that exists between Mercosur and the Pacific Alliance, an analysis of the political economy on three levels (international, regional, and domestic), and Asian visions of the region could help respond to these questions. *Key Words: Pacific Alliance (AP), Mercado Común del Sur (Mercosur), Latin America, Asia-Pacific, China.*

Pierre Salama: Is Another Development Possible in Emerging Countries? [4018]

The debate between growth and development has been revived as a result of the disastrous side effects of growth on the environment, on the health of human beings, and also due to the questioning of the rights of indigenous populations. But what are the reasons conjured up to justify the limitless exploitation of primary materials? Normally, the necessary sacrifices to achieve strong growth, the balancing of payments and budget, and the expansion of social policies are highlighted. But the arguments,

apparently irrefutable, overshadow important questions, which this article deals with. *Key Words: Primary Materials, Rights, Emerging Countries, Sustainable Development, Latin America.*

Ariel M. Slipak: Latin America and China: South-South Cooperation or «Beijing Consensus»? [4019]

The increase in China's economic, financial, and military power, along with its capacity to exercise political influence on a global scale, is one of the most remarkable phenomenon in a transforming system of production and accumulation. An analysis of the ties between the Asian nation and Latin America is essential for the discussion about the development model in the region. Thence, it is important to critically revise the Eastern giant's rhetoric about equity in the relations and China-Latin American ties based on the principles of symmetry. *Key Words: Commodities, Center-Periphery, Deng Xiaoping, «Beijing Consensus», China, Latin America.*

Günther Maihold: In Search of Sense for the Ibero-American Process: Between Decline and Reform [4020]

The Ibero-American process finds itself in a precarious situation, reflected by the absence of many Latin American presidents in recent summits. Beyond this formal syndrome, the Ibero-American relationship is profoundly wounded by the lack of consistent political projects, and the reduction of the relationship to cultural identity. Additionally the competition with European-Latin American summits has stolen much of the attraction of the Ibero-American process. However, the true challenge lies in making it less Spanish, independent from the ups and downs of internal Spanish politics and

in generating a basis beyond the thin cultural base, which does not sustain an Ibero-American political presence in international relations. *Key Words: Ibero-American Summits, Cultural Identity, Spain, Latin America.*

Claudio Lara C. / Consuelo Silva F.: Deepening Regional Financial Integration: Current Dilemmas and Challenges [4021]

The persistence of the deep global economic and financial crisis makes it necessary and urgent to tackle the subject of regional financial integration, especially on two great axes: the first, clarifying the real nature of the international financial architecture and its limits, as well as its influence in the gestation and spread of the crisis; the second, one of the critical aspects to tackle on a regional scale: the expansion of the credits to people and to institutional investors. Interest and the demands of users of banking and financial systems for a fairer deal and greater transparency and regulation must be incorporated into the agenda of the new regional financial governance. *Key Words: New International Financial Architecture (NIFA), regional financial architect (REA), regional integration, crisis, bank, finance, Latin America.*

Luis L. Schenoni: Brazil in South America: The Logic of Regional Unipolarity [4022]

In the 21st century, Brazil has moved from indifference to stardom, and from there to disappointment, but the cycles of euphoria and disenchantment have hidden the basics: the country has not grown significantly versus the world, but versus the rest of South America. Therefore it is important to analyze the South American giant's ascent as a move from historic Argentine-Brazilian

bipolarity to its current primacy. With the focus on this process, the article unravels the logic behind Brazil's relations with its neighbors during three decades of regional unipolarity. *Key Words: Unipolarity, International Relations, Hegemony, Brazil, South America.*

Elda Cantú / Diego Salazar: How a Country Prefers a Chef to a President
[4023]

In a country of 80,000 culinary students, the most popular person couldn't be anyone

other than a chef. Gastón Acurio is the image of «new Peru»: a successful chef and businessman who has made Peruvian cuisine the national emblem, the new child to be pampered on the international gastronomy scene. Owner of some 40 restaurants around the world, Acurio has also become a key political actor and has been fundamental in rebuilding damaged national pride. As a result, his name sounds strong as a possible presidential candidate, shaking the traditional political class. *Key Words: Gastronomy, Gastón Acurio, Pachacútec, Brand Peru.*

Perfiles Latinoamericanos

Enero-Junio de 2014

México, D.F.

Nº 43

ENSAYOS: Flasco, Clasco y la búsqueda de una Sociología Latinoamericana, **Rodolfo Stav-enhagen**. Los 68s: Encuentro de muchas historias y culminación de muchas batallas, **Ricardo Pozas Horcasitas**. ARTÍCULOS: Diez años de apoyo a la Investigación Científica Básica por el CONACYT, **Luis Humberto Fabila Castillo**. Bolivia: Nuevo sistema electoral presidencial y coordinación política de los partidos, **Mario Torrico**. El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia, **Enrique Patriau**. Instrumentos de política pública para la conservación: su nacimiento y evolución en Colombia, **Karla Juliana Rodríguez y V. Sophie Ávila Foucat**. Propuesta de un modelo de co-gestión para los Pequeños Abastos Comunitarios de Agua en Colombia, **Andrea Bernal, Luis Rivas y Pilar Peña**. Las remesas y el bienestar en las familias de migrantes, **Miguel Ángel Corona**. RESEÑAS.

Perfiles Latinoamericanos es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flasco), sede México. Coordinación de Fomento Editorial, Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C.P. 14200, México, d.f. Tel.: (5255) 3000 0200 / 3000 0208. Fax: 3000 0284. Correo electrónico: <publicaciones@flasco.edu.mx>. Página web: <www.flasco.edu.mx>.



Zapping TV

El paisaje de la tele latina

Omar Rincón

editor

*32 autores
latinoamericanos
escriben sobre
este viejo medio.*

Autores

La Ferla / Machado / Vélez / Igarzábal / Vilches /
Piñón / Sosa / Gómez / Amado / Bucci / Avendaño / Lanza / Segovia /
Vivas / Hurtado / Ricaurte / Barrera / Angulo / Rothschuh /
Carballo / Blanck / Mejía / Guzmán / Tabares / Rojas / Silva /
Gumucio / Corrêa / Luna / Mazziotti / Reyes / Prio

Disponible en

[<http://www.fesmedia-latin-america.org/uploads/media/Zappin_TV_Web.pdf>](http://www.fesmedia-latin-america.org/uploads/media/Zappin_TV_Web.pdf)

Una publicación de

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

FES COMUNICACIÓN

BLOG de **NUEVA SOCIEDAD**

A partir de mayo, ocho crónicas sobre comida,
consumo y basura en América Latina.

La Habana Caracas
México DF Bogotá
Buenos Aires La Paz México DF
La Paz Lima
Río de Janeiro La Habana
La Paz La Paz
Caracas Buenos Aires
Río de Janeiro La Habana
México DF Buenos Aires

<<http://blognuso.wordpress.com>>

Facebook [facebook.com/nuevasociedad](https://www.facebook.com/nuevasociedad)

Twitter @revistanuso



NUEVA SOCIEDAD

Revista SOCIALISTA

Cuarta época - Fundada en 1930

Verano 2013/2014

Buenos Aires

Nº 9

ARTÍCULOS: Carlos Tomada, Ministro de Trabajo. Entrevista de **Guillermo Torremare**. **Carlos Abalo**, La inflación es un problema, pero no el problema. **Alejandro Rofman**, Socialdemocracia o socialdesgracia. **Miguel Ángel García**, 99%. **Oscar R. González**, La democracia, espacio de disputa entre el viejo orden y los nuevos tiempos. **Nora Díaz**, El retorno de YPF estatal a su rol fundacional en la Patagonia. **María Teresa Piñero**, Política económica de la dictadura. **Daniel Vilá**, Pueblo Rebelde: Una hoja en la tormenta. TEXTOS RESCATADOS: **Vivian Trías**, Aportes para un socialismo nacional.

Revista Socialista es una publicación de la Sociedad Anónima Editora La Vanguardia, que cuenta con el auspicio de la Fundación Casa del Pueblo. Correo electrónico: <revistasocialista@gmail.com>.

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Julio-Agosto de 2013

México, DF

Nº 180

LOS DERECHOS HUMANOS A REVISIÓN

DERECHOS HUMANOS Y CONSTITUCIONALIDAD: Democracia, gobernabilidad y derechos humanos, **Luis González Placencia**. El camino hacia el control difuso de constitucionalidad en México: la convencionalidad, **José de Jesús Becerra Ramírez**. Sobre la judicialización de la pena: garantía ejecutiva, control jurisdiccional y Estado de Derecho, **Roy Murillo Rodríguez**. DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: Luces y sombras del origen de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos, **Romel Jurado Vargas**. La participación ciudadana como herramienta para la consecución de los derechos fundamentales: desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza en Puerto Rico, **Adi Martínez Román**. España y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, **Soledad Torrecuadrada García-Lozano**. Derechos humanos y justicia internacional, ¿transiciones fallidas?, **José Rafael Grijalva Eternod**. DERECHOS HUMANOS Y MULTICULTURALIDAD: Sobre la indeterminación conceptual de la ciudadanía multicultural, **Pedro Garzón López**. DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO. El Convenio 189 sobre los derechos de las personas trabajadoras del hogar, **José Antonio Guevara Bermúdez**. La inseguridad pública: causas y consecuencias, **José Tapia Pérez**. Derechos y medios de protección ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, **Alejandro Martínez Obregón**.

El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, México, DF. Tel. 53 18 93 36. Apartado Postal 32-031, México, 06031, DF. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.



Seguridad Regional en América Latina y el Caribe

Anuario 2013

Catalina Niño Guarnizo

editora

Autores

Campero / Costa Vaz / Cortinhas / Yopo Herrera / Borda Guzmán /
Gómez / Araya Amador / Loría Ramírez / Vargas Pérez / Fernández /
Hernández Batres / Méndez / Benítez Manaut / Rodríguez Luna /
Reyes Sandoval / Camacho de Casanova / Amaris Prettel / Toche / Bobea /
Jácome / Felbab-Brown / Villaveces Izquierdo / Godnick / Bustamante /
Grupo de Trabajo de Seguridad Regional FES-Ildis de Ecuador

Disponible en

<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2013.pdf>>

Una publicación de

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FES  **SEGURIDAD**

Alemania: F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

Argentina: Distribuidor: Jorge Waldhuter, Pavón 2636, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Arcadia Libros, Marcelo T. de Alvear 1548, Tel.: 5258.8801.

Bolivia: en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@acelerate.com>, Fax: 244.2437. Plural Editores, Tel./Fax: 2411.018, e-mail: <plural@plural.bo>.

Colombia: Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

Costa Rica: Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

Ecuador: LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

España: Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>; Mundi-Prensa Libros, (34 914) 363.702.

Guatemala: F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

Japón: Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

Nicaragua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

Perú: El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

Puerto Rico: en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:
<www.nuso.org>

Distribución internacional a librerías:
<distribucion@nuso.org>

PARA SUSCRIBIRSE A NUEVA SOCIEDAD

SUSCRIPCIÓN	ANUAL	BIENAL
Incluye flete aéreo	6 números	12 números
América Latina	US\$ 70	US\$ 121
Resto del mundo	US\$ 107	US\$ 196
Argentina	\$ 270	\$ 540

> Formas de pago

1. **Pago online:** Ingrese en <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, donde encontrará un formulario para registrar su pedido y efectuar el pago.

2. **Pago con tarjeta de crédito vía postal:** Complete el cupón incluido en la revista y envíelo por correo a: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1° A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina.

3. **Pago con cheque:** Envíe un cheque por el importe correspondiente a la orden de Fundación Foro Nueva Sociedad a la siguiente dirección: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1° A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina, acompañado de los datos del suscriptor (nombre, domicilio postal completo, teléfono, correo electrónico).

> Para otros medios de pago y cualquier otra consulta, escriba a <distribucion@nuso.org>.

¿POR QUIÉN DOBLA LA PELOTA?
Fútbol, nación y negocios

COYUNTURA

Nicolás Lynch. Perú: la prosperidad falaz

TRIBUNA GLOBAL

Emilce Cuda. Teología y política en el discurso del papa Francisco. ¿Dónde está el pueblo?

TEMA CENTRAL

Pablo Alabarces. Fútbol, leonas, rugbiers y patria. El nacionalismo. deportivo y las mercancías

Mariano Schuster. Club Atlético Revolución: Sankt Pauli, el equipo «anticapitalista»

Verónica Moreira. Participación, poder y política en el fútbol argentino

Carlos D. Mesa Gisbert. Fútbol y altura. La dramática historia de La Paz y el fútbol boliviano

Gabriel Restrepo. El fútbol, más allá de los fetiches

Simoni Lahud Guedes. El Brasil reinventado. Notas sobre las manifestaciones durante la Copa de las Confederaciones

Fernando Carrión M. / Pablo Samaniego. La crisis del fútbol ecuatoriano. Entre el endeudamiento, la fragilidad institucional y la violencia

Carmen Rial. El invisible (y victorioso) fútbol practicado por mujeres en Brasil

Luis H. Antezana J. Un pajarillo llamado «Mané». Evocación de Manuel Dos Santos, Garrincha

CRÓNICA

Paula Corrêa. Honrar a Dios... con tarjeta de crédito o efectivo. El auge evangélico en Brasil

SUMMARIES

LA BATALLA POR LOS MEDIOS

COYUNTURA

Gerardo Aboy Carlés. El declive del kirchnerismo y las mutaciones del peronismo
Roberto Mardones Arévalo / Sergio Toro Maureira. Chile frente al cambio de ciclo.

Participación y preferencias electorales en las elecciones chilenas de 2013

Gonzalo D. Martner. ¿Un giro a la izquierda en Chile?

TRIBUNA GLOBAL

Rut Diamint / Laura Tedesco. El liderazgo político sudamericano en perspectiva comparada

TEMA CENTRAL

José Natanson. La triple crisis de los medios de comunicación

Martín Becerra. Medios de comunicación: América Latina a contramano

Marco Lara Klahr. Y 30 años después... Medios noticiosos, periodistas y crimen organizado en México

Olga Vásquez Monzón / Amparo Marroquín Parducci. Entre gritos y silencios. La narrativa de la prensa salvadoreña sobre la tregua entre pandillas

Omar Rincón. Buenos periodistas, malos medios

Hernán Reyes Aguinaga. Activismo estatal y democratización social en Ecuador. Tensiones contrahegemónicas frente al poder mediático (2007-2013)

Mónica Almeida. Estado, medios y censura *soft*. Una comparación transnacional y transideológica

Gabriel Kessler / Brenda Focás.

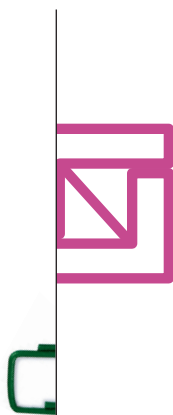
¿Responsables del temor? Medios y sentimiento de inseguridad en América Latina

Raúl Trejo Delarbre. Televisa: viejas prácticas, nuevo entorno

ENSAYO

Patricia Funes. América Latina y la acumulación originaria. Menos papistas que las papas.

SUMMARIES



www.nuso.org

Marzo-Abril 2014

COYUNTURA

Decio Machado Caso Gustavo Petro: *flagrant system error*

Armando Chaguaceda La «excepcionalidad» costarricense en crisis

TRIBUNA GLOBAL

Klaus Busch ¿Una Europa «para todos»? La crisis de la UE y la Gran Coalición alemana

TEMA CENTRAL

Richard Sandbrook La izquierda democrática en el Sur del mundo

Nicolás Comini / Alejandro Frenkel Una Unasur de baja intensidad

Mariano Turzi Asia y la ¿(des)integración latinoamericana?

Pierre Salama ¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes?

Ariel M. Slipak América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»?

Günther Maihold En busca de sentido para el proceso iberoamericano. Entre el ocaso y la reforma

Claudio Lara C. / Consuelo Silva F. Profundizar la integración financiera regional

Luis L. Schenoni Brasil en América del Sur. La lógica de la unipolaridad regional

CRÓNICA

Elda Cantú / Diego Salazar De cómo un país prefiere un cocinero a un presidente

