Multilateralismo, regionalismo y bilateralismo

Integración y respuesta alternativa de los pueblos

Jaime Estay yJosefina Morales
(*coordinadores*)

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Multilateralismo, regionalismo y bilateralismo.
Integración y respuesta alternativa de los pueblos

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector
Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General
Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria
Secretario Administrativo
Dra. Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
Dr. Armando Sánchez Vargas
Director
Dra. Isalia Nava Bolaños
Secretaria Académica
Ing. Patricia Llanas Oliva
Secretaria Técnica
Mtra. Graciela Reynoso Rivas
Jefa del Departamento de Ediciones

Multilateralismo, regionalismo y bilateralismo.
Integración y respuesta alternativa de los pueblos

Jaime Estay y Josefina Morales
(*coordinadores*)

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Primera edición digital (pdf) julio de 2020.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán
04510, México, Cd. Mx.

Instituto de Investigaciones Económicas
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
04510, México, Cd. Mx.

ISBN 978-607-30-3274-2

Cuidado de la edición: Marisol Simón
Diseño de portada: Isabel Esteinou

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.
Hecho en México.

ÍNDICE

PRIMERA PARTE: Tendencias globales en las relaciones económicas internacionales y la integración latinoamericana

1. La nueva geografía económica internacional y el problema de la industrialización en la periferia latinoamericana, *Germán Pinazo* 8
2. El deterioro del comercio internacional y la crisis del multilateralismo comercial: balance y alternativas, *Jaime Estay* 30
3. La reconfiguración de las relaciones estado-empresa mediante los tratados bilaterales de protección y promoción de la inversión extranjera y los tratados de libre comercio, *María Teresa Gutiérrez Haces* 48
4. Ofensiva liberalizadora ante los límites de la llamada integración alternativa, *Julio C. Gambina* 84
5. Aportes de Ruy Mauro Marini para una teoría crítica de la integración regional, *Lucas Castiglioni* 105

SEGUNDA PARTE: La nueva administración estadounidense. Significados y efectos

6. Belicismo, globalismo y autoritarismo. Trump y América Latina, *Claudio Katz* 128
7. *Trumponomics* en acción. Ni desglobalización ni proteccionismo: más neoliberalismo (tardío), *José Francisco Puello Socarrás* 141
8. Sistema político, ciclos históricos y proyecto nacional: una aproximación teórica a la transición en Estados Unidos, *Jorge Hernández Martínez* 165
9. Las disyuntivas de Nuestra América ante la nueva ofensiva de Estados Unidos, *Leandro Morgenfeld* 191

TERCERA PARTE: Dinámicas nacionales y alternativas: México

10. Mercados de trabajo en el sistema migratorio México-Estados Unidos, 1990-2017, *Genoveva Roldán Dávila* y *Daniela Castro Alquicira* 224
11. México bajo el TLCAN en la gran crisis, *Josefina Morales* 251
12. Capital ficticio y liberalización financiera: una revisión de la deuda pública en México de 1994 a 2016, *Alejandro César López Bolaños* 281

CUARTA PARTE: Dinámicas nacionales y alternativas: otros casos nacionales

13. El capitalismo del siglo XXI: Brasil es llamado al orden, *Rosa Maria Marques* y *Camila Kimie Ugino* 303
14. Panorama general del desarrollo científico-técnico en el modelo económico cubano actual, *José Luis Rodríguez* 328
15. Paraguay: reflexiones sobre el comercio y el mercado exterior, *Lila Molinier* 335
16. Uruguay 2005 a 2017: la inserción económica internacional en disputa y sin salidas, *Antonio Elías* 350
17. La solidaridad como elemento de cohesión y paz en la integración territorial de los pueblos. Casos de Argentina, Canadá, Colombia y México, *Jesús Rivera de la Rosal, Saúl Macías Gamboa, Claudia Álvarez, Erika Licon, Colombia Pérez, Isabel Angoa* y *Carlos Arredondo* 386

PRIMERA PARTE

TENDENCIAS GLOBALES EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

1. LA NUEVA GEOGRAFÍA ECONÓMICA INTERNACIONAL Y EL PROBLEMA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN EN LA PERIFERIA LATINOAMERICANA

*Germán Pinazo**

Introducción

Desde hace algunas décadas, el problema que de modo preliminar denominaremos de la nueva división internacional del trabajo (NDIT) ocupa un lugar importante en el debate de las ciencias sociales latinoamericanas. Como veremos más adelante, ciertos cambios recientes en las estrategias productivas de las empresas con capacidad de operar a escala trasnacional han impactado de forma sustantiva tanto sobre el perfil económico de los países centrales y periféricos como sobre el margen de maniobra de los Estados nacionales a la hora de diseñar e implementar su política económica, e inclusive sobre la capacidad de acción de los sindicatos.

No obstante el lugar que dicha problemática ocupa, no parecen existir grandes consensos para definir qué ha sucedido con la periferia del sistema en esta NDIT. Por ejemplo, al parecer no hay grandes acuerdos en cuanto a pensar cómo ha cambiado su lugar (si es que lo ha hecho) con respecto a lo ocurrido durante gran parte del siglo XX o cuáles son las "oportunidades" (si las hay) de los países de modificar sus posiciones.

Este trabajo pretende contribuir a este debate mediante una somera caracterización de algunos de los elementos destacados de esta NDIT construida sobre una serie novedosa de datos estadísticos del tema que se trabaja aquí de un modo original y constituye un aporte sobre el asunto.

* Doctor en Ciencias Sociales. Investigador-docente del área de Economía Política del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento. gpinazo@ungs.edu.ar.

Cambios productivos globales: de la sobreamortización de capital a la tendencia a la homogeneización productiva global

Hace varias décadas que las empresas con capacidad de operar a escala trasnacional (ETN) han modificado sus estrategias productivas regionales/globales en un modo sustantivamente distinto al imperante a mediados del siglo XX. Básicamente, el rasgo distintivo de estas nuevas estrategias (reconocido desde distintas corrientes ideológicas) tiene que ver con una ampliación en las escalas geográficas desde donde se piensan, diseñan, fabrican y comercializan tanto bienes como servicios. Dicho de manera esquemática, con los cambios en las tecnologías de la comunicación y la información como condición de posibilidad, las ETN no solo pueden diseñar un bien o servicio en un país mientras diseminan la fabricación de componentes y el ensamblado de productos finales en otros varios, sino que –vinculado con lo anterior– pueden hacerlo al replicar en naciones sin tradiciones industriales, condiciones de productividad y calidad similares a las imperantes en países desarrollados o industriales.

Es decir, uno de los puntos clave de esto que denominamos nuevas estrategias productivas globales es la posibilidad de trasladar a países de bajos salarios sin tradiciones industriales, la fabricación de distintos segmentos productivos con parámetros de productividad y calidad similares a los de países de altos ingresos. Esto que en algunos aspectos puede parecer una obviedad ha tenido consecuencias significativas al modificar de forma radical desde la geografía económica internacional hasta el margen de maniobra de los estados nacionales para pensar políticas industriales y de desarrollo.

Los cambios en los indicadores vinculados con la división internacional del trabajo son muchos. Quizás lo más destacado sea el hecho de que en los últimos 20 años parece haberse roto el perfil de especialización "tradicional" entre países periféricos exportadores de materias primas y países centrales exportadores de industria. El caso más destacado, aunque no el único, es el de China. La posibilidad de trasladar partes de las cadenas de producción a naciones

de bajos costos laborales ha hecho que este país que en 1980 era prácticamente una economía rural dedicada a la autosuficiencia, en 2010 se transforme en el primer exportador de manufacturas calificadas como de alto contenido tecnológico del mundo, exportando casi tres veces el equivalente a la economía estadounidense (Pinazo, 2015).

En términos de empleo esto se tradujo, entre otras cosas, en una reducción significativa del empleo industrial en el centro. Mientras Estados Unidos perdió casi 14 millones de puestos de trabajo en las manufacturas entre 1980 y 2010, China alcanzaba en este último año la impresionante suma de 100 millones de trabajadores, es decir, más de 50% por encima de los cerca de 60 millones de puestos que suman Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón, Corea del Sur, México y Reino Unido.

Otra novedad, es que la posibilidad de fragmentar espacialmente los procesos productivos por parte de las ETN, nos obliga a complejizar el conjunto de indicadores para pensar de qué tipo de industrialización son sintomáticos esos cambios en el perfil exportador de los países. En otras palabras, ¿cuánto de esas exportaciones realmente se fabrica en China?, ¿cuántos de esos dólares exportados son reexportaciones de fabricaciones realizadas en países centrales?

En relación con esta cuestión, hasta hace no mucho tiempo autores importantes sostenían que la creciente participación de países sin tradición industrial en las exportaciones de este tipo de bienes tenía que ver, casi de modo exclusivo, con un rol de ensambladores de bajo valor agregado, en un proceso en el que los componentes clave y de mayor valor seguían ocurriendo en los centros tradicionales del sistema capitalista. Giovanni Arrighi (1997: 188) utilizó una frase muy elocuente para resumir esta dinámica: "asistimos a una división del trabajo donde el centro es predominantemente el lugar de emplazamiento de las actividades cerebrales del capital corporativo y la periferia el locus de los músculos y los nervios".

Una idea similar puede encontrarse, a nuestro modo de ver, en autores como Enrique Arceo (2006, 2009) o Isaac Minian, quien en 2009 sostenía que: "La combinación entre varios factores que operan interna-

cionalmente conlleva el peligro de dejar a países emergentes sin claras estrategias industriales atrapados en las etapas de ensamblado, con bajo nivel tecnológico y reducido valor agregado" (Minian, 2009: 2).

En otro punto del espectro, otros autores sostienen lo contrario. Uno de los estudiosos más importantes de lo que podemos denominar el enfoque de cadenas globales de valor (CGV), Gary Gereffi, sostenía en 2001 que:

> Esta dispersión global de las cadenas productivas aumenta las oportunidades de los países en desarrollo de participar y ganar a partir del comercio, ya que este les proporciona un espacio mayor para especializarse en las etapas de trabajo intensivo del proceso de fabricación de un artículo […] el ascenso industrial implica cambiar las cadenas productivas de actividades intensivas en mano de obra a actividades económicas intensivas en capital y habilidades, que conlleven aprendizaje organizativo para mejorar la posición de las empresas o las naciones en el comercio internacional y en las redes de producción (Gereffi 2001: 27-28).

El término CGV pretende significar justamente esta nueva fragmentación espacial del proceso productivo asociada con una ampliación en sus escalas geográficas. Y, como señalan Dalle, Fossati y Lavopa [2013: 1], el mismo está "tomando un inusual protagonismo en las agendas de investigación de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y en ciertos ámbitos académicos relacionados con el comercio y la economía internacional". Tanto es así que desde 2013, tanto la Unión Europea (UE) como la OCDE publicaron los primeros datos sobre matrices de insumo-producto que conectan producción, comercio y usos de bienes y servicios para un número significativo de países a escala mundial, a partir de las cuales se comenzó a desarrollar una importante serie de indicadores sobre el problema.[1]

[1] Como veíamos, en el contexto de una producción mundial cada vez más

Lo novedoso de los indicadores quizás ayude a comprender el porqué de parte de la falta de consensos sobre algunas cuestiones clave vinculadas con el problema de la NDIT y las estrategias de las ETN. Aunque, como veremos también, una parte importante de esa falta de consensos seguramente deba buscarse en el modo de abordar la cuestión.[2] Entonces, pese al poco tiempo transcurrido, varios trabajos se han escrito utilizando estas novedosas herramientas analíticas, algunos de los cuales se revisarán luego.

Nuestra idea aquí es trabajar precisamente con los datos de la matriz insumo-producto mundial elaborada por la Unión Europea y con los datos e indicadores de valor en el comercio exterior elaborados por la OCDE para reflexionar sobre tres cuestiones relacionadas: ¿cuáles son las características centrales de la reconfiguración espacial de la producción de bienes y servicios en las últimas décadas?, ¿cuáles son los países en desarrollo que han logrado "escalar" en las cadenas de valor mundiales en ese periodo?, ¿en qué grandes sectores económicos lo han hecho? y ¿qué hipótesis de carácter general es posible formular sobre el lugar de la periferia en esta NDIT?

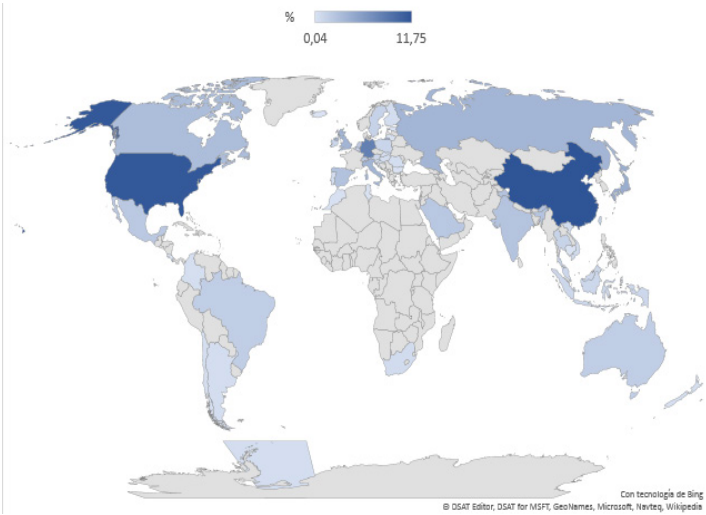
Para comenzar a responder estas interrogantes, presentamos en primer lugar dos mapas (mapas 1 y 2) en los que es posible observar el valor agregado total exportado (tanto el directo como el indirecto "incluido" en las exportaciones de otro país) de una serie importante de países en los años 1995 y 2014. Nos interesa destacar centralmente el desplazamiento del centro exportador desde Estados Unidos hacia China, junto con la mayor dispersión del valor agregado entre países

---

fragmentada, los datos tradicionales sobre exportaciones e importaciones de bienes finales tienen una serie de problemas si el objetivo es estimar la participación de los países en CGV. Por ejemplo, sobreestiman la participación de los países exportadores que actúan en los eslabones finales de las cadenas como ensambladores de productos de bajo valor cuyos insumos más importantes se fabrican en otras naciones. Del mismo modo, y vinculado con lo anterior, duplican los valores de productos cuando se exportan para ser utilizados como insumos y luego se vuelven a exportar como parte de un bien final.

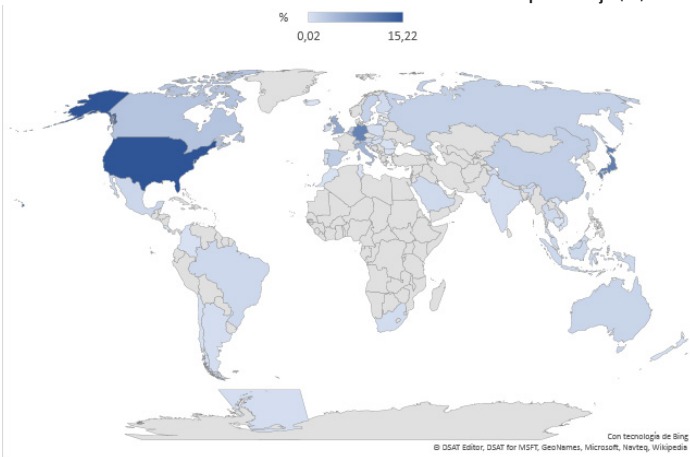
[2] Los autores antes mencionados señalan "la utilización de esta[s] herramienta[s] analítica[s] para sustentar una agenda de reformas económicas de corte eminentemente liberalizador" (Dalle, Fossati y Lavopa 2013: 4).

Mapa 1
Distribución del valor agregado exportado (directo e indirecto).
Todas las ramas. Año 1995. Países seleccionados. En porcentaje (%)*



* Los porcentajes están expresados como parte del total de países seleccionados. Los detalles se encuentran en el apéndice, p. 25.
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Mapa 2
Distribución del valor agregado exportado (directo e indirecto).
Todas las ramas. Año 2014. Países seleccionados. En porcentaje (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

que parece exhibir el segundo mapa. En efecto, si en 1995 los primeros tres mayores exportadores (Estados Unidos, Japón y Alemania) concentraban más de 36% del total exportado, en 2014 los primeros tres (China, Estados Unidos y Alemania) apenas superan 31%. De hecho, como vemos, en 2014 también aparecen India, Brasil y Rusia como importantes exportadores de valor agregado.

Estos cambios son la consecuencia, entre otras cuestiones, de dos tendencias sobre las cuales nos interesa profundizar: la fragmentación de la producción de bienes y servicios que tienen como destino el consumo final, pero, sobre todo, la fragmentación y dispersión espacial de la producción de bienes y servicios que funcionan como insumo y tienen como destino el consumo intermedio en otros países e industrias. Efectivamente, si las transacciones de valor agregado que tenían como destino el consumo final se multiplicaron 3.15 veces entre 2014 y 1995, las que tenían como destino el consumo intermedio lo hicieron en 3.52.

Con el fin de ilustrar ambos procesos, en la figura 1 mostramos, mediante la matriz de insumo-producto mundial, los cambios en las transacciones de valor agregado vinculados tanto con el suministro de insumos como con los bienes y servicios que tuvieron como destino el consumo final entre 1995 y 2014. De las más de 1 800 transacciones entre países relacionadas con ambas cuestiones que registra la matriz, las gráficas presentan los 30 más importantes en términos de valor agregado (los cuales explican alrededor de 35% del total en todos los casos). El tamaño de las burbujas es proporcional a las transacciones realizadas por cada país. Las flechas expresan la dirección de las diferentes transacciones y su tamaño es proporcional a su valor (expresado en miles de millones de dólares corrientes). Finalmente, la distribución de los países en el cuadro se relaciona con los enlaces de cada uno con los demás; en el centro de la gráfica están las burbujas que interactúan más con el resto y en la periferia, las que menos.

En las gráficas podemos ver varias cosas. En primer lugar, que en 1995 las transacciones más importantes (tanto para consumo final como para intermedio) se concentraron en un número mucho más reducido de países en relación con 2014. En lo que respecta a la pro-

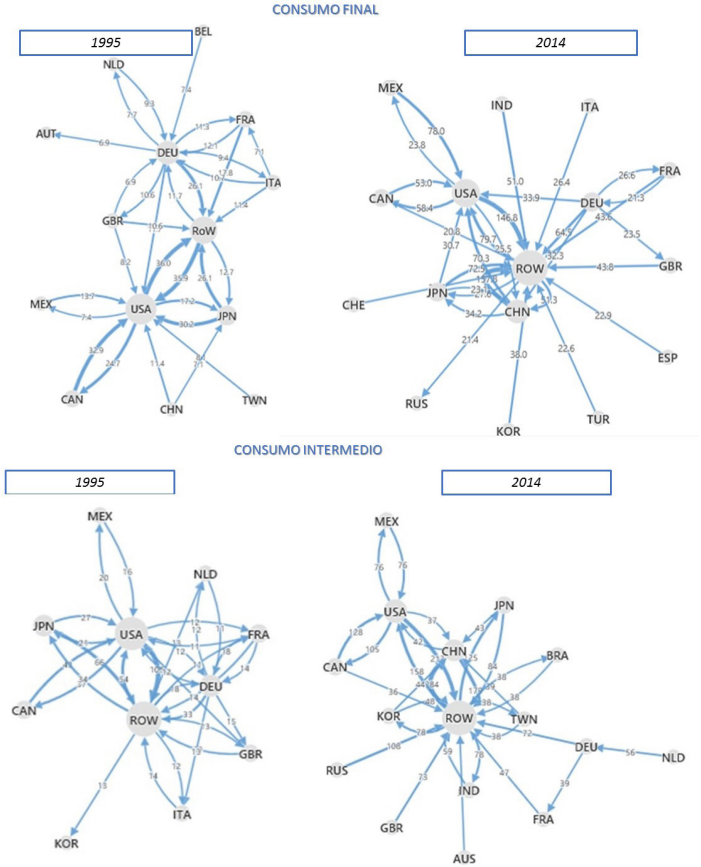
visión de insumos, en 1995 se observa que solo 10 naciones concentran el grueso de las transacciones (además de la categoría "Resto del mundo"). Asimismo, en este año, la mayor parte de las transacciones se concentraron en los países desarrollados (Estados Unidos, Alemania y Japón), ubicados en el centro. En 2014, no solo se diversificó el número de países, sino que también muchos de los no desarrollados (como China, Brasil o India) figuran entre los más importantes, por ejemplo, en lo que hace a la provisión de insumos. De hecho, en este tipo de vínculos, China es uno de los países que tiene más transacciones con el resto (de ahí su centralidad en la figura).

Volviendo a los primeros mapas, podemos ver que las diferencias entre 1995 y 2014 con respecto a la participación de los países periféricos en la exportación del valor agregado total no se relaciona solo con un novedoso lugar como ensambladores de productos para el consumo final, sino también (y de manera central) con una novedosa participación como proveedores globales de insumos.

Ahora bien, ¿por qué es importante esta distinción en términos del destino de las transacciones?, ¿por qué hacemos hincapié en la provisión global de insumos? Sobre todo porque, a nuestro modo de ver, uno de los puntos clave para comprender el lugar de los países periféricos en la nueva división internacional del trabajo se encuentra en la lógica que subyace a la nueva forma de aprovisionamiento de insumos.

Si se toma como referencia el análisis realizado por autores como Sturgeon, Memedovic, Van Biesebroeck y Gereffi (2009) o Sturgeon (2006) para las industrias automotriz y electrónica, podemos pensar en una nueva división internacional del trabajo en la que quedan claramente divididas tareas de ensamblado de productos finales y fabricación de insumos, donde ambas se globalizan, pero donde, en paralelo, se racionalizan las localizaciones geográficas de agregación de valor para la provisión de insumos. En otras palabras, en el marco de las actuales condiciones tecnológicas, es una irracionalidad económica establecer localizaciones de agregación de valor de insumos en todos los países donde se realizan tareas de ensamblado. Más bien lo lógico es encontrar que el grueso de la agregación de

Figura 1
Principales transacciones agregadas entre países* según consumo final o intermedio.
Años 1995 y 2014



* Los nombres de los países correspondientes a las siglas pueden consultarse en el anexo.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz insumo-producto mundial. Unión Europea.

valor vinculada con la provisión de insumos se localice en un número reducido de países que cumplan con ciertas condiciones de escala, recursos naturales y/o salarios, y que desde allí se abastezca a otros que actúen como localizaciones de ensamblado de esos propios insumos en los casos en los que haya que proveer en condiciones de "justo a tiempo" a los eslabones finales de la cadena de valor. Como señala-

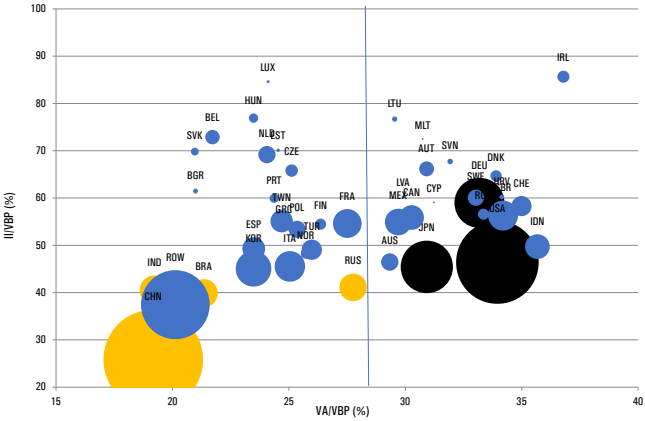
ban Sturgeon, Memedovic, Van Biesebroeck y Gereffi (2009: 18) en referencia a la industria automotriz, las autopartistas se globalizan, pero solo instalan "filiales de fabricación" en mercados emergentes "grandes" como Corea del Sur, Brasil o China.

Según el planteamiento de estos autores, una hipotesis plausible para interpretar los datos que presentamos es que, en términos generales, los países periféricos con mercados internos grandes o recursos naturales estratégicos actúan en esta nueva división internacional del trabajo, como ensamblado y valor agregado de insumos, mientras que el resto de la periferia lo hace casi exclusivamente como localizaciones de ensamblado. Como veremos a continuación, esta hipótesis es consistente con una parte importante de los datos que se derivan del análisis de los procesos globales de producción.

Hay otros dos datos que surgen de las matrices de insumo-producto que nos parecen sustanciales para terminar de armar este mapa general de la nueva división internacional del trabajo: la relación entre el valor agregado y el valor bruto de producción, y la relación entre este último y los insumos importados. El primero es un indicador, a nuestro modo de ver, de la participación de los países en la fabricación de los insumos "clave" o de mayor valor agregado de las cadenas y, el segundo, es un indicador del grado de integración de los sistemas industriales que presentan los países (la cantidad de etapas productivas que ocurren en cada nación y, por ende, la mayor o menor necesidad de insumos importados). Ambos indicadores, junto con los presentados antes, pueden ayudarnos a comprender mejor qué ha pasado con los países periféricos en relación con lo mencionado a comienzos del artículo y que la bibliografía denomina posibilidades de "ascenso industrial".

En línea con lo anterior, las gráficas que siguen muestran los distintos países sobre los cuales presenta datos la matriz ordenados según dos ejes para los años 2014: en el eje horizontal, agrupados según el cociente valor agregado (VA)/valor bruto de producción (VBP) y en el eje vertical según el cociente insumos importados (II)/valor bruto de producción (VBP). El tamaño de las burbujas es proporcional al valor agregado de cada uno para ese año. En la gráfica 1 se muestra

Gráfica 1
Cocientes VA/VBP, II/VBP para todas las industrias, 2014



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz insumo-producto global.

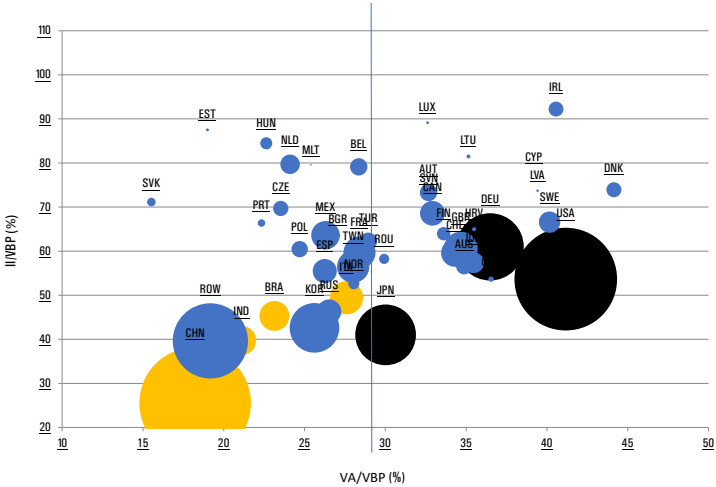
ese ordenamiento para todas las industrias y en la gráfica 2 solo para las industrias de medio y alto contenido tecnológico.[3] En distintos colores se distinguen, por un lado, Brasil, India, China y Rusia y, por el otro, Alemania, Japón y Estados Unidos. La línea vertical dentro de cada uno marca el promedio del cociente VA/VBP que surge de tomar todos los países relevados.

Al relacionar estas gráficas con las anteriores, podemos apreciar que los países que veíamos como los más destacados en términos de sus transacciones parecen diferenciarse en dos grandes grupos tanto por el cociente II/VBP como por el VA/VBP. En efecto, Estados Unidos, Alemania y Japón (que en 1995 eran los principales exportadores tanto de bienes para uso intermedio como para consumo final y siguen siendo relevantes en 2014) exhiben un coeficiente de "agregación de valor por unidad de producto" muy superior a la media y mucho mayor al de los nuevos participantes periféricos, tanto en el

[3] La distinción se hizo según los criterios de la Unión Europea, mismos que pueden consultarse en <http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/htec_esms_an3.pdf>.

Gráfica 2

Cocientes VA/VBP, II/VBP para las industrias de media alta y alta tecnología, 2014



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz insumo-producto global.

caso de todas las industrias como en el de alto y medio alto contenido tecnológico (especialmente Estados Unidos y Alemania en el último caso). Casi en el otro extremo de ambas gráficas, los nuevos países periféricos que aparecían como exportadores de valor agregado, tanto para consumo final como intermedio en 2014, se presentan, tanto con un bajo cociente de agregación de valor por unidad de producto (lo que indicaría una baja participación en el diseño y fabricación de los componentes clave de las industrias), como con un bajo cociente II/VBP, lo que indicaría, a su vez (aunque parezca paradójico), un importante grado de integración de sus sistemas industriales.

En otras palabras, esos países que pasaron a ocupar un lugar central en la exportación mundial de valor agregado (tanto para consumo final como intermedio) entre 1995 y 2014, parecen haberlo hecho con base en haberse transformado efectivamente en grandes fábricas mundiales de distinto tipo de bienes. Es decir, su participación en el valor agregado mundial estaría más relacionada con la "cantidad" de bienes y servicios fabricados, que con la parte de valor agregado incorporado en cada uno.

Hasta aquí, entonces, la evidencia parecería indicar que la periferia no ha podido "salir" de ese lugar del que hablara Arrighi; "los músculos y no el cerebro" de la nueva división internacional del trabajo. Ahora bien, algo que quizás no podía pensarse en 1997 era que ciertas localizaciones de la periferia se transformaran (pese al bajo coeficiente VA/VBP) en un centro de fabricación de los insumos de casi todas las cadenas globales de producción. Esta es una cuestión que parece tener suma importancia por diversos motivos. Por un lado, algunos autores sugieren que del hecho de que los países periféricos tengan una participación creciente en la demanda mundial se desprende la posibilidad de que estos mismos países ganen espacios crecientes en el diseño y desarrollo de productos, tanto por el conocimiento de los mercados propios, como por las menores rigurosidades en términos de calidad y procesos asociadas con esta dinámica (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017).

Por otro lado, y más importante aún, algunos autores sostienen que dado que "las operaciones de fabricación de bajo valor de hoy en día tienen las semillas de los nuevos productos innovadores del mañana" (Pisano y Shih, 2009: Introducción), el desarrollo actual de sistemas industriales integrados en la periferia es la condición de posibilidad para el pasaje a la fabricación y el diseño de las piezas clave y de mayor valor agregado de las cadenas productivas. Los autores señalan que:

> Estados Unidos ha perdido no solo la capacidad de desarrollar y fabricar productos de alta tecnología como televisores, chips de memoria y computadoras portátiles, sino también la experiencia para producir productos emergentes como el E-reader Kindle, servidores de gama alta, paneles solares y las baterías que alimentarán la próxima generación de automóviles.

De hecho, ya comienza a observarse que China se ha convertido en uno de los centros de desarrollo más importante de algunas de las tecnologías de punta que se espera que transformen radicalmente el mundo del trabajo y la producción. El World Economic Forum[4] sostenía en diciembre de 2017 que:

[4] <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/12/china-gigante-digital>.

> China ya es un líder global en tecnologías digitales orientadas al consumidor. Es el mercado de comercio electrónico más grande del mundo (con más de 40% de las transacciones globales) y está entre los tres primeros países en inversión de capitales de riesgo en vehículos autónomos, impresión 3D, robótica, drones e inteligencia artificial (IA). Uno de cada tres unicornios (*start-ups* que valen más de mil millones de dólares) del mundo es chino, y los proveedores de servicios de nube del país ostentan el récord mundial en eficiencia computacional […]
>
> Provistos del mayor mercado interno del mundo y abundancia de capital de riesgo, los viejos emprendedores chinos "imitadores" se han transformado en potencias innovadoras. Pelearon como gladiadores en el mercado más competitivo del mundo, aprendieron a desarrollar sofisticados modelos de negocios (por ejemplo, el modelo freemium de Taobao) y se rodearon de fosos de protección impenetrables (como la aplicación de encargo de comidas *end-to-end* con envío incluido de Meituan-Dianping).
>
> Por eso la valuación de los innovadores chinos supera varias veces la de sus homólogos occidentales. Además, China está a la vanguardia del mundo en algunos sectores, desde la transmisión audiovisual en vivo (un ejemplo es Musical.ly, una aplicación para editar y compartir videos) hasta las bicicletas compartidas (Mobike y Ofo superan los 50 millones de trayectos por día en China, y ahora se están expandiendo al extranjero).

Volviendo entonces a lo que planteábamos unos párrafos atrás, pese a que no es posible observar que parte de la periferia se haya transformado (¿aún?) en el "cerebro" de la nueva división internacional del trabajo, el dato novedoso, clave y a observar en los años venideros parece ser el lugar como proveedor global del insumos y el desarrollo de sistemas industriales integrados en casi todas las cadenas globales de producción.

Algunos comentarios finales: una vuelta al problema de la industrialización periférica y su importancia en el debate latinoamericano

Durante muchos años, el pensamiento latinoamericano sobre la problemática del desarrollo estructuró sus planteamientos en torno a una serie de premisas que de manera más o menos explícita suponían que era posible (o deseable) construir en la periferia lo que de un modo esquemático podríamos denominar sistemas industriales nacionalmente integrados. La fórmula de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) funcionó durante muchos años como una síntesis que daba respuesta, tanto a una serie de planteamientos teóricos vinculados con las características y los problemas derivados de la inserción periférica en el sistema mundial, como a un conjunto de problemas políticos relacionados con la distribución del ingreso. Independientemente de las limitaciones de distinta índole que la estrategia industrializadora tuvo, la potencia de la ISI como núcleo ordenador de las discusiones estratégicas sobre el desarrollo estribaba no solo en sus aspectos "técnicos" o teóricos, sino también en sus derivaciones en materia de generación de empleo y distribución del ingreso. La industrialización era algo más que un horizonte técnico; funcionó (y funciona en algunos espacios), al menos en términos discursivos, como la base económica de un proyecto político más amplio.

A nuestro modo de ver, los cambios operados en las formas de pensar la producción, el diseño y la comercialización de bienes y servicios a los que hicimos mención en los apartados anteriores han redefinido el escenario sobre el cual se formuló aquella estrategia de desarrollo. En términos lógicos, a diferencia de lo ocurrido a mediados del siglo pasado, el capital dedicado a la actividad industrial (al margen de cuál es su origen geográfico) que localiza alguna de sus actividades productivas en un país no industrializado no tiene la necesidad de desarrollar allí toda su estructura de proveedores, ni de vender el grueso de sus productos en el mercado interno. Es más, en un escenario donde es posible pensar en estructuras de proveedores que funcionen a escala regional (y en algunos casos, global), el de-

sarrollo de sistemas industriales integrados en países periféricos de pequeña escala se convierte en una irracionalidad económica.

Lo que hemos podido observar es que si bien la fabricación y el ensamble de una parte importante de la producción (tanto para consumo final como para consumo intermedio) se han trasladado a la periferia, solo parecen haberlo hecho hacia un número reducido de países de grandes mercados internos y bajos salarios, los cuales, no obstante, no han evidenciado (aún) mejoras sustantivas en términos de agregación de valor por unidad de producto. Sin entrar en las posibilidades de "ascenso industrial" de estos países (acerca de las cuales algo introdujimos al final del apartado anterior), lo que parece quedar en claro es que *por definición* este "ascenso industrial", pregonado por los nuevos estudiosos del campo, *no parece ser una posibilidad para toda la periferia.* En otras palabras, si se acepta el fenómeno de la nueva división del trabajo, difícilmente se puede aceptar que la sustitución de importaciones (o el ascenso industrial o la capacidad de pasar de etapas de bajo valor agregado a etapas de mayor valor en las cadenas globales de valor) sea una posibilidad lógica de desarrollo para todos los países.

Más aún, entendemos aquí que podría decirse que existe una especie de "complementariedad negativa" entre las estrategias de ascenso industrial de ciertas zonas o países periféricos y el resto, si aceptamos el hecho de que algunos países funcionen como centros de fabricación mientras otras localizaciones quedan reducidas a centros de ensamblado. En este sentido es que decimos que, de existir, es muy difícil que el ascenso industrial sea una posibilidad para toda la periferia.

Otro punto importante sobre el cual no hemos profundizado aquí por cuestiones de extensión es el de la relación entre las nuevas escalas productivas y el empleo. Los trabajos que han analizado la evolución del empleo vinculado con cadenas globales de producción (Timmer *et al.*, 2013) muestran que no es posible encontrar que, salvo para un número reducido de países (específicamente solo China, Eslovaquia y Turquía), el empleo asociado con cadenas globales haya crecido más que el empleo total para las fechas en las que se publicaron datos de la matriz.[5]

[5] El cálculo se realizó con matrices que van de los años 1995 a 2011.

Menos aún es posible decir que el empleo relacionado con cadenas haya crecido al ritmo de la tasa de aumento poblacional en ninguno de los países para los cuales hay datos. De hecho, en un trabajo reciente sobre cadenas globales de valor, innovación y empleo, autores vinculados con la Organización Internacional del Trabajo señalaban lo siguiente:

> Algunos analistas argumentan que las nuevas tecnologías conducirán a un desacoplamiento de la economía y el crecimiento de la productividad del crecimiento del empleo […]. Si la innovación de amplia base conduce a un crecimiento sostenido de la productividad y la producción, pero no genera suficiente empleo a un nivel decente de salarios, entonces necesitamos nuevas ideas. Si el crecimiento de las actividades basadas en la innovación y la posibilidad de un estándar de vida decente para más personas se convierten en dos objetivos separados, entonces, como Tinbergen ya señaló hace 50 años, necesitamos dos políticas diferentes para alcanzar estos objetivos. Y luego, para las personas en los países de América Latina, y para los países con altos ingresos, asegurar una vida decente a través de la incorporación social llega a ser tan importante como a través de la incorporación al mercado. La incorporación social proporciona el bienestar de las personas independientemente del mercado, mientras que la incorporación al mercado ofrece ingresos decentes a través del empleo en los sectores público y privado (Paus, 2017: 31).

Independientemente de lo difuso que parece la idea de "asegurar una vida decente a través de la incorporación social", la clave de la cita referida es que, incluso entre los autores del *mainstream* económico, parece haber un reconocimiento en cuanto a que en las actuales condiciones productivas de incrementos exponenciales de productividad y racionalización en las estructuras globales de provisión de insumos, el éxito en materia de desarrollo (en cualquiera de los sentidos en los que pueda ser pensado el término) no parece asegurar bienestar social vía generación de empleo.

Apéndice

Cuadro 1
Valor agregado exportado, 1995-2014.
Porcentaje (%) (figuras 1 y 2)

País	*%*		*País*	*%*	
Alemania	10.30	8.12	India	0.72	2.59
Arabia Saudita	1.03	2.27	Indonesia	1.14	0.91
Argentina	0.52	0.47	Irlanda	0.65	1.06
Australia	1.49	1.75	Islandia	0.04	0.05
Austria	1.27	0.95	Israel	0.53	0.65
Bélgica	2.14	1.22	Italia	5.03	3.86
Brasil	1.15	1.75	Japón	10.74	4.45
Bulgaria	0.10	0.16	Lituania	0.03	0.11
Cambodia	0.02	0.04	Luxemburgo	0.26	0.29
Canadá	3.30	3.10	Malasia	1.05	0.96
Chile	0.39	0.41	México	1.26	2.15
China	2.16	11.75	Moroco	0.15	0.21
Corea	2.82	3.49	Nueva Zelanda	0.28	0.33
Colombia	0.20	0.39	Noruega	0.95	1.10
Costa Rica	0.07	0.10	Países Bajos	2.69	2.10
Croacia	0.10	0.13	Perú	0.12	0.27
Dinamarca	0.87	0.83	Polonia	0.55	1.11
Eslovaquia	0.15	0.34	Portugal	0.54	0.46
Eslovenia	0.15	0.16	Reino Unido	6.20	3.83
España	2.52	2.72	República Checa	0.40	0.69
Estados Unidos	15.22	11.41	Romanía	0.16	0.44
Estonia	0.03	0.09	Singapur	1.18	1.34
Federación Rusa	1.95	3.72	Sudáfrica	0.68	0.61
Filipinas	0.43	0.48	Suecia	1.80	1.35
Finlandia	0.83	0.48	Suiza	1.96	1.92
Francia	6.03	3.92	Tailandia	0.97	1.31
Grecia	0.44	0.38	Taiwán	2.10	1.71
Hong Kong	0.94	0.96	Túnez	0.13	0.11
Hungría	0.30	0.46	Turquía	0.68	1.36
			Vietnam	0.11	0.65

Cuadro 2
Principales transacciones agregadas por país. Consumo final e intermedio, 1995-2014. Millones de dólares corrientes (figura 3)

CF						*CI*					
2014			*1995*			*2014*			*1995*		
Origen	*Destino*	*Valor*	*Origen*	*Destino*	*Valor*	*Origen*	*Destino*	*Valor*	*Origen*	*Destino*	*Valor*
CHN	ROW	157.8	USA	RoW	36.0	ROW	CHN	284.3	USA	ROW	108.7
USA	ROW	146.8	RoW	USA	35.9	USA	ROW	213.3	JPN	ROW	65.9
ROW	USA	79.7	CAN	USA	32.9	CHN	ROW	178.6	ROW	USA	53.7
MEX	USA	78.0	JPN	USA	30.2	ROW	USA	158.0	CAN	USA	42.8
JPN	ROW	72.5	JPN	RoW	26.1	CAN	USA	127.6	USA	CAN	36.9
CHN	USA	70.3	DEU	RoW	26.1	ROW	JPN	125.4	ROW	JPN	34.4
DEU	ROW	64.5	USA	CAN	24.7	RUS	ROW	108.4	DEU	ROW	32.7
USA	CAN	58.4	FRA	RoW	17.8	USA	CAN	105.2	JPN	USA	26.8
CAN	USA	53.0	USA	JPN	17.2	JPN	ROW	84.1	USA	JPN	21.2
ROW	CHN	51.3	MEX	USA	13.7	ROW	KOR	78.5	FRA	ROW	20.6
IND	ROW	51.0	RoW	JPN	12.7	ROW	IND	78.5	USA	MEX	19.7
GBR	ROW	43.8	FRA	DEU	12.1	USA	MEX	76.3	GBR	ROW	18.5
FRA	ROW	43.6	DEU	USA	11.7	MEX	USA	76.1	ROW	DEU	18.3
KOR	ROW	38.0	RoW	DEU	11.7	GBR	ROW	72.7	DEU	FRA	18.2
CHN	JPN	34.2	ITA	RoW	11.4	DEU	ROW	71.6	MEX	USA	15.8
DEU	USA	33.9	CHN	USA	11.4	IND	ROW	58.6	DEU	GBR	14.6
DEU	CHN	32.3	DEU	FRA	11.3	NLD	DEU	56.0	GBR	USA	14.5
JPN	USA	30.7	ITA	DEU	10.7	KOR	ROW	47.8	FRA	DEU	14.1
ROW	JPN	27.6	GBR	RoW	10.6	FRA	ROW	47.3	ITA	ROW	13.5
DEU	FRA	26.6	DEU	GBR	10.6	KOR	CHN	43.9	DEU	ITA	13.3
ITA	ROW	26.4	DEU	ITA	9.4	JPN	CHN	43.1	ROW	KOR	13.1
USA	CHN	25.5	NLD	DEU	9.3	CHN	USA	42.2	ROW	NLD	12.8
CHE	ROW	25.5	GBR	USA	8.2	TWN	CHN	39.5	ROW	GBR	12.8
USA	MEX	23.8	TWN	USA	8.1	DEU	FRA	39.4	ROW	ITA	12.4
DEU	GBR	23.5	DEU	NLD	7.7	TWN	ROW	38.4	DEU	USA	12.3
JPN	CHN	23.1	USA	MEX	7.4	ROW	BRA	38.2	DEU	NLD	12.1
ESP	ROW	22.9	BEL	DEU	7.4	BRA	ROW	38.1	USA	FRA	11.8
TUR	ROW	22.6	CHN	JPN	7.1	ROW	TWN	37.7	USA	DEU	11.6
ROW	RUS	21.4	ITA	FRA	7.1	USA	CHN	37.2	NLD	DEU	11.4
FRA	DEU	21.3	DEU	AUT	6.9	AUS	ROW	36.5	FRA	USA	11.4
CAN	ROW	20.8	GBR	DEU	6.9	CAN	ROW	35.7	ROW	FRA	11.3

Cuadro 3
II/VBP, VA/VBP, 1995-2014 (para figuras 4 y 5)

Países		*Contenidos alto y medio*					*Todas las industrias*				
		2014	*2000*		*2014*		*2014*	*2000*		*2014*	
		Valor agregado millones de dólares	*VA/VBP*	*IMP/VBP*	*VA/VBP*	*IMP/VBP*	*Valor agregado millones de dólares*	*VA/VBP*	*IMP/VBP*	*VA/VBP*	*IMP/VBP*
Australia	AUS	26 718.9	30.8	47.3	34.9	56.5	92 708.7	29.0	42.5	29.3	46.5
Austria	AUT	31 736.5	37.7	72.6	32.7	73.3	68 771.5	37.7	64.7	30.9	66.2
Bélgica	BEL	31 160.7	30.2	69.7	28.4	79.1	63 501.5	26.7	65.5	21.7	72.9
Bulgaria	BGR	2 065.4	25.4	50.3	27.1	63.5	7 243.1	21.8	49.9	21.0	61.5
Brasil	BRA	92 430.9	27.5	44.9	23.1	45.3	241 945.3	24.8	39.1	21.3	39.9
Canadá	CAN	64 023.9	38.6	75.4	32.9	68.6	186 300.0	35.0	62.4	30.3	55.9
Suiza	CHE	80 610.6	33.0	56.5	34.3	59.6	124 646.6	34.9	57.4	35.0	58.3
China	CHN	1 298 959.2	24.0	33.5	18.2	25.5	3 043 278.4	25.7	33.0	19.2	25.8
Chipre	CYP	171.9	38.9	73.8	39.2	77.9	1 013.2	34.3	58.2	31.2	59.1
República Checa	CZE	24 320.8	28.8	59.9	23.5	69.7	47 386.7	29.5	54.6	25.1	65.8
Alemania	DEU	472 177.1	35.1	53.6	36.5	61.0	767 856.6	34.6	53.1	33.2	59.0
Dinamarca	DNK	23 481.7	42.5	70.6	44.1	73.9	39 181.8	37.0	61.7	33.9	64.7
España	ESP	60 652.3	26.9	54.1	26.3	55.5	159 691.4	28.2	50.9	23.5	49.3
Estonia	EST	926.6	32.7	75.4	19.0	87.5	3 526.7	29.6	59.4	24.5	70.1
Finlandia	FIN	18 747.8	36.0	57.6	33.6	63.9	37 583.3	32.9	51.9	26.4	54.5
Francia	FRA	107 201.9	28.9	55.9	28.4	59.7	252 994.0	29.7	52.1	27.5	54.6
Gran Bretaña	GBR	120 060.7	36.0	58.9	34.7	60.6	273 038.4	36.7	55.9	34.2	56.3
Grecia	GRC	2 999.8	41.8	56.1	36.5	53.6	18 063.5	31.3	50.2	24.8	54.2
Croacia	HRV	1 796.2	37.3	64.0	35.5	65.0	6 741.9	36.0	56.8	34.1	60.2
Hungría	HUN	15 310.8	20.0	71.9	22.6	84.5	26 808.1	23.0	64.2	23.5	76.9
Indonesia	IDN	45 349.8	34.5	56.9	35.5	57.4	187 181.0	35.3	50.2	35.7	49.7
India	IND	88 703.8	19.9	37.4	21.1	39.7	278 799.4	22.2	38.0	19.2	40.5
Irlanda	IRL	23 313.7	35.7	82.4	40.6	92.2	44 401.9	35.4	76.2	36.8	85.6
Italia	ITA	113 911.3	28.5	45.1	27.6	49.4	285 813.3	27.4	44.6	25.0	45.5
Japón	JPN	384 309.4	33.0	37.9	30.0	41.0	840 272.3	35.8	41.6	30.9	45.4
Corea del Sur	KOR	256 734.0	28.1	44.8	25.6	42.6	389 861.3	27.2	46.7	23.5	45.0
Lituania	LTU	1 677.6	37.3	60.6	35.1	81.5	8 122.0	32.7	55.8	29.5	76.7
Luxemburgo	LUX	816.6	33.3	84.4	32.6	89.1	2 722.4	32.1	81.1	24.1	84.6
Letonia	LVA	640.8	39.9	69.4	39.4	73.7	3 186.4	33.7	56.0	29.9	60.2
México	MEX	84 575.9	27.1	60.9	26.3	63.6	216 949.2	31.2	54.3	29.7	54.9
Malta	MLT	240.2	19.3	73.1	25.4	79.6	848.3	25.0	70.7	30.8	72.5
Holanda	NLD	39 694.3	30.0	63.1	24.1	79.7	91 188.2	29.6	59.6	24.1	69.2
Noruega	NOR	13 107.4	31.9	57.2	28.0	52.6	32 140.5	28.9	49.5	25.7	48.2
Polonia	POL	27 718.3	28.1	56.1	24.7	60.5	90 477.0	28.7	51.1	25.4	53.4
Portugal	PRT	5.724.7	25.7	61.8	22.3	66.4	25 848.3	28.1	55.8	24.4	59.9
Rumanía	ROU	10.697.6	32.5	58.6	29.9	58.2	37 168.4	31.7	52.0	33.4	56.6
Resto del mundo	ROW	589.460.2	24.4	49.3	19.2	39.6	1 452 820.0	26.2	46.2	20.1	37.4
Rusia	RUS	62.065.7	37.0	50.8	26.5	46.3	231 736.2	36.5	49.3	27.8	41.1
Eslovaquia	SVK	7.581.5	24.1	62.9	15.5	71.1	18 335.4	26.0	56.0	21.0	69.8
Eslovenia	SVN	4.464.4	31.0	63.0	32.7	72.7	9 446.3	32.3	58.2	31.9	67.7
Suecia	SWE	47.241.5	36.1	60.9	40.2	66.6	81 370.9	34.3	58.0	33.0	60.1
Turquía	TUR	31.458.3	28.9	43.1	28.9	62.2	126 458.3	26.0	37.1	26.0	49.1
Taiwán	TWN	108.016.2	27.1	60.8	28.0	56.5	152 803.1	27.6	56.7	24.7	55.1
Estados Unidos	USA	1.099.219.0	38.4	48.1	41.2	53.7	2 097 715.0	36.8	45.7	34.0	46.4
Total general		5 522 275.7	32.2	48.3	25.7	42.6	12.167.946.3	32.0	46.5	24.6	40.4

Bibliografía

Arceo, E. (2006), "El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares", en Eduardo Basualdo y Enrique Arceo, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires, Clacso, agosto, pp. 27-65.

——— (2009), "América Latina. Los límites al crecimiento exportador sin cambio estructural", IADE, www.iade.org.ar

Arrighi, G. (1997), *A ilusao do desenvolvimiento*, Petrópolis, Editora Voces.

Dalle, D., V. Fossati y F. Lavopa (2013), "Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las cadenas globales de valor?", *Revista Argentina de Economía Internacional*, núm. 2, pp. 3-36.

Gereffi, G. (2001), "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización", *Problemas del Desarrollo*, vol. 32, núm. 125, pp. 9-37.

Minian, I. (2009), "Nuevamente sobre la segmentación internacional de la producción", *Economía*, vol. 6, núm. 17, pp. 46-68.

Paus, Eva (2017), "Latin America in the middle income trap", en J. Salazar-Xirinachs y J. Cornick (eds.), *Productivity, Devlopment Policies, Inclusive Growth and Job Creations*, Ginebra, OIT.

Pinazo, G. (2015), *El desarrollismo argentino. Una mirada crítica desde la industria automotriz*, Los Polvorines, Ediciones UNGS.

Pisano, Gary P. y W. Shih (2009), "Restoring American competitiveness", *Harvard Business Review*, vol. 87, núm. 7, julio-agosto.

Porta, F., J. Santarcángelo y D. Schteingart (2017), "Cadenas globales de valor y desarrollo", *Revista de Economía y Desafíos del Desarrollo*, año 1, vol. 1, núm. 1, diciembre de 2017-mayo de 2018. ISSN: 2591-5495.

Sturgeon, T. (2006), *Modular Production Impact on Japan's Electronics Industry*, MIT IPC Working Paper IPC-06-001.

———, O. Memedovic, J. van Biesebroeck y G. Gereffi (2009), "Globalisation of the automotive industry: main features and trends", *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, núm. 2, pp. 7-24.

Timmer, M. P., *et al*. (2013), "Fragmentation, incomes and jobs: an analysis of European competitiveness", *Economic Policy*, vol. 28, núm. 76, pp. 613-661.

2. EL DETERIORO DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO COMERCIAL: BALANCE Y ALTERNATIVAS

*Jaime Estay**

El presente texto tiene como propósito ofrecer un breve balance del comportamiento del comercio internacional, en particular del desenvolvimiento de las negociaciones comerciales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El sentido general del balance que presentaremos a lo largo del texto es que las tendencias y hechos ocurridos en el desenvolvimiento, tanto del comercio internacional, como de las negociaciones comerciales multilaterales configuran un escenario de fuerte deterioro en el que se han acumulado problemas de considerable magnitud que en conjunto amenazan no solo con dislocar los canales comerciales sino también, por esa vía, el conjunto de la economía mundial.

Para el desarrollo del tema revisaremos primero algunas tendencias referidas a los niveles y composición de la producción mundial y del comercio internacional, para centrarnos después en el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio.

La actividad económica mundial y los problemas y tendencias en el comercio internacional

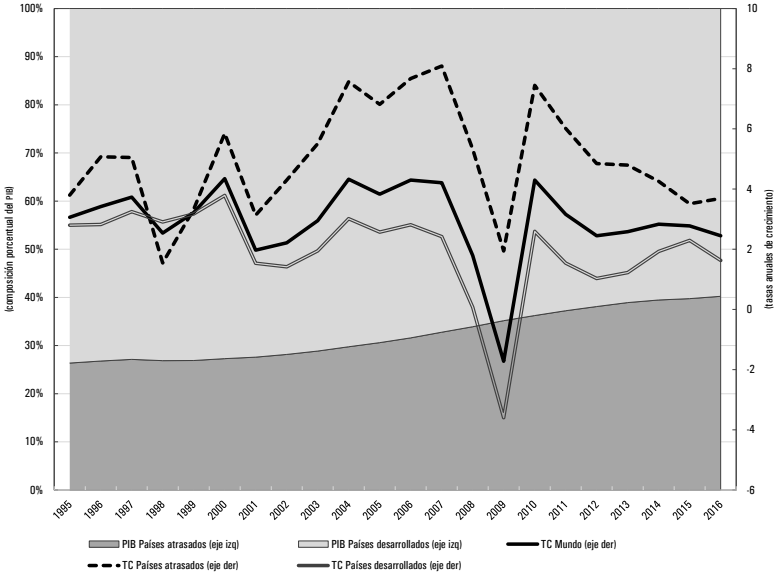
El estallido de la crisis mundial en 2007-2008, además de ser el inicio del deterioro de la actividad económica global que al cabo de 10 años continúa, marcó un quiebre en el dinamismo que desde hace ya

* Profesor-investigador en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y profesor emérito de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador; coordinador de la Red de Estudios de la Economía Mundial <http://www.redem.buap.mx/>.

tiempo mostraba el comercio internacional y revirtió a la situación previa en la que el comercio crecía más que la producción global.

En lo que respecta al deterioro de la actividad económica, en la gráfica 1, se muestra información básica respecto a las tasas anuales de crecimiento para el total mundial y para los países desarrollados y los atrasados –lo que se lee en el eje derecho de la gráfica– en el periodo 1995-2016. Tanto para el total mundial como para los dos grupos de países, se observa la caída ocurrida en 2009 y las bajas tasas de crecimiento de los años posteriores, si bien ello ha ocurrido de manera claramente diferenciada. De hecho, desde hace ya varias décadas y hasta la fecha, el crecimiento de los países desarrollados ha sido notoriamente menor que el de los países atrasados y las caídas en los primeros han sido más profundas, con la sola excepción del año 1998, cuando ocurrió la llamada "crisis asiática" que afectó sobre todo a Indonesia, Corea del Sur y Tailandia.

Gráfica1
Comportamiento del PIB



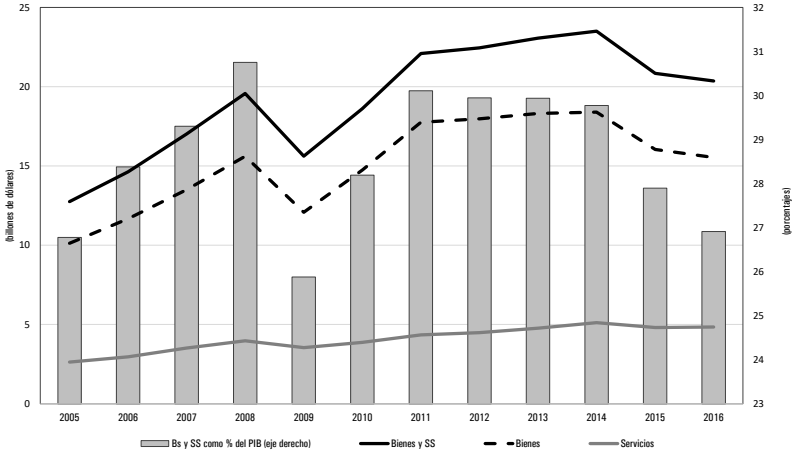
Fuente: Con base en cifras de UNCTADSTat.

En relación con los efectos que a lo largo del tiempo han resultado de ese comportamiento diferenciado, en el eje izquierdo de la misma gráfica 1 se presenta, bajo la forma de áreas, la distribución porcentual de la producción mundial entre países desarrollados y atrasados. Dicha distribución, según se observa, ha tenido cambios importantes que se resumen en que la participación de los países atrasados en la producción mundial ha pasado de 26% en 1995 a 40% en 2016, con la consiguiente reducción de 14 puntos porcentuales en la participación de los países desarrollados.

En lo que se refiere al comercio internacional, la gráfica 2 muestra información de su comportamiento para el periodo 2005-2016 y en él se ven las fuertes caídas que han sufrido los valores totales de dicho comercio, tanto en el año 2009 como en el bienio 2015-2016, las cuales han estado claramente concentradas en el comercio de bienes más que en el comercio de servicios.

En la misma gráfica 2, con lectura en el eje derecho, en las barras se presenta el peso relativo del comercio internacional en la producción global, esto es, el llamado coeficiente de apertura comer-

Gráfica 2
Comportamiento del comercio internacional
(billones de dólares y porcentajes)



Fuente: Con base en cifras de UNCTADstat.

cial, el cual desde hace ya varias décadas ha venido creciendo como resultado de la internacionalización de la vida económica y del proceso de globalización, que en este ámbito implica que el movimiento internacional de bienes y servicios tiene una presencia cada vez mayor en la actividad económica de los distintos países, ya sea como insumo de dicha actividad o como destino de lo producido.

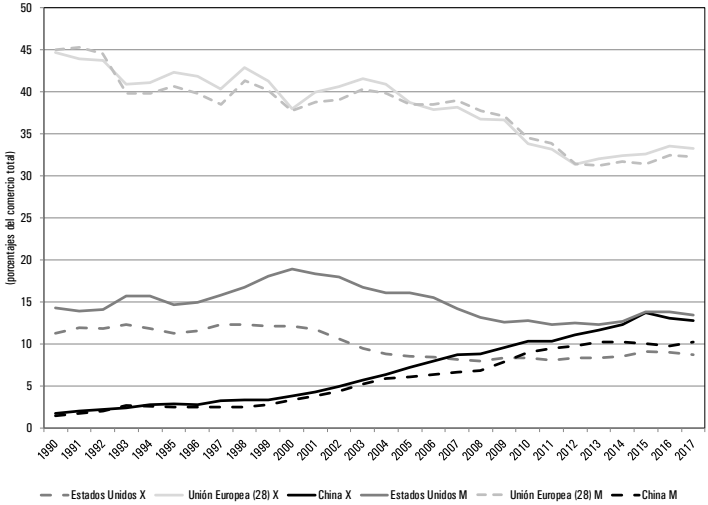
Con base en ese crecimiento tendencial previo del coeficiente de apertura comercial, las cifras de la gráfica 2 dan cuenta de una reversión importante en dicha tendencia, no solo por la fuerte caída del coeficiente ocurrida en el año 2009 –a la que siguió una recuperación en los dos siguiente años–, sino también por la disminución progresiva de dicho coeficiente que se ha dado desde el año 2012 y que para 2016 alcanzó un nivel semejante al de 2005.

Por consiguiente, la continuidad de la crisis económica mundial iniciada en 2008 ha tenido un claro efecto negativo en el comercio internacional, el cual hasta la fecha muestra un muy escaso dinamismo, incluso cuando aún no se han dejado sentir con toda su fuerza los efectos que sobre el comercio –y sobre la actividad económica mundial– están teniendo las medidas proteccionistas tomadas por la administración Trump y las réplicas de los países afectados, a lo que cabe sumar la posible escalada proteccionista y de guerras comerciales que en el futuro inmediato pudiera darse si las políticas comerciales de dicha administración se mantienen.

También en lo que respecta al comportamiento del comercio internacional, otras dos tendencias que interesa destacar son las referidas a los cambios de participación y a los superávit o déficit en dicho comercio por parte de los principales actores comerciales, esto es, la Unión Europea, Estados Unidos y China.

En lo que se refiere a la participación en los totales del comercio, la gráfica 3 proporciona información para el periodo 1990-2017 y las tendencias al respecto son claras. Por una parte, la disminución de la participación en el comercio internacional de Estados Unidos y sobre todo de la Unión Europea: Estados Unidos disminuyó su participación en las exportaciones mundiales de 11 a 9% entre 1995 y 2017 y mostró fluctuaciones en su participación en

Gráfica 3
Participación en el comercio internacional



Fuente: UNCTAD, base de datos UNCTADSTAT.

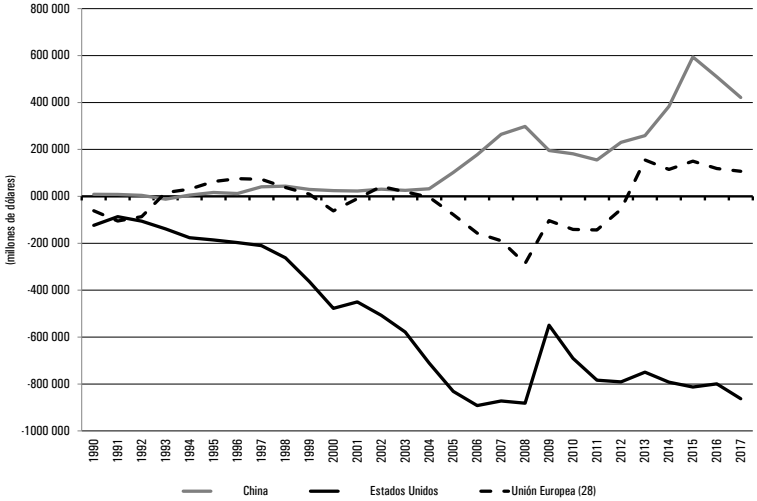
las importaciones mundiales, la cual alcanzó un máximo de 19% al inicio del siglo y llegó a 2017 con un porcentaje de 13.4, levemente inferior a 14.3% que tenía en 1990; y la Unión Europea pasó de 45% de participación en 1990 a cifras de 32-33% en 2017. Por otra parte, el incremento de la participación de China, que pasa de porcentajes inferiores a 2% en exportaciones e importaciones en 1990, a una participación de 13% en exportaciones y de 10% en importaciones en 2017.

En lo que respecta a la balanza comercial de esos tres actores, si bien las cifras se presentan en la gráfica 4, ya en la gráfica 3 es posible observar de manera general los superávit o déficit que han tenido desde los años noventa a la fecha, como diferencias en la participación entre las exportaciones y las importaciones mundiales para cada uno de ellos. Según se ve en la gráfica 3, durante todo el periodo dicha diferencia –con un balance comercial deficitario permanente– es notoriamente grande para Estados Unidos, a tal punto que su

déficit comercial de 2002 a 2007 representó más de 7% del total del comercio internacional y de 2015 a 2017 su déficit fue equivalente a 5% de dicho total.

En la gráfica 4 se presentan en millones de dólares, también para el periodo 1990-2017, los saldos comerciales de los tres actores ya mencionados; cada uno de ellos tiene un comportamiento diferente al respecto. La Unión Europea ha fluctuado entre déficit y superávit –14 años de déficit y 14 de superávit, en los 28 años considerados en la gráfica– con magnitudes de ambos signos que han crecido en los últimos 12 años hasta alcanzar máximos de 286 millones de déficit en 2008 y de 155 000 millones de superávit en 2013. Estados Unidos, como ya se dijo, ha tenido déficit en todo el periodo, los cuales alcanzaron un máximo superior a 890 millones en 2006 y de 862 mil millones en 2017; según la misma fuente de la figura, para esos años dichos déficit representaron 47 y 36%, respectivamente, de las importaciones de la economía estadounidense. En tercer lugar, China ha tenido superávit todo el periodo –excepto el año 1993–, el

Gráfica 4
Balanza comercial de algunos píses



Fuente: UNCTAD, base de datos UNCTADstat.

cual alcanzó un monto máximo de casi 600 000 millones en 2015 y 421 000 millones en 2017.

Por consiguiente, en términos generales el deterioro del comercio internacional, y de su papel como dinamizador de la actividad económica mundial, que hemos destacado para el periodo reciente se ha acompañado de la continuidad de la tendencia a una mayor participación de los países atrasados en dicho comercio y de elevados déficit de Estados Unidos y superávit de China; todo ello constituye el contexto en el que se desenvuelven las negociaciones comerciales en la Organización Mundial del Comercio.

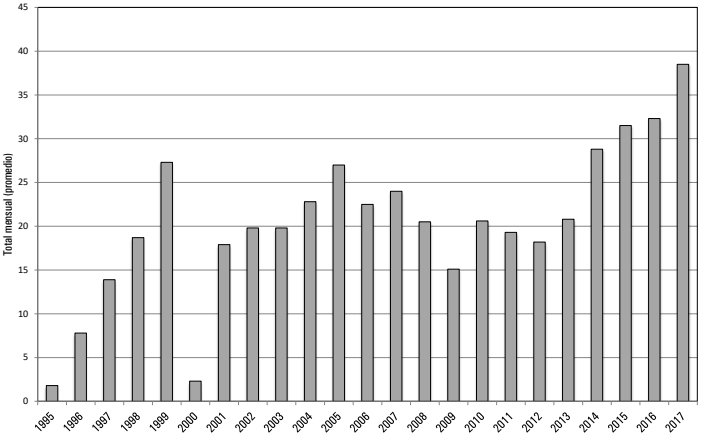
La Ronda de Doha y la crisis de la Organización Mundial del Comercio

Si bien el deterioro de la producción mundial y del comercio internacional de los 10 años recientes ha acompañado y condicionado el desenvolvimiento de las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC, desde hace ya varias décadas dichas negociaciones atraviesan por fuertes problemas y conflictos, que se acentuaron como resultado de las tendencias revisadas en el primer apartado de este texto.

En los años recientes, una expresión puntual de esa acentuación de conflictos en la OMC está dada por el crecimiento de las diferencias entre países miembros presentadas ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización. Al respecto, en la gráfica 5 se presenta el promedio mensual de diferencias en curso desde la creación de la OMC y hasta 2017; se ve claramente el rápido crecimiento de dicho promedio en el último quinquenio, que ha pasado de 18 en 2015 a 39 en 2017, cifra esta última que es con mucho la más elevada de los 23 años de funcionamiento de la Organización.

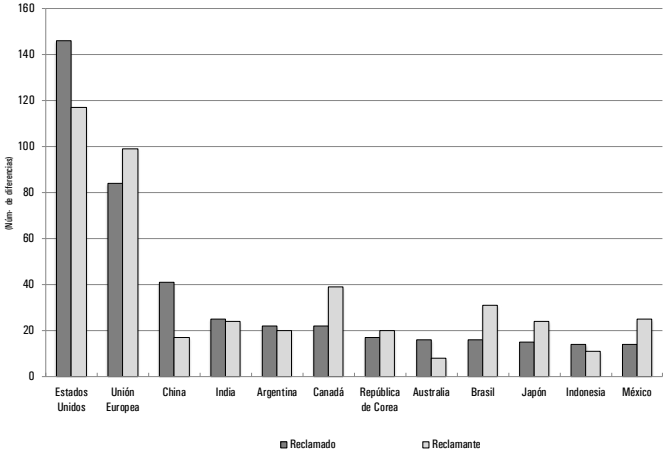
También, respecto de las diferencias presentadas ante el OSD, en la gráfica 6 se muestran las cifras acumuladas correspondientes a los 12 países que han participado en mayor número como reclamantes y como reclamados. En ambas modalidades, el primer lugar lo ocupa Estados Unidos, seguido por la Unión Europea, ambos a bastante

Gráfica 5
OMC: promedio mensual de diferencias en curso, 1995-2017



Fuente: Organización Mundial del Comercio, 2018:128.

Gráfica 6
Miembros de la OMC que han participado en mayor número de diferencias, de 1995 a julio2018



Fuente: A partir de OMC. Base de Datos sobre Solución de Diferencias.

distancia de los restantes 10 países –y por tanto de China, que tiene el tercer lugar como reclamado–, a tal punto que los dos primeros lugares, en relación con los 12 países presentados en la figura, acumulan casi la mitad de las participaciones como reclamantes (216 de 435) y más de la mitad de las participaciones como reclamados (230 de 432).

En lo que respecta a Estados Unidos en particular, en el cuadro 1 se muestran los países con los que ha tenido el mayor número de diferencias presentadas al OSD. Allí, se observa que las diferencias estadounidenses como reclamante han sido en primer lugar con China, seguida por la Unión Europea, en tanto que los países con mayor número de reclamos hacia Estados Unidos son la Unión Europea y Canadá, con China en el cuarto lugar.

Cuadro 1
Países con los que Estados Unidos ha tenido el mayor número de diferencias, 1995-julio 2018

Estados Unidos como reclamante frente a:		*Estados Unidos como reclamado frente a:*	
País	*Núm. de controversias*	*País*	*Núm. de controversias*
China	22	U. Europea	34
U. Europea	19	Canadá	20
Canadá	7	Corea	14
India	7	China	12
Japón	6	Brasil	11
México	6	India	11
Corea	6	México	10
Argentina	5	Japón	8

Fuente: Elaboración propia, con base en OMC, Base de Datos sobre Solución de Diferencias

Si bien las cifras antes mencionadas señalan que desde hace ya mucho Estados Unidos ha sido el país con mayores controversias en la OMC, en el periodo reciente dicha situación se ha incrementado significativamente –y todo indica que lo hará más en el futuro– como consecuencia de las medidas proteccionistas que de manera

unilateral ha aplicado el gobierno de Trump. Al respecto, según la misma fuente del cuadro 1, hasta el 20 de julio de 2018 se habían presentado 26 casos de nuevas disputas ante la OMC y en 20 de esas disputas participa Estados Unidos: como reclamante en seis y como reclamado en 14, de las cuales ocho corresponden a reclamos hechos por China, India, Unión Europea, Canadá, México, Noruega, Rusia y Suiza derivados de la imposición estadounidense de aranceles al acero y el aluminio.

Sin embargo, y como ocurre con la presentación de controversias, el incremento del proteccionismo no es exclusivo del periodo más reciente con las medidas tomadas por la administración Trump sino que viene desde hace más tiempo, sobre todo con la aplicación de medidas no arancelarias (MNA). Al respecto, según la parte correspondiente del Portal Integrado de Inteligencia Comercial (I-TIP) de la OMC <http://i-tip.wto.org /goods/default.aspx?language=en>, desde el inicio de la crisis mundial se ha incrementado la entrada anual en vigor de dichas medidas por miembros de la OMC, en especial las "sanitarias y fitosanitarias", que pasaron de cuatro en 2006 a 114 en 2017; los "obstáculos técnicos al comercio", que de 27 se convirtieron en 221 entre esos dos años; y los "derechos compensatorios", que en ese mismo periodo pasaron de 3 a 18.

Con base en el portal recién mencionado, en el cuadro 2 se muestra el total de MNA en vigor para junio de 2018 y la participación en esa cifra de los 12 países que aplican el mayor número de medidas. Dicho total de MNA es superior a 12 000 y también en este caso Estados Unidos tiene con ventaja el primer lugar en la aplicación de esas medidas al concentrar más de 15% del total y se encuentra a mucha distancia de Brasil y la Unión Europea, que ocupan los siguientes dos sitios.

A la acentuación de diferencias y medidas de protección no arancelaria entre los miembros de la OMC se suma como elemento central en las dificultades de dicha Organización lo que ha venido ocurriendo en el desenvolvimiento de las negociaciones en su seno, las cuales están notoriamente estancadas desde hace tiempo.

Dado que en textos anteriores (Estay, 2016 y 2018) hemos revisado con algún detalle el desenvolvimiento de dichas negociaciones

Cuadro 2
Medidas no arancelarias vigentes al 30 de junio de 2018

	Número	*% del total*
TOTAL	12 128	100
Estados Unidos	1 896	15.6
Brasil	628	5.2
Unión Europea	585	4.8
Canadá	430	3.5
Perú	382	3.1
India	371	3.1
China	368*	3.0
Corea	358	3.0
Australia	324	2.7
Turquía	317	2.6
Ecuador	282	2.3
Filipinas	282	2.3
Otros países	5 905	48.7

*La cifra no incluye 171 medidas bajo el rubro de "Empresas comerciales del Estado" que la fuente reporta para el 31 de diciembre de 2017 pero no lo incluye en la base correspondiente a junio de 2018.
Fuente: Elaboración propia, con datos del Portal Integrado de Inteligencia Comercial de la OMC.

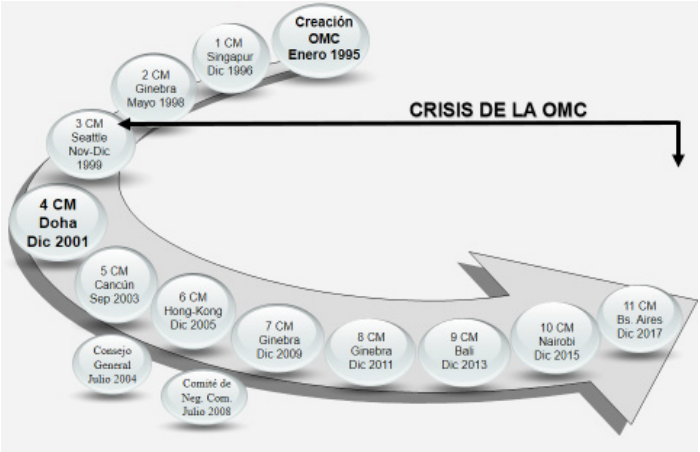
desde la creación de la OMC, en lo que sigue nos limitaremos a sintetizarlo de manera general, centrando después la atención en lo más reciente que ha ocurrido al respecto.

En tal sentido, en el cuadro sinóptico se presentan las fechas del inicio de la OMC, de las 11 conferencias ministeriales realizadas desde su creación y de un par de reuniones (una del Consejo General y la otra del Comité de Negociaciones Comerciales) que en su momento se consideraron importantes para destrabar las negociaciones.

Se señala la Tercera Conferencia Ministerial, realizada en Seattle a finales del año 1999, como el punto de arranque de la crisis de la OMC que por ese entonces estalló debido a la acumulación de los efectos negativos derivados de los múltiples compromisos asumidos sobre todo por los países atrasados al crearse la Organización y a la negativa de revisar seriamente dichos efectos por parte de los países desarrollados,

los cuales insistían en profundizar y aumentar esos compromisos previos. Lo anterior, aunado a las masivas manifestaciones en contra de la OMC que se dieron en el perímetro de la conferencia,[1] llevó al fracaso la reunión y con ello al intento de acordar en Seattle el inicio de una ronda de negociaciones que se llamaría Ronda del Milenio.

Cuadro sinóptico
OMC: conferencias ministeriales



A pesar de que a la conferencia de Seattle la siguió en diciembre de 2001 el arranque en Qatar de la Ronda de Doha –empujada por las presiones del ambiente antiterrorista inmediato posterior al 11 de septiembre y por múltiples promesas de atender las demandas de los países atrasados, lo que incluso llevó a hablar de la Ronda de Doha para el desarrollo–, dicho arranque fue solo un breve paréntesis en la crisis iniciada dos años antes, ya que poco después de comenzada la nueva ronda volvieron a quedar en evidencia los conflictos que habían estallado en Seattle y a ellos se fueron sumando otros vinculados con los temas de la agenda definida en Doha.

[1] Según el Departamento de Policía de Seattle (2000), la manifestación principal contra la OMC del 30 de noviembre de 1999 excedió 40 000 participantes; otras fuentes estiman una cifra de 50 000 manifestantes.

Así, el desenvolvimiento de la Ronda de Doha ha estado claramente marcado por la falta de avances en los temas sustanciales de la agenda de negociación, confrontándose de forma cotidiana dos posturas opuestas respecto a la diversidad de temas a negociar y a la profundidad de los compromisos de liberalización para los distintos temas:

- Por una parte, teniendo como base el amplio conjunto de acuerdos plasmados en el acta de Marrakech con el que la OMC inició actividades, los países desarrollados han mantenido la postura de empujar al máximo la liberalización en ámbitos de su interés, tanto mediante la profundización de los compromisos de apertura ya asumidos total o parcialmente en la agenda de negociación como por medio de la incorporación de nuevos temas.
- Así, ya en la primera conferencia ministerial en diciembre de 1996, esos países propusieron la inclusión de los llamados temas de Singapur: inversiones, política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio, y lograron incorporar en la actual ronda el de "facilitación del comercio", respecto del cual en la Conferencia Ministerial de Bali en diciembre de 2013 se llegó a un acuerdo, el único logrado hasta la fecha en la Ronda de Doha. A ese primer intento han seguido muchos otros, vinculados con diferentes temas: profundizar la liberalización –y, en varios casos, cambiar la modalidad de negociación– del comercio de servicios, de las compras gubernamentales y del comercio de productos no agrícolas, ampliar la protección sobre la propiedad intelectual y, más recientemente, incorporar lo referido al comercio electrónico y a la facilitación de las inversiones.
- Por otra parte, con base en el elevado costo del cumplimiento de los acuerdos incorporados en el acta de Marrakech con que inició la OMC –no solo en términos estrictamente económicos, sino también en pérdida de capacidad y autonomía para definir políticas–, los países atrasados han insistido en la necesidad de revisar los impactos derivados de la aplicación de esos acuerdos y en rechazar la incorporación de más temas y obligaciones mientras eso no ocurra, a lo que se fue agregando la exigencia

de esos países para que se cumplieran de modo efectivo los acuerdos y compromisos que los favorecían.

Dicho cumplimiento ha sido notoriamente escaso y tardío, empezando con lo referido al trato especial y diferenciado (TED) y al vínculo entre comercio y desarrollo, principios que desde su puesta en marcha están incorporados en la OMC, y antes en el GATT, y que se reiteraron de modo profuso en la declaración ministerial con que empezó la Ronda de Doha tanto respecto a la prioridad que en ella tendrían las necesidades de los países atrasados como a la atención que se daría a la aplicación del trato especial y diferenciado.

Al contrario de lo anunciado, dichos principios han estado claramente ausentes en la Ronda de Doha y, lejos de algún criterio de preferencialidad hacia los países atrasados, en términos generales lo que se ha impuesto –con unas pocas excepciones en puntos específicos para los "países menos adelantados"– es el criterio de reciprocidad y de trato igual entre los miembros de la Organización por más desiguales que sean, lo que ha generado permanentes reclamos de los países atrasados, que exigen el cumplimiento de lo asumido al iniciar la ronda y que efectivamente se avance en el TED no solo como tema específico de negociación, sino como criterio a aplicar en las negociaciones de los demás temas de la agenda de Doha.

Al respecto, un ejemplo reciente es el documento presentado en julio de 2017 por el Grupo de los 90 –formado por los países del Grupo Africano más los países del Grupo ACP y los países menos adelantados–, en el cual expusieron que las propuestas para avanzar en el TED, conforme al párrafo 44 de la Declaración de Doha, se han descartado de manera reiterada y plantearon un conjunto de mejoras específicas para los países en desarrollo en los distintos temas y acuerdos de la OMC, con la perspectiva de que dichos planteamientos se incorporaran en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires. Dicho documento fue duramente cuestionado de inmediato por distintos países desarrollados –en especial Estados Unidos, la Unión Europea, Ja-

pón, Australia y Canadá– y lo planteado en él estuvo por completo ausente en la agenda de la conferencia ministerial.

La existencia de las dos posturas recién mencionadas se evidenció con claridad en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires. Por una parte, en dicha conferencia una vez más quedaron pendientes los temas sustantivos de la Ronda de Doha que interesan a los países atrasados, en particular lo referido, tanto al "componente del desarrollo" de la Ronda de Doha y el TED como al tema agrícola, este último sin avances no solo respecto de la "ayuda interna" a productores en los países desarrollados, sino también en dos puntos más específicos: *a*] sobre todo por la rotunda oposición de Estados Unidos, no se acordó una solución permanente para los programas públicos de mantenimiento de existencias para la seguridad alimentaria en los países en desarrollo, asunto respecto del cual en la Conferencia Ministerial de Bali de diciembre de 2013 se acordó una solución transitoria que debería haberse transformado en permanente en Buenos Aires; *b*] no hubo avance alguno en relación con la operatividad del llamado Mecanismo de Salvaguardia Especial referido a la agricultura, que, según una de las decisiones tomadas en la Conferencia Ministerial de Nairobi de diciembre de 2015–, autoriza a los países en desarrollo a elevar temporalmente los aranceles a fin de hacer frente a incrementos súbitos de las importaciones o caídas de los precios.

Por otra parte, en Buenos Aires los países desarrollados no lograron –ni siquiera con el apoyo de algunos países atrasados encabezados por Argentina– imponer el avance que pretendían sobre comercio electrónico, un tema que es del mayor interés de los gigantes de la tecnología, en particular Google, Amazon, Facebook, Apple y Ali Baba, conocidos como "GAFA-A", que a su actual control monopólico agregarían la concentración de las ganancias derivadas de la libre circulación transfronteriza de datos. La propuesta, de haber tenido éxito, habría significado la creación de un grupo de trabajo y el inicio a la brevedad de negociaciones sobre comercio electrónico en la OMC, con la consiguiente ampliación, tanto de la ya abultada agenda de la Organización, como de los futuros compromisos y efectos

para la mayoría de los países atrasados. Algo semejante ocurrió con otra propuesta referida a la facilitación de las inversiones, también impulsada principalmente por países desarrollados, con la que se buscaba un pronto inicio de negociaciones sobre ese tema y que tampoco fue aceptada.

Ante el rechazo de esas dos propuestas, el 13 de diciembre de 2017 –esto es, el último día de la conferencia ministerial– sus impulsores emitieron dos declaraciones. La primera, titulada "Declaración conjunta sobre el comercio electrónico", fue firmada por 42 países más la Unión Europea y en ella se anuncia que "nosotros, como grupo, iniciaremos juntos un trabajo exploratorio hacia las futuras negociaciones de la OMC sobre los aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio" [Varios países, 2017]. La segunda declaración, denominada "La facilitación de las inversiones para el desarrollo", fue firmada por 43 países más la Unión Europea; en ella, los adherentes piden "que se inicien debates estructurados con el objetivo de elaborar un marco multilateral sobre la facilitación de las inversiones" y anuncian que se reunirán "a principios de 2018 para examinar la manera de organizar nuestras actividades de divulgación y nuestros debates estructurados sobre este importante tema" [Varios países, 2017a].

Todo indica que con ambas declaraciones y, en particular con lo que se plantea en la referida al comercio electrónico, se consolida una estrategia ya anunciada respecto del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés), que ha tomado fuerza conforme los países desarrollados han enfrentado crecientes dificultades para imponer en la OMC la agenda y los acuerdos que más convienen a sus intereses. Ante esas dificultades, dicha estrategia consiste en avanzar mediante acuerdos plurilaterales negociados en ambientes más "propicios" que la actual OMC, que una vez acordados se trasladarían al ámbito multilateral cuando las condiciones lo permitan.

Sin embargo, esa estrategia de avanzar por la vía de acuerdos entre grupos de países ante los problemas presentes en el ámbito multilateral –y que en los años recientes se venía concretando prin-

cipalmente por medio de los llamados mega acuerdos, como el TPP, el TPIP y el TISA– está enfrentando hoy crecientes obstáculos, dado el proteccionismo, el unilateralismo y los avances hacia una posible guerra comercial que el gobierno de Trump ha venido concretando, lo que ha significado severos cuestionamientos y golpes de dicho gobierno no solo hacia los acuerdos comerciales con grupos de países, ya vigentes, que se estaban negociando o se hallaban en etapa de ratificación, sino también hacia los ámbitos multilaterales,[2] y en particular hacia la OMC, respecto de la cual ese gobierno ha manifestado de manera reiterada sus críticas y su decisión de actuar al margen de las normas establecidas en ella, lo cual ya se ha concretado con la aplicación de aranceles apelando a la "seguridad nacional".

Ante esa arremetida proteccionista del gobierno estadounidense, la respuesta dominante de gobiernos y analistas en lo que respecta al comercio ha sido la reivindicación del multilateralismo, del libre comercio, de los acuerdos plurilaterales y los mega acuerdos. Sin embargo, si bien las políticas de Trump son claramente lesivas para la economía mundial y el orden económico internacional, entre otros ámbitos del funcionamiento sistémico, lo que nos ha interesado destacar a lo largo del texto, es que el deterioro económico y del comercio internacional ya estaba presente desde antes y, en particular, que desde hace ya varias décadas el llamado libre comercio, el multilateralismo comercial y el desenvolvimiento de la OMC han venido arrojando resultados muy lesivos para una buena parte de los países y las poblaciones.

[2] Además de las posiciones estadounidenses hacia la OMC, en el ámbito de la economía internacional, cabe también tener presente su rechazo a las medidas acordadas internacionalmente para reforzar la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo de los bancos, conocidas como Basilea III. En otros ámbitos multilaterales, han sido frecuentes sus cuestionamientos hacia las Naciones Unidas, a lo que se suman, entre otras decisiones, su retiro del Acuerdo sobre el Programa Nuclear Iraní, su retiro del Acuerdo de París sobre cambio climático, el reconocimiento unilateral de Jerusalén como capital de Israel, el anuncio de retiro de la UNESCO, la salida del Consejo de Derechos Humanos y el abandono de las actividades de preparación del Pacto mundial sobre emigrantes y refugiados.

Por consiguiente, de ninguna manera es suficiente reivindicar el regreso del comercio internacional a la situación previa a Trump, ya que en esa situación los problemas, inequidades y malos resultados se venían multiplicando. Por tanto, los llamados a privilegiar el multilateralismo comercial en oposición al unilateralismo estadounidense deberían acompañarse de la exigencia de redefiniciones sustanciales de dicho multilateralismo que lo ubiquen como un verdadero instrumento de desarrollo para los países del capitalismo atrasado.

Bibliografía

Departamento de Policía de Seattle (2000), *The Seattle Police Department After Action Report. World Trade Organization Ministerial Conference Seattle, Washington*, *November 29-December 3, 1999*, 4 de abril, <https://web.archive.org/web/20100531031112/http://www.seattle.gov/police/publications/WTO/WTO_AAR.PDF>.

Estay, Jaime (2016), "La situación actual de las negociaciones comerciales multilaterales", en Jaime Estay (coord.), *La economía mundial y América Latina, ante la continuidad de la crisis global*, Puebla, BUAP/CLACSO, pp. 91-112.

——— (2018), "Crisis, cambios estructurales y reformas insuficientes en el sistema mundial", LINEASUR. *Revista de Política Exterior*, Ecuador, núm. 13, febrero-mayo, pp. 101-128.

Organización Mundial del Comercio (2018), *Informe anual 2018*.

Varios países (2017), *Declaración conjunta sobre el comercio electrónico*. Conferencia Ministerial, undécimo periodo de sesiones, 13 de diciembre.

——— (2017a), *Declaración ministerial conjunta sobre la facilitación de las inversiones para el desarrollo*, OMC, Conferencia Ministerial, undécimo periodo de sesiones, 13 de diciembre.

3. LA RECONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES ESTADO-EMPRESA MEDIANTE LOS TRATADOS BILATERALES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

*María Teresa Gutiérrez Haces**

Introducción

La crisis económica mundial que estalló a mediados de 2008 impuso un franco cuestionamiento no solo a las bondades del paradigma económico promovido por la globalización, sino también a la eficacia de una institucionalidad internacional que venía funcionando en tándem entre el orden económico establecido desde la década de los años cuarenta del siglo XX y los cambios institucionales impuestos por una coyuntura internacional cada vez más interdependiente y globalizada.

La connivencia entre instituciones del tenor del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) refleja la profunda avenencia que prevaleció entre las instituciones del viejo orden y aquellas de más reciente creación, así como su común reticencia a emprender cambios de fondo en el *status quo* de la economía internacional.

Durante los últimos 30 años, estas instituciones, junto con los gobiernos de los países capitalistas desarrollados, y muchos de los de países en desarrollo, intentaron desmantelar progresivamente el poder del Estado, en particular como eje de la estrategia de desarrollo económico, mediante la introducción de diversos cambios de carác-

* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt. La autora agradece a Vanessa Mora el apoyo técnico brindado para la investigación del contenido de este trabajo. teresinagh@gmail.com.

ter económico e índole política, utilizando para ello no solo la imposición de programas de ajuste estructural sino también la negociación de tratados y acuerdos de libre comercio que por su contenido tendían a modificar, tanto la política económica de los países, como sus leyes internas, incluida su Constitución.

Dentro de esta coyuntura, los conflictos entre los gobiernos y las empresas en materia de inversión han sido un tema recurrente que por su propia naturaleza ha resultado ser tan controversial como las disputas de índole comercial entre los gobiernos. Tanto el GATT en su momento como la OMC desde su creación expresaron de manera reiterada la necesidad de contar con un *modus operandi* multilateral que estableciera las reglas que debían orientar no solo las relaciones entre las empresas extranjeras y los gobiernos importadores de capital, sino también los conflictos.[1]

Desde esta perspectiva, destaca el hecho de que la OMC, cuando celebró sus primeras conferencias ministeriales en Doha (2001) y Cancún (2003), nunca logró reunir el suficiente consenso entre los países miembro para incorporar en su agenda multilateral el tema de la resolución de conflictos entre gobiernos y empresas extranjeras mediante un mecanismo de arbitraje *ad hoc*. Paradójicamente, el Banco Mundial, por medio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADRI), estableció desde 1965 una instancia de carácter multilateral conocida como el Mecanismo de Solución de Disputas, que a partir de 1994 logró un posicionamiento internacional espectacular al ser incorporado como parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A partir de esa fecha, la mayoría de los acuerdos y tratados de integración económica, así como los de protección a la inversión, añadieron dicho mecanismo a su *corpus*.

[1] Durante la Ronda de Doha, se retomó el tema de la inversión, reconociendo que: "deben existir razones favorables, transparentes y estables para asegurar las inversiones transfronterizas a largo plazo, en particular las inversiones extranjeras directas, que contribuirían a la expansión del comercio"; en ese contexto, esta fue la primera ocasión en que se reconoció la relación intrínseca entre el comercio y la inversión en el marco de una declaración ministerial (Organización Mundial de Comercio, 1996).

Planteamiento

Este capítulo tiene como propósito analizar las razones por las que el enfoque bilateral sobre conflictos en materia de inversión promovido por el Banco Mundial ha logrado consolidarse pese a su carácter pronunciadamente controversial, mientras que el multilateralismo respaldado por la OMC ha, prácticamente, fracasado en su intento por atraer el tema de la inversión y su conflictividad a las regulaciones de esta institución. Este hecho refleja cómo los intereses de la mayoría de los países miembro de la OMC, desde 1996, fecha de la conferencia ministerial en Singapur, se han inclinado por mantener separada la regulación de las controversias de comercio de las de inversión.

Buscamos analizar el avance creciente de un proyecto de largo aliento que, a partir de la década de 1990, fue respaldado por los acuerdos de integración económica y los acuerdos bilaterales de protección a la inversión negociados particularmente en las Américas. Tal proyecto busca la consolidación de un régimen internacional de protección a la inversión extranjera (RIPIE) en el que los inversionistas se asumen como ciudadanos privilegiados de un orden legal internacional que busca ante todo garantizar una protección *cuasi* ilimitada a los movimientos de capital de las grandes corporaciones, desafiando con ello la autonomía de los estados nacionales (Gutiérrez Haces y Quintero, 2016).

Dada la complejidad que implica establecer un régimen de protección a la inversión extranjera en gran escala, desde finales del siglo XX, se recurrió a la instauración de acuerdos y tratados de menor espectro que respondan a los intereses de este proyecto. Con esta finalidad, se crearon diversas modalidades de instrumentos entre los que sobresalen los acuerdos y tratados de libre comercio que contienen cláusulas para proteger la inversión, como el TLCAN, y los acuerdos de promoción y protección a la inversión extranjera, conocidos genéricamente como tratados bilaterales de inversión (BIT, por sus siglas en inglés) y acuerdos de promoción y protección de la inversión extranjera (BIT/FIPA, por sus siglas en inglés). El rasgo común de todos estos instrumentos es que incluyen un mecanismo de solución de disputas empresa-Estado (MSD).

Aunque todos estos recursos coexisten y se complementan dentro de un mismo país, su implementación legal es distinta y siempre encierra cierta complejidad. Dada la importancia y repercusiones de los TLC, necesitan contar con la anuencia del poder legislativo de los países que lo suscriben, en particular por la jerarquía que adquieren al situarse por encima de la Constitución. Esta exigencia no necesariamente se aplica a los BIT; en ocasiones los gobiernos, de manera discrecional, no consideran absolutamente necesario hacerlos pasar por el escrutinio de sus legisladores (Faya-Rodríguez, 2008: 1-3).[2]

Debido a que un número considerable de estos acuerdos lo ha negociado Estados Unidos (cuadro 1), el Congreso de ese país ha tenido enorme injerencia en su contenido y aprobación, en especial porque no tiene la posibilidad de que se negocien tratados ni acuerdos que se sitúen por encima de su Constitución.

Desde el año 2006, los congresistas estadounidenses han introducido de manera continua iniciativas de ley que contravienen el contenido de muchos de los BIT que Estados Unidos ha negociado, lo cual no ha inhibido la negociación de estos instrumentos.

En 2008, con la aprobación de la *Foreign Investment and National Security Act of 2007*, la inversión extranjera en este país se vinculó con el tema de seguridad nacional.[3] Esta ley resulta de parti-

[2] Un caso aparte respecto de la relativa discrecionalidad de un gobierno respecto a si un acuerdo de protección a la inversión debe pasar o no por el escrutinio del poder legislativo es el congreso de Estados Unidos, que no acepta la negociación de ningún tratado que se sitúe por encima de su Constitución. Esta circunstancia ha pautado la política internacional de comercio de este país, como fue el caso de la propuesta de creación de una organización internacional de comercio durante la Conferencia de La Habana (1947-1948), que en gran medida fracasó porque el congreso estadounidense rechazó la propuesta por ser anticonstitucional. En su lugar, se estableció, en 1947, un arreglo interino que intentaba acercarse a la propuesta de la OIC: el GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), que fue una suerte de acuerdo y no un tratado, que estaba dentro del rango de lo permitido por el Congreso.

[3] En el mes de marzo de 2018, el presidente Trump anunció sorpresivamente que se impondría un nuevo arancel a las exportaciones de acero (25%) y aluminio (10%), argumentando que, en su estado actual, estas exportaciones representaban una amenaza a la seguridad nacional. Mencionado en Politico Newsletter, 7 de marzo de 2018, Washington.

Cuadro 1
Tratados de promoción y protección de la inversión extranjera directa negociados por Estados Unidos

Países	*Firma*	*Entrada en vigor*
Albania	11 de enero de 1995	4 de enero de 1998
Argentina	14 de noviembre de 1991	20 de octubre de 1994
Armenia	23 de septiembre de 1992	29 de marzo de 1996
Azerbaiyán	1 de agosto de 1997	2 de agosto de 2001
Baréin	29 de septiembre de 1999	30 de mayo de 2001
Bangladesh	12 de marzo de 1986	25 de julio de 1989
Bielorrusia	15 de enero de 1994	-–––
Bolivia	17 de abril de 1998	6 de junio de 2001
Bulgaria	23 de septiembre de 1992	2 de junio de 1994
Camerún	26 de febrero de 1986	6 de abril de 1989
Congo	12 de febrero de 1990	13 de agosto de 1994
Croacia	13 de julio de 1996	20 de junio de 2001
Ecuador	27 de agosto de 1993	11 de mayo de 1997
Egipto	11 de marzo de 1986	27 de junio de 1992
El Salvador	10 de marzo de 1999	-–––
Eslovaquia (modificado)	22 de septiembre de 2003	12 de marzo de 2004
Estonia (modificado)	24 de octubre de 2003	1 de mayo de 2004
Georgia	7 de marzo de 1994	17 de agosto de 1997
Granada	2 de mayo de 1986	3 de marzo de 1989
Haití	13 de diciembre de 1983	-–––
Honduras	1 de julio de 1995	11 de julio de 2001
Jamaica	4 de febrero de 1994	7 de marzo de 1997
Jordania	2 de julio de 1997	12 de junio de 2003
Kazajistán	19 de mayo de 1992	12 de enero de 1994
Kirguistán	19 de enero de 1993	11 de enero de 1994
Letonia (modificado)	22 de septiembre de 2003	1 de mayo de 2004
Lituania (modificado)	22 de septiembre de 2003	12 de mayo de 2004
Marruecos	16 de junio de 2004	1 de enero de 2006
Mongolia	6 de octubre de 1994	4 de enero de 1997
Mozambique	1 de diciembre de 1998	3 de marzo de 2005
Nicaragua	1 de julio de 1995	-–––
Panamá	27 de octubre de 1982	30 de mayo de 1991
Polonia (modificado)	12 de enero de 2004	1 de mayo de 2004
República Checa (modificado)	10 de diciembre de 2003	10 de agosto de 2004
República Democrática del Congo	3 de agosto de 1984	28 de julio de 1989
República de Moldavia	21 de abril de 1993	26 de noviembre de 1994
Ruanda	19 de febrero de 2008	-–––
Rumania (modificado)	12 de enero de 2004	1 de mayo de 2004
Rusia	17 de junio de 1992	-–––
Senegal	6 de diciembre de 1983	25 de octubre de 1990
Sri Lanka	20 de septiembre de 1991	1 de mayo de 1993
Trinidad y Tobago	26 de septiembre de 1994	26 de diciembre de 1996
Túnez	15 de mayo de 1990	7 de febrero de 1993
Turquía	3 de diciembre de 1985	18 de mayo de 1990
Ucrania	4 de marzo de 1994	16 de noviembre de 1996
Uruguay	4 de noviembre de 2005	-–––
Uzbekistán	16 de diciembre de 1994	-–––

Fuente: United Nations (2000), *Bilateral Investment Treaties 1959-1999*, Naciones Unidas, Nueva York.

cular importancia para países como México, Brasil y Chile, que por medio de sus empresas translatinas[4] se han posicionado en algunos nichos económicos en Estados Unidos (United States Congress, Congressional Record, 2008). Por otra parte, esta ley no ha impedido que surja una mayor proclividad a negociar acuerdos bilaterales de protección a la inversión que acuerdos comerciales con un capítulo sobre inversión por considerarse más expedito el proceso de un BIT que el de un acuerdo comercial. Tanto los negociadores como los legisladores prefieren enfocar su análisis en un solo asunto: la protección a la inversión extranjera, que en la complejidad de un acuerdo comercial de amplio espectro.

Al analizar cualquiera de estos dos instrumentos destaca un rasgo que prevalece, tanto en los tratados como en los acuerdos: la tendencia a delimitar y disciplinar el poder del Estado y castigarlo, si es necesario, por medio del arbitraje internacional, cuando una empresa considere que desprotege la inversión cubierta por un BIT o un TLC. Es con este propósito que dichos acuerdos establecen un MSD extraterritorial en el que los gobiernos y las empresas se someten a un proceso que necesariamente desembocará en una de las siguientes opciones: la reconciliación jurídica fuera del MSD, un desistimiento del proceso de arbitraje o, en su defecto, continuar con el proceso de arbitraje hasta el pronunciamiento de un laudo que dará lugar a la imposición de una indemnización monetaria.

Ya que este mecanismo es parte central de un BIT y de la mayoría de los TLC, los gobiernos están obligados no solo por el acuerdo

[4] Las translatinas son empresas trasnacionales latinoamericanas emergentes que han realizado inversiones directas fuera de su país de origen. Estas empresas adquirieron enorme importancia a partir de la década de los años noventa del siglo pasado. La inversión directa en el exterior de las translatinas representa una participación cada vez más importante de la IED que ingresa a América Latina. Las principales translatinas provienen de Argentina, Brasil, Chile y México. Las empresas pioneras fueron de Argentina y Brasil, mientras que México y Chile se incorporaron más tarde. Brasil ha mantenido su patrón de internacionalización y Argentina prácticamente desapareció como inversionista externo. México y Chile se han transformado en las más dinámicas (Cepal, 2005: 73-79).

sino también por su propio cuerpo legislativo (que en su momento aprobó este instrumento) a cumplir con los compromisos adquiridos con otro país en materia de protección a la inversión. Así, cualquier acción de un gobierno que implique la imposición de requisitos de desempeño a la inversión extranjera o que produzca un trato discriminatorio a dicha inversión se considera una violación a lo pactado.

Desde 1994, la mayoría de los gobiernos receptores de capital signatarios de un BIT o un TLC han enfrentado serias dificultades para hacer prevalecer algunas de sus políticas de desarrollo económico por encima de las prioridades de las empresas trasnacionales, lo que ha traído como consecuencia que los gobiernos de los países importadores de capital se vean desprovistos de una de sus más importantes atribuciones: la capacidad para dictar políticas públicas por encima de los intereses particulares de las grandes corporaciones. Paradójicamente, aunque hasta hace algunos años un argumento de esta naturaleza no habría impedido la proliferación de los BIT y TLC, a partir de 2007 algunos países de América del Sur, en especial Bolivia, Ecuador y Venezuela, empezaron a cuestionar el ilimitado poder de esos tratados por el daño que infringen a las políticas públicas de los países y propusieron otras alternativas. Una reacción similar se ha dado también en los países desarrollados, como los de la Unión Europea, Canadá y Australia, al momento de negociar nuevos acuerdos, sobre todo con Estados Unidos.

Naturalmente, este cuestionamiento contraviene la tendencia que predominó en los últimos 50 años en que los países desarrollados y, en especial, sus grandes empresas presionaron por medio de las instituciones internacionales o en muchos casos directamente para que se establecieran reglas claras y vinculatorias que protegieran sus intereses en los países en desarrollo. Entre los intentos más destacados se encuentran el Acuerdo Multilateral de Inversión (AMI, 1995), el fallido Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (2004) y los fracasados intentos de introducir el tema de la protección a la inversión en la OMC.

Si bien los BIT y los capítulos relativos a inversión en los TLC son la respuesta más cercana a los intereses de las corporaciones,

en años recientes se ha dado un nuevo fenómeno. Los BIT han dejado de considerarse un instrumento exclusivo de las empresas de los países desarrollados y se han convertido también en un instrumento de protección de las empresas de los países en desarrollo. Visto así, el propósito original de su creación ha sido superado.

Contexto

La conformación de un RIPIE está anclada a tres grandes procesos: la integración económica inspirada en el regionalismo abierto, que, entre otros aspectos, aceptó la inclusión de asuntos que aparentemente no estaban vinculados con el esquema tradicional de la integración comercial descrito en el capítulo XXIV del GATT, como ha sido el caso de la inversión, los servicios y la propiedad intelectual entre otros.

El regionalismo abierto provocó la incorporación de un capítulo sobre la protección de la inversión extranjera en todos los acuerdos de libre comercio negociados a partir de 1988, fecha de la implementación del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU) y, en particular, con el advenimiento del TLCAN en 1994.

Un segundo anclaje se dio con la inclusión del tema de la inversión en la agenda de discusiones de la OMC y, finalmente, el tercer amarre se produjo con la negociación de los acuerdos de promoción y protección a la inversión extranjera (BIT/FIPA) originalmente inspirados en el modelo de la OCDE y después en el capítulo 11 del TLCAN.

Indudablemente, estos tres enlaces dieron un vigoroso respaldo a un proyecto que buscaba establecer un régimen internacional que protegiera la inversión extranjera del proteccionismo de los gobiernos receptores de capital y de sus ciudadanos.

De los tres anclajes mencionados, el caso de la OMC es quizás el más paradójico ya que el tema de la inversión, discutido multilateralmente en el seno de esta Organización, ha desembocado de forma rei-

terada en fracasos.[5] La incapacidad de esta organización para llevar a buen término acuerdos multilaterales sobre este aspecto ha puesto de manifiesto la polarización que ha prevalecido en las conferencias ministeriales, en un sentido que difícilmente da lugar al surgimiento de un genuino consenso entre la comunidad de países agrupados en torno a determinados intereses económicos, sin importar una identidad regional, como fue el caso de Brasil, China e India dentro del llamado G21plus; de India, China e Indonesia oponiéndose a Estados Unidos; o de la Unión Europea y Estados Unidos trabajando en tándem contra grandes naciones emergentes como India y China.[6]

El estancamiento de la Ronda de Doha (2001-2007) y la suspensión de las negociaciones del ALCA en 2005 fueron, en este sentido, una plataforma de lanzamiento para que un sinnúmero de países justificara la promoción de su propia agenda económica y tratara de consolidar reglas de comercio e inversión más adecuadas a sus intereses particulares.

La instrumentación de una estrategia a dos velocidades llevada a cabo por los representantes gubernamentales de la mayoría de los países fue, y aún es, uno de los principales rasgos de las reuniones multilaterales, en especial de la OMC. Los países participan en las discusiones con cautela y escepticismo, pero calculando que tal vez puedan obtener alguna ventaja de las negociaciones multilaterales.

[5] Las negociaciones de la OMC colapsaron cuando Estados Unidos e India no lograron establecer un compromiso acerca de las medidas destinadas a ayudar a que los países más pobres protegieran a sus agricultores contra los aumentos de las importaciones.

[6] Inicialmente, el meollo de las discusiones residió en la fórmula que debía aplicarse para poder reducir los aranceles agrícolas y los subsidios a la exportación. En la reunión de Cancún (2003), los países en desarrollo rechazaron la propuesta agrícola conjunta de Estados Unidos y la Unión Europea, lo que dio lugar al nacimiento de un tremendo contraliderazgo encabezado por India y Brasil, pero también activamente respaldado por China. La reunión en Hong Kong (2005), si bien logró un acuerdo sobre la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas de forma escalonada hasta el año 2013, no alcanzó ningún tipo de anuencia para la disminución de los subsidios agrícolas nacionales. El año 2007 fue de mayor distensión, gracias a un cambio de estrategia de la OMC que consistió en consultas bilaterales con grupos reducidos.

De forma análoga, los mismos países inician negociaciones bilaterales o hasta plurilaterales de acuerdos de liberalización comercial que consideran un amplio espectro de asuntos a negociar como la inversión y no meramente los aranceles (Gutiérrez Haces, 2009: 12).

Un aspecto de particular importancia para los propósitos de este capítulo es el referente a la protección de la inversión extranjera y los mecanismos de solución de controversias que a partir del año 2003, como una de las consecuencias de la reunión ministerial de Cancún,[7] no fueron aceptados para formar parte de la agenda final de Doha debido a las posiciones en contra de la Unión Europea. En este mismo encuentro, Estados Unidos tampoco mostró gran entusiasmo en mantener el tema de la inversión dentro del documento de negociación de la Ronda. Aunado a esto, países como Japón, Canadá y Corea, que tradicionalmente habían buscado establecer medidas para proteger sus capitales, tampoco lograron algún avance en este sentido.

Hasta 2018, el tema de la inversión no ha podido incorporarse oficialmente a las negociaciones de la OMC debido, en gran medida, a que desde la reunión ministerial en Singapur (1996), considerada la primera conferencia ministerial de la OMC destinada a consolidar la nueva organización, se definieron los cuatro grandes temas que orientarían futuras reuniones: inversión (por su conexión con el desarrollo social), competencia (con la finalidad de explicitar prácticas restrictivas que obstaculizaran el comercio), aduanas (facilitación comercial) y contratos y compras gubernamentales (buscando mayor transparencia). Estos temas, planteados en la declaración final, se trazaron de forma tan heterogénea y restrictiva que poco facilitaron la dinámica de las futuras negociaciones a pesar de que formaban parte del acuerdo final de los ministros, que habían resuelto instrumentar un programa de trabajo sobre comercio e inversión al interior de la Organización Mundial del Comercio.

[7] Las conferencias ministeriales son el órgano de adopción de decisiones más importante de la OMC. En estas reuniones están representados todos los países que integran dicha organización y sirven para plantear cualquier asunto relacionado con los acuerdos comerciales multilaterales. Las reuniones ministeriales ocurren cada dos años.

El grupo de trabajo se reunió en 10 oportunidades entre 1997 y 1999. El asunto más controvertido en estas reuniones fue el relacionado con "las ventajas y desventajas de introducir reglas bilaterales, regionales y multilaterales, desde una perspectiva del desarrollo" (Documento WT/WGTI/2, 1998).

Durante la reunión ministerial en Seattle (1999), los países pertenecientes a la OCDE aprovecharon la ocasión para difundir información respecto a los resultados de las negociaciones que se habían llevado a cabo en el AMI. El propósito de la OCDE era obtener un mayor consenso mediante el sondeo acerca de la posibilidad de que se estableciera un acuerdo sobre inversión calcado del contenido del AMI pero con un alcance más amplio que regularía las relaciones entre los países al interior de la OMC. Tal pretensión obtuvo un magro consenso, en especial porque países como India, Pakistán, Malasia y Egipto sostuvieron su posición tradicional de oposición al establecimiento de cualquier tipo de acuerdo sobre inversión en la OMC. En contraste, países como Japón, Canadá y la propia Unión Europea habían mostrado interés en iniciar la discusión de temas de inversión como preámbulo para la posible negociación de un acuerdo amplio de protección a la misma.

Durante la Conferencia Ministerial de Cancún (2003), varios representantes de países, tanto desarrollados como en desarrollo, concluyeron que después de siete años de trabajo ya era tiempo de que se iniciaran negociaciones tendientes a establecer un acuerdo sobre inversión auspiciado por la OMC. La propuesta estaba ampliamente justificada frente a la constatación de que la multiplicidad de acuerdos regionales y bilaterales sobre la materia solo se prestaba a traslapes y confusión. Con base en este argumento, un acuerdo amplio con el sello institucional de la OMC establecería un marco más estable y menos discriminatorio que el que hasta ese momento había. Sin embargo, un número considerable de países mostró inquietud ante la perspectiva de que un acuerdo multilateral impusiera gran cantidad de obligaciones que las que ya había en los acuerdos bilaterales negociados.

Después de la reunión ministerial en Cancún, la resistencia a una negociación multilateral sobre inversión creció de manera expo-

nencial entre los países en desarrollo, pero no solo eso. Tres aspectos alimentaron la desconfianza: por una parte, la mala reputación que acompañaba al fracasado AMI lanzado sin éxito por la OCDE; la existencia del capítulo 11 referente a inversión contenido en el TLCAN, el cual, pese al enorme criticismo que generó, amenazaba con convertirse en el modelo ideal a reproducir, no nada más en el acuerdo de libre comercio de las Américas, sino también en cualquier otro acuerdo de integración; y, por último, el dudoso uso que se venía dando a los mecanismos de solución de disputas incluidos tanto en el TLCAN como en los BIT popularizados después de 1994.[8]

Uno de los mandatos que se derivó de la reunión de Cancún (2003) fue que los temas de Singapur (1996) formarían parte del programa de la Conferencia Ministerial para el Desarrollo en Doha, pero en los hechos, a partir del primero de agosto de 2004, los miembros acordaron que tal mandato no se seguiría y que las negociaciones girarían en torno a un solo tema: la facilitación del comercio. De esta manera los temas de Singapur restantes fueron eliminados en las futuras negociaciones dentro de la Ronda de Doha.[9]

[8] Las reacciones contestatarias en contra de los BIT y su mecanismo de solución de controversias se exacerbaron a raíz de la crisis en Argentina, que desencadenó numerosas demandas de las empresas extranjeras afectadas contra el gobierno y la aparición de un grupo de tenedores conocidos como los fondos buitre. Como consecuencia de esto, empezó a extenderse la opinión de que tanto los BIT como los capítulos sobre inversión incluidos en los TLC no beneficiaban de manera fehaciente a los países en desarrollo que los firmaban. Pese a esta creencia, los gobiernos continuaron negociando tales arreglos.

[9] El Grupo de Trabajo de la OMC relativo a inversiones explicaba en su último informe al Consejo General, del 11 de julio de 2003, que dentro de la definición de inversión, la principal discusión residió entre una concepción amplia y otra restringida, lo cual había llevado a proponer eventualmente una definición híbrida que adoptaría un enfoque restringido en el momento del acceso a los mercados y una más amplia que podría aplicarse en el momento en que la inversión ya estuviera establecida. Esto implicaba que dicha definición consideraba diferente tipo de activos. El informe también mencionaba la necesidad de que los países receptores hicieran mejores esfuerzos para lograr una mayor transparencia de sus regímenes en materia de inversión y mencionaba el debate que había surgido en torno al principio de no discriminación. Sin duda uno de los aspectos más interesantes de dicho informe fue

Estados Unidos inició por su parte un proceso de negociación de BIT con los países que consideraba debían estar "bajo observación" o en un virtual *stand by* hasta que demostraran no solo su anuencia, sino también un compromiso de fondo con los cambios estructurales de su economía; tal fue la experiencia de América Central, Chile y Colombia al negociar sus acuerdos con Estados Unidos.

La iniciativa estadounidense produjo un efecto dominó en diversas regiones del orbe; un número considerable de países pertenecientes a la Unión Europea, Asia y América Latina negociaron sus propios acuerdos de protección, con o sin la participación de Estados Unidos, dando la espalda a las instancias multilaterales y dejando la OMC a merced de su propio fracaso.

Ante el nivel de polarización que los BIT y TLC producían, en el año 2015, la UNCTAD manifestó su intención de ser parte de una reforma sustancial del Mecanismo de solución de disputas que había funcionado hasta ese momento. Convencida de la necesidad de revisar las normas de inversión y su regulación internacional, anunció las directrices de acción de una reforma a dicho mecanismo:

- Salvaguardar el derecho a regular por parte de los estados.
- Reformar el mecanismo de solución de controversias a la inversión.
- Promover y facilitar la inversión.
- Asegurar una inversión responsable.
- Mejorar la consistencia sistémica: es decir, diseñar compromi-

---

el tema de las obligaciones de los inversores y los países de origen, en el sentido de que era imperativo establecer un adecuado balance entre la disparidad del poder económico, el alcance mundial de las empresas multinacionales y el limitado margen de regulación de las mismas que los países receptores de la inversión poseen, lo que a la larga implicaría el establecimiento de códigos de conducta. Por último, el informe insistía en la necesidad de consensuar el futuro acuerdo multilateral sobre inversiones con el Acuerdo General sobre el Comercio y Servicios (AGCS), ya que este contenía disposiciones que debía seguir el grupo de trabajo encargado de la relación entre comercio e inversión. Por ejemplo, en el marco del AGCS se estableció que ningún gobierno tendría la obligación de abrir sectores específicos al capital extranjero e incluso que si el gobierno decidiera la participación del capital extranjero, este tendría todo el derecho de fijar los límites de la inversión, lo cual iría contra las reglas establecidas en los BIT y TLC (Documento WT/WGTI/7).

sos internacionales relacionados con la inversión que incluyan los objetivos de un desarrollo sostenible.
- Equilibrio entre los derechos y obligaciones dentro de los acuerdos internacionales y responsabilidad de los inversores.

Con esto en mente, la UNCTAD enfatizó el hecho de que desde 1960 habían elementos de aprendizaje que debían servir en las futuras modificaciones a los mecanismos de solución de controversias; por ejemplo, la constatación de que a lo largo de los años los acuerdos internacionales que han incluido temas de inversión siempre han enfrentado imprevistos, por lo que deberán instrumentarse medidas de seguridad. Otro aspecto que la UNCTAD mencionó fue que este tipo de acuerdos mostraba serias limitaciones en sus objetivos de promoción al desarrollo y que más bien eran acuerdos enfocados a la protección; por último, esta institución insistió en que debía reconocerse que estos acuerdos tenían repercusiones amplias en materia política y social, no solo económica (United Nations Conference on Trade and Development, World Investment Report, 2015).

En ese contexto, la UNCTAD estableció un enfoque estratégico que involucraba nuevos objetivos para la inversión considerando que la coyuntura en la que se insertaban estos acuerdos se ha modificado con el paso de los años. En suma, la inversión debería estar en concordancia con los objetivos de desarrollo sostenible y priorizar un mayor papel de los gobiernos en asuntos económicos.

Estos aspectos deben ser dimensionados como parte de una línea de continuidad de un proceso de vieja data en el que destaca la lucha que desde mediados de los años sesenta emprendieron los gobiernos más poderosos junto con las empresas para imponer reglas de protección a su inversión a los países de menor desarrollo económico. Es en este sentido que el análisis de los diferentes momentos en que las reglas de los inversionistas se fueron imponiendo. por medio de un conjunto de instituciones internacionales, resulta determinante si se quiere calibrar el significado no solo de los capítulos referentes a la protección de la inversión en los acuerdos de libre comercio, sino también en los BIT y los FIPA (Gutiérrez Haces, 2004: 8).

Buscando la matriz de los nuevos acuerdos de protección a la inversión extranjera

Las negociaciones en torno al TLCAN a mediados de la década de 1990 fueron un verdadero laboratorio de experimentación, no solo para México, Canadá y Estados Unidos, sino también para el resto de los países de América Latina y el Caribe, que observaban con enorme interés los resultados de la primera negociación de un acuerdo de libre comercio en el que dos de los países industrializados más ricos del mundo concertaban un acuerdo de liberalización comercial con un país en desarrollo. Este hecho difícilmente podría pasar inadvertido para un número considerable de naciones que durante décadas habían seguido con detenimiento la política económica proteccionista y, por ende, nacionalista de México como un punto de referencia para sus propias políticas.

Esta negociación dio lugar a múltiples especulaciones sobre el futuro de México, en particular el debilitamiento de su liderazgo en América Latina, a cambio de una posición relativamente privilegiada en América del Norte. En 1994, México logró la aprobación e implementación del TLCAN, así como su ingreso como miembro pleno a la OCDE; con ello inició una etapa de mayor identificación y acercamiento al modelo norteamericano.

Conscientes de esto, Canadá y Estados Unidos decidieron al unísono sacar provecho de una negociación con un país de la talla de México, dispuesto a ceder en ciertos aspectos a cambio de participar en las grandes ligas del comercio internacional.

Los negociadores mexicanos lograron que se excluyeran del TLCAN ciertos recursos naturales como el petróleo, alarmados con la mala experiencia que los canadienses habían tenido en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos; en revancha dejaron pasar otros aspectos como los estipulados en el capítulo 11 sobre inversión, con respecto a lo que se entendía por un acto de expropiación, que a la larga ha provocado un número considerable de demandas en contra del gobierno mexicano.[10]

[10] A la luz de los conflictos que ha traído aparejada la aplicación del capítulo 11,

Uno de los rasgos más innovadores en esta negociación fue la inclusión de asuntos no estrictamente comerciales para su discusión, lo que dio como resultado la aparición del capítulo 11, destinado en exclusiva a establecer las reglas de comportamiento y tratamiento de la inversión proveniente de la propia región, así como los mecanismos que buscaban dar solución a las controversias originadas a raíz de alguna violación a las reglas que protegían la inversión de los tres países.

La inclusión de dicho capítulo implicó, como se mencionó antes, el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias *ad hoc* que, a su vez, provocó el resurgimiento y la revaloración de los acuerdos de protección a la inversión extranjera (BIT) de los años sesenta. Estos acuerdos incluían al menos dos recursos creados para solucionar las diferencias entre gobierno y empresa: uno, fundado en 1965 dentro del Banco Mundial, conocido como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI),[11] y el otro, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI),[12] perteneciente a las Naciones Unidas, desde 1976.

Uno de los mayores logros del TLCAN fue el respaldo que dio a la futura construcción de un RIPIE, gracias al ambiente de credibilidad y certidumbre que desató la inclusión de un conjunto de cláusulas que establecían un mecanismo vinculante y obligatorio para la solución de disputas. Este ofrecía a las empresas la posibilidad de demandar directamente a un Estado (sin interponer una nota diplomática), ventilar la disputa en un tribunal internacional ligado al Banco Mundial o a las Naciones Unidas y establecer compromisos vinculatorios

---

sobre todo en lo relativo a un acto de expropiación, después se reconoció que durante las negociaciones no se había evaluado cabalmente las consecuencias de introducir al texto del TLCAN la expresión "equivalente a una expropiación", en gran medida porque en el ánimo de los negociadores había predominado más el interés por establecer reglas claras y una mayor certeza para los inversionistas, que considerar con detenimiento el verdadero significado de la expresión *ni tomar una medida equivalente a la nacionalización o a la expropiación de una inversión* [cursivas nuestras].

[11] International Center for Settlements on Investment Disputes (ICSID).

[12] United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL).

entre demandante y demandado, como el pago en efectivo de la indemnización que hacía muy atractivo a las empresas invertir en un país del TLCAN (cuadro 2).

Gracias a esto, pudo establecerse un orden jurídico supranacional que serviría para proteger la movilidad de capital dentro de la región de América del Norte al proporcionar amplios derechos y privilegios al inversionista de la región, otorgándole el poder de hacer valer sus derechos mediante ejecución forzada en el ámbito privado.

Cuadro 2
Capítulo 11 del TLCAN.
Obligaciones que de no ser cumplidas pueden servir de base para una demanda

- *Trato/tratamiento nacional:* obligación de dar el mismo trato a la inversión y el inversionista proveniente de un país del TLCAN no menos favorable que el otorgado al inversionista y la inversión nacional en iguales circunstancias (artículo 1102).
- *Trato de nación más favorecida:* obligación de tratar a la inversión y el inversionista de modo no menos favorable que a la inversión y el inversionista de cualquier otro país (artículo 1103).
- *Estándares mínimos de tratamiento:* obligación de tratar a la inversión y el inversionista conforme a las leyes internacionales, incluyendo trato justo y equitativo (artículo 1105).
- *Compensación en caso de expropiación:* obligación de no expropiar ni directa ni indirectamente o tomar medidas equivalentes a la expropiación de una inversión sin compensación (artículo 1110).
- *Exigencias sobre comportamiento/operatividad/desempeño:* es obligatoria la no imposición de determinados requisitos o exigencias de comportamiento, como aceptar un determinado porcentaje de contenido local o nacional en la producción o en la contratación de empleos (artículo 1106).

Fuente: Department of Foreign Affairs and International Trade, *The North American Free Trade Agreement Chapter Eleven Investment*, Ottawa, Foreign Affairs and International Trade Canada, 1992.

Antes de la instrumentación del MSD en el TLCAN, prácticamente ningún país en desarrollo estaba dispuesto a aceptar que las regulaciones internas sobre la inversión extranjera fueran objeto de una controversia en tribunales internacionales. La reiterada mención de la Cláusula Calvo cuando surgía un conflicto de esa naturaleza había sido, hasta la década de 1990, el recurso más utilizado para impedir

que los inversionistas extranjeros y sus gobiernos arremetieran contra el proteccionismo de los países menos desarrollados. Los países exportadores de capital, tampoco estaban dispuestos a someterse a los tribunales de la nación huésped, alegando la posibilidad de juicios sesgados y la demostrada inclinación de las autoridades locales a proteger a sus connacionales.

El aspecto más controversial dentro del capítulo 11 del TLCAN es el relacionado con la definición de inversión, sus límites y alcances, los cuales son particularmente amplios.[13] Así el término inversión se define de tal forma que cubre al mismo tiempo la acción de invertir y los resultados de esa acción. La amplitud de sujetos y acciones que cubren este término es la raíz de la mayoría de los conflictos que este capítulo ha suscitado en los últimos 24 años. En buena medida, esto se explica por la diversidad de actores que pueden entrar en esta definición, lo cual ha dado lugar a la presencia de un amplísimo radio de protección jurídica para los inversionistas, facilitando la interpretación de los casos que puedan considerarse atentatorios al capítulo 11.

El artículo 1139 ofrece una lista pormenorizada de lo que se entiende por inversión e inversionista: una empresa, el capital invertido, concesiones, derechos de propiedad industrial e intelectual, el título de participación de una empresa, un título de deuda, un préstamo a una empresa, deuda entre afiliados, préstamos con vencimiento mayor a tres años, intereses producidos por los capitales u otros recursos resultado de una actividad económica llevada a cabo en el territorio de la inversión, bienes inmuebles, aportaciones y transferencias a una de las partes, etc. (Vega, 2003: 11-12; Hufbauer y Shott, 2005: 204).

Esta definición ha provocado confusión debido a la diversidad de actividades que prevé una descripción de esta naturaleza, en especial respecto del término expropiación, ya que muy fácilmente el

[13] La legislación mexicana tiene una definición más acotada de la inversión extranjera directa (IED) que la explicitada en el capítulo 11. Considera que la IED tiene cuatro componentes: las nuevas inversiones, la reinversión de utilidades, las cuentas entre compañías (que comprende préstamos y adelanto de pagos de las matrices residentes en el exterior a sus filiales en México) y la importación de activos fijos por parte de las maquiladoras.

margen de acción de esta inversión puede toparse con limitantes que podrían considerarse atentatorias contra el artículo 1102 de *Tratamiento nacional* y el artículo 1103 de *Trato de nación más favorecida*, los cuales protegen el libre desempeño de la inversión extranjera en el TLCAN.

Un segundo aspecto que ha incrementado el surgimiento de demandas contra los gobiernos, es una disposición jurídica dentro del capítulo 11 (artículo 1110), por la cual se obliga al país perdedor a resarcir pecuniariamente al que inició y ganó la querella en una de las monedas de los países que forman el Grupo de los Siete, entre los cuales se encuentran Canadá y Estados Unidos; hasta este momento, casi todas las demandas se han hecho en dólares estadounidenses y canadienses (artículo 1110, incisos 3 y 4).

Esta medida, única en su género dentro de las disposiciones del TLCAN, ha despertado actitudes francamente especulativas de muchas empresas, las cuales al aprovechar las cláusulas del capítulo 11 detectan de forma expresa espacios de inversión que de antemano se saben conflictivos –en especial, por estar vinculados con asuntos ambientales, laborales o sociales en particular sensibles– para iniciar sus operaciones. Con ese conocimiento, las empresas empiezan el proceso de inversión buscando de manera dolosa que en algún momento las autoridades se opongan a sus operaciones y que, en consecuencia, las firmas puedan recurrir a la demanda y a las ventajas de la indemnización.

La nueva generación de acuerdos de protección a la inversión extranjera

A raíz del éxito en la aplicación de los mecanismos de solución de controversias en materia de inversión, las empresas trasnacionales iniciaron un proceso de cabildeo presionando a sus gobiernos para que negociaran nuevos acuerdos de libre comercio que incluyeran un capítulo sobre inversión o, en su defecto, la celebración de acuerdos bilaterales de promoción y protección de la inversión extranjera.

Estados Unidos, en particular, consideró que tal vez el TLCAN no era un mecanismo suficiente para proteger los intereses de sus inversionistas y alentó la negociación de nuevos acuerdos bilaterales de protección a la inversión como una condición *sine qua non* para negociar luego acuerdos comerciales de mayor alcance.

De esta forma surgió una nueva generación de BIT que se convirtió en un instrumento común en la estrategia internacional de comercio de Estados Unidos, basada en un permanente condicionamiento de cualquier negociación a los méritos demostrados en lo tocante a la protección a la inversión.

El TLCAN estableció un modelo expansivo para proteger la inversión de Norteamérica que se reprodujo en nuevos acuerdos negociados por alguno de los tres países signatarios del TLCAN. Sin duda, la parte más novedosa fue la vinculación que este hacía con los MSD ya existentes en el CIADI y el UNCITRAL; sin embargo, a medida que el TLCAN empezó a generar un número considerable de demandas, se constató que se había convertido en un recurso de las empresas contra los gobiernos de Canadá y Estados Unidos, y no solo contra México, como originalmente se había previsto.

Ante lo controversial que había resultado el uso del MSD adosado al TLCAN, el gobierno de Canadá diseñó su propio modelo de BIT, el cual continuaba reconociendo los MSD del TLCAN pero dando una interpretación más acotada a ciertas definiciones como *equivalente a una expropiación* [cursivas nuestras] incluida en el capítulo 11, debido a los problemas que ocasionaba una definición tan imprecisa. Canadá no es el único país de la región que creó su propio modelo BIT; países como Argentina y Chile, así como el mismo México, decidieron construir su propio acuerdo, marco que refleja los intereses particulares de cada país y el uso que se ha dado a la experiencia de otros países. En este sentido, el modelo canadiense refleja claramente el peso de los intereses de la sociedad civil que desde hacía varios años pugnaba por la renegociación del TLCAN y, en particular, del capítulo 11 desde una perspectiva de desarrollo sustentable.

El contenido del modelo canadiense representó un avance y contribuyó a la decisión de introducir una interpretación que garan-

tizara mayor transparencia en el proceso de los MSD. Sin duda, las consideraciones acerca de que en determinadas circunstancias el manejo de los recursos naturales o las normas ambientales no puede ir en contra de los intereses de la sociedad ni puede ser considerado un acto de expropiación por ningún tribunal originado de un BIT o TLC fueron una señal positiva en una discusión que tantos problemas ha causado en los países latinoamericanos que enfrentan demandas por expropiación al defender sus recursos naturales.[14] La aportación del modelo canadiense no surgió en el vacío; la oposición a la adquisición de recursos naturales por parte de empresas estatales extranjeras ocurre en Canadá desde el año 2004. Un grupo de parlamentarios expresó preocupación concerniente a una operación de la China Minmetals Corporation, una sociedad estatal china que pretendía adquirir la emblemática empresa minera Noranda Inc. La compra no se concretó, pero China no quitó el dedo del renglón y optó por una estrategia de bajo perfil que se tradujo en la adquisición de empresas mineras canadienses de menor talla.[15]

Por su parte, el Congreso de Estados Unidos apeló en 2005 a la seguridad energética nacional para impedir que la China Nacional Offshore Oil Corporation adquiriera la empresa estadounidense

[14] Canadá empezó a negociar sus BIT en 1989 con base en el modelo de la OCDE. En 2003 el gobierno de Canadá actualizó su modelo de BIT el cual ahora consta de 15 artículos y dos anexos. En esta actualización Canadá incorporó la experiencia que había acumulado en el TLCAN. Los aspectos más importantes en dicho reajuste fueron: dar una mayor claridad a las obligaciones sustantivas contenidas en el capítulo 11, dotar de mayor claridad y apertura el proceso de solución de controversias, y ampliar la lista de reservas y excepciones. El modelo canadiense hace una clara diferencia entre las medidas que afectan potencialmente la inversión que estaría ingresando en su territorio y las medidas que afectan la inversión ya instalada en el país. En los anexos se listan importantes excepciones; en especial sobresalen las reservas sobre los servicios sociales y la capacidad que se reserva el gobierno canadiense de mantener o establecer medidas en los sectores de la salud, el medio ambiente, la seguridad y la educación pública.

[15] Los intentos de modificar la Ley Canadiense sobre Inversión de 1985 (*Investment Canadian Act*) se iniciaron en 2005. El propósito era proteger la seguridad nacional y a la vez homologar esta legislación con la de los países del G-8 que ya poseen leyes sobre inversión vinculantes a los temas de seguridad nacional.

productora de petróleo Unocal; el asunto fue resuelto con la venta de Unocal a Chevron, a pesar de que dicha empresa había hecho un ofrecimiento monetario muy inferior al de los chinos (Salzberger, 2005:1; Walter, 2006:1). Un caso similar se dio en Canadá contra la China Petrochemical Company. En ambos casos resulta interesante observar el resurgimiento de un cierto tipo de proteccionismo a favor de las empresas nacionales que manejan determinados recursos naturales en Canadá y Estados Unidos, lo cual no obsta para que los gobiernos y las empresas de estos dos países continúen presionando por diversos medios para la venta de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex). En ese sentido, la reforma constitucional de 2013, promovida por el gobierno mexicano, es una respuesta.

Actualmente no hay un modelo único de BIT; además de los casos descritos, hay también BIT que se apegan al modelo más tradicional sin que el gobierno que lo adopte pretenda imprimirle sus propias reservas o ciertas particularidades. Un caso interesante lo constituye El Salvador, que antes de negociar un acuerdo de largo alcance con Estados Unidos hizo importantes cambios constitucionales que se adaptaban de manera apriorística a las exigencias de este país.

México ocupa el segundo lugar con el mayor número de demandas en el CIADI, pese a que hasta inicios del año 2018 no había firmado su adhesión plena a dicha instancia de arbitraje. De 1994 a 2018, el gobierno mexicano utilizó el mecanismo complementario de solución de controversias del CIADI, conocido como Convenio de Washington, para dirimir los conflictos. Hasta el año 2018, México no había formulado su intención formal de incorporarse oficialmente al CIADI, mientras que Canadá la concretó desde 1995.

Debido al actual proceso de renegociación del TLCAN iniciado en 2017, el gobierno mexicano tomo la decisión de solicitar su adhesión plena al CIADI, misma que fue aceptada a inicio de 2018. Esta decisión fue motivada principalmente por las amenazas del presidente Trump respecto del retiro de Estados Unidos del TLCAN o en su defecto suprimir el mecanismo de solución de controversias considerado en el capítulo 11 del Tratado y obligar a que las disputas en materia de inversión se dirimieran en las cortes nacionales.

Cuadro 3
Tratados de promoción y protección de la inversión extranjera directa negociados por México

Países	*Firma*	*Entrada en vigor*
Alemania	25 de agosto de 1998	23 de febrero de 2001
Argentina	13 de noviembre de 1996	22 de Junio de1998
Australia	23 de agosto de 2005	21 de julio de 2007
Austria	29 de junio de 1998	26 de marzo de 2001
Bahréin	29 de noviembre del 2012	30 de julio del 2014
Bielorrusia	4 de septiembre de 2008	27 de agosto de 2009
Bélgica/Luxemburgo	27 de agosto de 1998	20 de marzo de 2003
Corea	14 de noviembre de 2000	28 de junio de 2002
Cuba	30 de mayo de 2001	29 de marzo de 2002
China	11 de julio de 2008	6 de junio de 2009
Dinamarca	13 de abril de 2000	23 de septiembre de 2000
Eslovaquia	26 de octubre de 2007	8 de abril de 2009
España	10 de octubre de 2006	4 de abril de 2008
Finlandia	22 de febrero de 1999	21 de agosto de 2000
Francia	12 de noviembre de 1998	11 de octubre de 2000
Grecia	30 de noviembre de 2000	26 de septiembre de 2002
Haití	07 de mayo del 2015	En proceso
India	21 de mayo de 2007	23 de febrero de 2008
Italia	24 de noviembre de 1999	5 de diciembre de 2002
Islandia	24 de junio de 2005	28 de abril de 2006
Kuwait	22 de febrero de 2013	Abril de 2016
Países Bajos	13 de mayo de 1998	1 de octubre de 1999
Panamá	11 de octubre de 2005	14 de diciembre de 2006
Portugal	11 de noviembre de 1999	4 de septiembre de 2000
Reino Unido	12 de mayo de 2006	25 de julio de 2007
República Checa	4 de abril de 2002	14 de marzo de 2004
Singapur	12 de noviembre de 2009	3 de abril de 2011
Suecia	3 de octubre de 2000	1 de julio de 2001
Suiza	10 de julio de 1995	11 de marzo de 1996
Trinidad y Tobago	3 de octubre de 2006	16 de septiembre de 2007
Turquía	17 de diciembre de 2013	17 de diciembre de 2017
Uruguay	30 de junio de 1999	1 de julio de 2002

Fuente: Secretaría de Economía, *APPRIs Suscritos On-line database,* México, Secretaría de Economía, 2011.

En la actualidad, México tiene más de 20 demandas por medio del capítulo 11 del TLCAN, lo que significa que la mayoría de sus conflictos se han generado con empresas de Estados Unidos y Canadá. La mayor parte de estas controversias han puesto en peligro la gobernanza de los gobiernos locales que, en general, han tenido que enfrentar innumerables protestas sociales que produjeron conflictos entre las empresas y las autoridades. Indudablemente estos conflictos, catalogados como acciones *equivalentes a una expropiación*, sentaron un importante precedente en la conducta de los gobiernos estatales y municipales respecto al comportamiento de la inversión extranjera. En términos generales, han aplicado acciones preventivas en contra de la sociedad civil cuando se sospecha que pueda surgir una demanda; en otros casos, los gobiernos aplican una suerte de autocensura con respecto al diseño de políticas públicas que podrían afectar el libre desempeño del capital.

Todo parece indicar que a consecuencia del acelerado crecimiento de los BIT, se ha vuelto innecesario continuar insistiendo en el establecimiento de un acuerdo de carácter global como originalmente lo proponía la OCDE y después lo planteó la OMC. En este sentido, la instrumentación de un acuerdo marco multilateral que considere elevados estándares para la liberalización y protección de la inversión extranjera, así como un mecanismo efectivo de solución de disputas, es ya una realidad gracias a los BIT y los FIPA de principio de siglo XXI.

Taxonomía de las demandas corporativas en contra del gobierno mexicano por medio del TLCAN y los BIT

El TLCAN fue el primer instrumento basado en el libre comercio que incluyó un capítulo que de manera específica regula y protege el movimiento de capitales de las empresas con matriz en alguno de los países de Norteamérica.

La incorporación de un mecanismo de solución de disputas, que establece una suerte de arbitraje internacional de carácter extraterritorial, representó un cambio de fondo en las relaciones empresa-go-

bierno al permitir que las compañías pudieran tener al menos dos grandes opciones para resolver sus controversias en contra de un gobierno. Nos referimos a los tribunales locales/cortes nacionales y a los mecanismos de carácter internacional como el CIADI y el UNCITRAL.[16]

En términos generales, podría decirse que las empresas demandantes han ganado un mayor número de casos que los gobiernos receptores de capital. Dada la innegable dependencia de la economía mexicana respecto de la estadounidense, el capítulo 11 del TLCAN ha representado un enorme aliciente para las empresas originarias de este país que no solo exigen certeza y protección para sus operaciones, sino también una compensación monetaria en caso de disenso (Gutiérrez Haces, 2017).

Los dos mecanismos de solución de controversias del TLCAN colocan bajo una perspectiva distinta la estrategia de la inversión extranjera y el comercio en América del Norte, en particular a partir del proceso de renegociación del TLCAN ya que un cambio de orientación de dichos mecanismos o su desaparición afectarían de manera directa los intereses del sector empresarial en Norteamérica.

De 1997 a 2017, el gobierno mexicano ha tenido que enfrentar 22 demandas en su contra por medio del TLCAN (cuadro 4) y ocho que fueron presentadas ante el UNCITRAL (cuadro 5). En la mayoría de los casos los demandantes han preferido recurrir al mecanismo del CIADI/Banco Mundial y ninguno consideró pertinente dirimir la disputa en las cortes mexicanas. Cabe recordar que la OMC no cuenta con un mecanismo de arbitraje *ad hoc* en materia de inversión, lo que no hace más que acentuar el cuasi monopolio del CIADI para dirimir este tipo de controversias.

[16] CIADI/ICSID: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. UNCITRAL/CNUDMI: Comisión de las Naciones Unidas para Derecho Mercantil.

Cuadro 4. Demandas contra México vía TLCAN 1997-2017

Empresa que demanda	*Actividad*	*País de origen*	*País demandado*	*Mecanismo de Arbitraje*	*Instrumento*	*Monto solicitado (US$)*	*Cuantía del laudo o acuerdo final (US$)*	*Decisión final (a favor o en contra del Estado)*	*Motivos de la demanda y principios que se violaron*	*Estado del arbitraje*	*Año de inicio*	*Año de terminación*	*Presidente en funciones al momento del pago*
Robert Azinian y asociados	Equipamiento y recolección de basura, construcción de planta generadora de electricidad por biogases, relleno sanitario, fabricar vehículos especializados, producir cartón	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	20 000 000	Desechada, por no ser materia del cap.11 del TLCAN	A favor del gobierno	Nivel mínimo de trato, expropiación e indemnización	Concluido	1996	1997	Ernesto Zedillo
Metaclad Corporation	Manejo de desechos peligrosos	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	130 000 000 000	16 002 433 000	En contra del gobierno	Revocación permiso de construcción, cierre empresa por medio de un decreto ecológico	Concluido	1997	2001	Vicente Fox
Desechos Sólidos de Naucalpan S.A. de C. V.	Confinamiento de residuos industriales, construcción de planta	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	19 203 000	No aplica	A favor del gobierno	Recolección y eliminación de basura en la ciudad de Naucalpan de Juárez	Concluido	1997	1999	Ernesto Zedillo
Metalclad Corporation II	Agua, saneamiento y protección contra inundaciones	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	90 000 000	16 700 000	A favor del gobierno	Violación de la cláusula de nivel mínimo de trato y la de expropiación e indemnización	Concluido	1997	2000	Ernesto Zedillo
Waste Management, Inc. I.	Concesión de recolección de basura y operación relleno sanitario en Acapulco, Gro.	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	36 600 000	No aplica	A favor del gobierno	Eliminación de residuos	Concluido	1998	2000	Ernesto Zedillo
Adams Billy Joe, Juan Alarcón, Roberto Alonzo y asociados	Actividades inmobiliarias	Estados Unidos	México	UNCITRAL	TLCAN	75 000 000	No aplica	A favor del gobierno	Se alegaron infracciones como expropiación indirecta, trato justo y equitativo, nivel mínimo de trato y tratamiento nacional	Interrumpido	2001	2008	
Marvin Roy Feldman Karpa	Exportadora de cigarros	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	303 819 391	9 464 627.50	En contra del gobierno	Se violó la cláusula sobre el nivel mínimo de trato y la de expropiación; al negarse a hacer la devolución de los impuestos, se violaba la equidad tributaria	Concluido	1999	2002	
Corporación de Exportaciones Mexicanas, S. A. de C. V.	Industria del tabaco	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	50 000 000	1 785 374.31	En contra del gobierno	Restitución de impuestos (IEPS)	Concluido	1999	2003	

(*Continúa*)

Cuadro 4. Demandas contra México vía TLCAN 1997-2017

(*continuación*)

Empresa que demanda	*Actividad*	*País de origen*	*País demandado*	*Mecanismo de arbitraje*	*Instrumento*	*Monto solicitado (US$)*	*Cuantía del laudo o acuerdo final (US$)*	*Decisión final (a favor o en contra del Estado)*	*Motivos de la demanda y principios que se violaron*	*Estado del arbitraje*	*Año de inicio*	*Año de terminación*	*Presidente en funciones al momento del pago*
Gami Investments Inc.	Industria azucarera	Estados Unidos	México	UNCITRAL	TLCAN	27 800 000	No aplica	A favor del gobierno	Por decreto presidencial se expropiaron cinco subsidiarias en 2001 de Grupo Azucarero México. Gami (de capital estadounidense) es accionista de dicha compañía y argumenta que no recibió compensación alguna de México	Concluido	2000	2004	
Waste Management, Inc. II	Recolección de basura y limpieza de calles, operación relleno sanitario en zona residencial y comercial de Acapulco, Gro.	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	36 600 000	No aplica	A favor del gobierno, por no ser materia del TLCAN	Suspensión de pago por parte del Ayuntamiento ante incumplimiento obligaciones de la empresa. Esta alegó violación al principio de nivel mínimo de trato así como expropiación e indemnización	Concluido	2000	2000	
Fireman's Fund Insurance Co./ Allianz México	Servicios financieros	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN cap. 14	50 000 000	18 563 101,90	En contra del gobierno	Instrumentos de deuda	Concluido	2002	2006	
Robert J. Frank	Actividades inmobiliarias	Estados Unidos	México	UNCITRAL	TLCAN	1 500 000	No aplica	A favor del gobierno	Expropiación indirecta, trato justo y equitativo, nivel mínimo de tratamiento, nación más favorecida	Interrumpido	2002	2005	
Thunderbird	Juegos de azar, apuestas, máquinas	Canadá	México	CIADI	TLCAN	100 000 000	No aplica	A favor del gobierno	El cierre de instalaciones de juego propiedad de Thunderbird	Concluido	2002	2006	
Corn Products International, Inc.	Producción de edulcorantes de jarabe de maíz de alta fructuosa	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	325 000 000	58 000 000	En contra del gobierno	Por gravar con un impuesto especial refrescos que utilizaban fructuosa de maíz en lugar de azúcar de caña	Concluido	2004	2005	
Archer Daniels Midland Company and Tate & Lyle Ingredients Americas, Inc. (Almex)	Producción de edulcorantes de maíz de alta fructuosa	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	100 000 000	33 510 091	En contra del gobierno	Impuesto especial a refrescos (IPS)	Concluido	2004	2008	
Bayview Irrigation District	Agua, saneamiento y protección contra inundaciones	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	667 600 000	No aplica	A favor del gobierno	Reclamaciones por supuesta captura, secuestro y desvío de agua de riego del Río Bravo para el beneficio y uso de los agricultores mexicanos	Concluido	2005	2007	

(*Continúa*)

Cuadro 4. Demandas contra México vía TLCAN 1997-2017
(*continuación*)

Empresa que demanda	*Actividad*	*País de origen*	*País demandado*	*Mecanismo de arbitraje*	*Instrumento*	*Monto solicitado (US$)*	*Cuantía del laudo o acuerdo final (US$)*	*Decisión final (a favor o en contra del Estado)*	*Motivos de la demanda y principios que se violaron*	*Estado del arbitraje*	*Año de inicio*	*Año de terminación*	*Presidente en funciones al momento del pago*
Cargill Incorporated	Producción de edulcorantes	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	Sin datos	77 329 240	En contra del gobierno	Impuesto al refresco viola TLCAN	Concluido	2005	2009	
KBR Inc.	Industria petrolera	Estados Unidos	México	UNCITRAL	TLCAN	110 000 000	Pendiente	En proceso	Rompimiento entre Pemex y commisa (subsidiaria de KBR) y posterior apoderamiento de Pemex de plataformas creadas por dicha subsidiaria	Pendiente	2013	Pendiente	
Lion México Consolidated	Construcción	Canadá	México	CIADI	TLCAN	200 000 000	Pendiente	En proceso	Proyecto inmobiliario	Pendiente	2015	Pendiente	
B-Mex, LLC y Asociados	Industria de juegos	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	100 000 000	Pendiente	En proceso	Implementación de políticas regulatorias sobre casinos y la industria de juegos hizo que se perdiera la ganancia de los demandantes	Pendiente	2016	Pendiente	
Primero Empresa Minera S.A. de C.V.	Minería	Canadá	México	CIADI	TLCAN	S/D	Pendiente	En proceso	Contra el pago del impuesto por la extracción de plata de la mina Dimas	Pendiente	2016	Pendiente	
Joshua Dean Nelson Tele Fácil México S.A. de C.V. y Jorge Luis Blanco	Telecomunicaciones	Estados Unidos	México	UNCITRAL	TLCAN	500 000 000	Pendiente	En proceso	Tele Fácil tenía intenciones de ingresar en el mercado de las telecomunicaciones en México y el IFT tomó una serie de medidas que bloquearon dicho ingreso, generando pérdidas en la inversión	Pendiente	2016	Pendiente	
Vento Motorcycles, Inc.	Industria del transporte	Estados Unidos	México	CIADI	TLCAN	Se desconoce el monto	Pendiente	En proceso	México impuso aranceles a la importación de sus productos a la empresa estadounidense por considerar que eran fabricados en China	Pendiente	2017	Pendiente	

Fuentes: International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID), Banco Mundial <https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/cases/Pages/AdvancedSearch.aspx?cntly=ST181&rntly=ST195. Base de datos de Investment Policies, en UNCTAD. Disponible en: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/136?partyRole=2>.
Portal Función Pública México, Casos CIADI. <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/157428/Primero_Mining_Ficha.pdf>.
Secretaría de Economía, Caso CIADI, México, 2001. Disponible en: <http://www.economia.gob.mx/files/Metalclad_v2.pdf>.
CIAR GLOBAL, 2017 <http://ciarglobal.com/tribunal-del-arbitraje-de-la-estadounidense-vento-motorcycles-contra-mexico/>.

Cuadro 5. Demandas contra México vía APPRI/BIT 1997-2017

Empresa que demanda	*Actividad*	*País de origen*	*País demandado*	*Mecanismo de Arbitraje*	*Instrumento*	*Monto solicitado inicialmente (US$)*	*Cuantía del laudo o acuerdo final (US$)*	*Decisión final (a favor o en contra del gobierno receptor de la IED)*	*Motivos de la demanda y principios que presuntamente se violaron*	*Situación del proceso de arbitraje*	*Año de terminación*	*Presidente en funciones al momento del pago*
Técnicas Medioambientales S. A.	Confinamiento de desechos industriales	España	México	CIADI	BIT México-España	52 000 000	No aplica	A favor del gobierno	Violación trato nacional, nivel mínimo de trato, expropiación e indemnización	Concluido	2003	Vicente Fox
Gemplus, SLP S.A. y Gemplus Industrial	Concesión registro de datos relacionados con vehículos	Francia	México	CIADI	BIT México-Francia	37 000 000	8 725 753	En contra del gobierno	Se requisó el mecanismo de operación del Renave y luego se revocó la concesión. Esta medida se consideró un acto de expropiación y una violación de los principios de trato justo, nación más favorecida, y de protección y seguridad plenas	Concluido	2010	Felipe Calderón Hinojosa
Talsud S. A.	Concesión registro de datos relacionados con vehículos	Argenti na	México	CIADI	BIT México-Argentina	37 000 000	12 232 628	En contra del gobierno		Concluido	2010	Felipe Calderón Hinojosa
Abengoa S.A.-y Cofides S.A.	Construcción planta para manejo de residuos sólidos en el estado de Hidalgo, que competía con la empresa Miltiquim, S. A. que operaba en el norte de México	España	México	CIADI	BIT México-España	846 440 330.41	491 809 534.54	En contra del gobierno	Se suspende la construcción ante protestas de la población. Los demandantes arguyen violación al principio de nivel mínimo de trato, expropiación e indemnización	Concluido	2013	Enrique Peña Nieto
Telefónica S. A./ Movistar	Telecomunicaciones	España	México	CIADI	BIT México-España	850 000 000 (euros)	Pendiente	Pendiente	La Cofetel realizó un recorte de 60% en las tarifas de interconexión	En proceso	Pendiente	
Cemusa-Corporación Europea de Mobiliario Urbano, S.A. and Corporación Americana de Equipamientos Urbanos, S. L.	Aprovisionamiento de mobiliario urbano (señales de tránsito y anuncios espectacular es urbanos)	España	México	CIADI	BIT México-España	No disponible	No aplica	A favor del gobierno	Traspaso injustificado de la concesión perteneciente a Cemusa a otra empresa para el suministro de mobiliario urbano	Concluido	2014	Enrique Peña Nieto

(*Continúa*)

Cuadro 5. Demandas contra México vía APPRI/BIT 1997-2017
(*continuación*)

Empresa que demanda	*Actividad*	*País de origen*	*País demandado*	*Mecanismo de arbitraje*	*Instrumento*	*Monto solicitado inicialmente (US$)*	*Cuantía del laudo o acuerdo final (US$)*	*Decisión final (a favor o en contra del gobierno receptor de la IED)*	*Motivos de la demanda y principios que presuntamente se violaron*	*Situación del proceso de arbitraje*	*Año de terminación*	*Presidente en funciones al momento del pago*
Shanara Maritime International	Arrendamiento o de embarcaciones, fletadores	Panamá	México	UNCITRAL	BIT México	328 000 000	Pendiente	Pendiente	Las empresas quejosas aseguran ser propietarias de dos embarcaciones, mismas que fueron arrendadas a otra empresa y posteriormente aseguradas por el gobierno mexicano debido a una investigación judicial	En proceso	Pendiente	Enrique Peña Nieto
Eutelsat, S. A.	Información y comunicación	Francia	México	CIADI	BIT		Pendiente	Pendiente	El gobierno mexicano impuso un requerimiento de capacidad reservada al Estado con fines de seguridad nacional	En proceso	Pendiente	

Fuentes: Lucas, Nicolás. "¿Y si Telefónica Movistar gana su demanda contra México?", *El Economista*, México, septiembre, 2016, <http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/09/13/telefonica-movistar-gana-su-demanda-vs-mexico>.
Informe sobre controversia entre inversores del Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Economía, <http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/importa/sol_contro/consultoria/Appris/CEMUSA/documentos_basicos/aviso_de_intencion.pdf>.
Italaw. Buscador de casos y controversias, <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7080.pdf>.
Investment dispute settlement. CEMUSA v. México, <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/509>.

El caso mexicano dentro del capítulo 11 del TLCAN resulta *sui generis*, por varias razones.

La mayoría de sus controversias se han presentado utilizando el mecanismo complementario de arbitraje del CIADI, ya que, como se dijo antes, México no era miembro pleno de esta instancia hasta el mes de enero de 2018.

Las empresas de Estados Unidos no han ganado todos los casos en el CIADI, ni en el UNCITRAL; de los 22 casos públicos registrados, en 11 se ha fallado a favor del gobierno mexicano.

Hasta 2018, las demandas de las empresas contra el gobierno mexicano no provienen del sector extractivo, como sí es el caso en otros países de América Latina. Esto se debe a que la Reforma Energética permitió la inversión extranjera en hidrocarburos solo hasta 2014 y se calcula que al menos pasaran 15 años antes de que estas empresas entren a la fase de explotación. Esto significa que de 1994, fecha de instrumentación del TLCAN, hasta 2014 no hubieron condiciones legales en México para una demanda.

En cuanto a la minería, pese a que esta actividad fue liberalizada poco antes de 1994, tampoco cuenta con un gran número de demandas. Hasta el momento solo se ha registrado oficialmente una parte de una empresa canadiense que reclama la devolución de impuestos (Gutiérrez Haces, 2016a). En términos generales, las empresas mineras extranjeras han preferido llegar a algún tipo de acuerdo fuera de las cortes, con excepción de una compañía minera (2016) que amenazó con introducir una controversia en contra de la imposición de un nuevo impuesto, de carácter ecológico, en una de las entidades federativas con mayor actividad minera en México.

En el caso mexicano destaca el hecho de que las demandas provenientes de las empresas canadienses y estadounidenses corresponden, en general, a empresas de talla mediana. En los cuadros 4 y 5 se observa la ausencia de grandes corporaciones, lo que nos permite inferir que las grandes multinacionales cuentan con otros canales para resolver sus conflictos con el gobierno mexicano.

Las empresas de menor calado raramente consideran recurrir al mecanismo del TLCAN debido a los altos costos que implica sostener un proceso de arbitraje extraterritorial durante varios años.

Si consideramos el sector económico en el que recaen la mayoría de las demandas, resulta interesante notar que la mayoría corresponden al sector servicios, en particular las relacionadas con servicios públicos como recolección de basura, saneamiento de agua potable, confinamiento de desechos industriales, etc., las cuales tocan aspectos de enorme sensibilidad social y en los que los aspectos ambientales son un elemento central.

Las demandas más costosas en contra del gobierno mexicano corresponden a empresas que representan grandes intereses económicos en Estados Unidos, entre las cuales sobresale la de la producción de edulcorantes de maíz de alta fructosa, que representa un aspecto importante en la agroindustria.

Las relativas a la industria de juegos de azar, apuestas y máquinas de juegos constituyen un caso interesante ya que este tipo de actividades estaba prohibido por la Constitución Mexicana hasta 1994 y la controversia se suscitó básicamente por la ignorancia de las autoridades locales respecto al cambio constitucional.

El número de demandas contra México provenientes de un BIT es cuantitativamente menor. De las siete presentadas, se han concluido cinco y dos están pendientes.

El país que más ha recurrido a una demanda contra el gobierno mexicano fuera del TLCAN es España, pero también lo han hecho países latinoamericanos como Panamá y Argentina, tal como se mostró en el cuadro sobre las demandas de México por APPRI o BIT.

Podría decirse que los casos de controversia derivados de prácticas presumiblemente de corrupción se han detectado más fuera del área de injerencia del TLCAN.

Reflexiones finales

En su mayoría, los gobiernos latinoamericanos han demostrado falta de conocimiento de las implicaciones que conlleva negociar un capítulo sobre inversión en un tratado de libre comercio o directamente aceptar los términos impuestos por un BIT; muchas de las demandas

se han originado por la ignorancia de los alcances que tiene la instrumentación de un BIT en un determinado país. En muchos casos los negociadores de los países en desarrollo llegan demasiado pronto al final de las negociaciones motivados por presiones políticas de sus propios gobiernos.

Los BIT por sí mismos no son un instrumento infalible para atraer la inversión extranjera; los gobiernos pueden negociar e implementar BIT *ad nauseam* sin que esto signifique una entrada considerable de inversión proveniente de los países con que se negoció un acuerdo. Las condiciones macroeconómicas, un marco regulatorio claro, instituciones públicas sanas, buena infraestructura e inversión en desarrollo tecnológico son factores que cuentan más para el inversionista que un BIT.

En todos los casos resulta evidente que sí hay una pérdida de jurisdicción, consentida de forma voluntaria por los gobiernos, al negociar este tipo de acuerdo. Paradójicamente, mientras los gobiernos entran en una verdadera *camisa de fuerza* al aceptar dichos acuerdos, las empresas logran imponer una reglamentación sobre el respeto a su desempeño que les permite localizarse, deslocalizarse y relocalizarse en función de criterios de competitividad y ganancia sin considerar en ningún momento que dichas acciones pueden destruir el tejido social de una comunidad.

No todos los países deberían negociar un acuerdo como el BIT, en especial los que carecen de una estructura institucional sólida o los que no están dispuestos a afrontar los costos de una demanda y el pago de la indemnización. En años recientes, países como Rusia y Argentina, entre otros, se han negado a aceptar parte de este compromiso. En contraste, Canadá y México, particularmente, han cumplido de modo puntual con lo estipulado por el mecanismo del TLCAN, lo que ha dado un ambiente de certidumbre a las empresas provenientes de América del Norte. Sin embargo, el cumplimiento puntual de las obligaciones tampoco es un elemento que garantice el ingreso de mayor inversión. Hay otros factores que en un momento pueden producir una desviación de la inversión hacia lo que podría llamarse su destino natural; por ejemplo, las empresas provenientes de Estados Unidos y Canadá

en los últimos años han exportado sus capitales a China en detrimento de México, su socio en el TLCAN.

La acusación de actos de *expropiación* indirecta o equivalente ha obligado a los gobiernos a dar marcha atrás respecto a muchas de sus políticas públicas consideradas en el pasado actos soberanos. Con un BIT, los gobiernos no tienen derecho a exigir que una inversión sea hecha de acuerdo con sus prioridades de desarrollo económico o pensando en el bienestar social. Esto a la larga desalienta cualquier tipo de política pública que en un momento dado podría imponer determinados requisitos de desempeño a la inversión extranjera.

Resulta complejo prever la evolución de los conflictos producidos, tanto por el capítulo 11 del TLCAN como por los BIT, pero es evidente que estas disputas son resultado de una regulación internacional que ha ignorado desde el principio los efectos sobre el territorio, los gobiernos locales y la sociedad civil.

A lo largo de este capítulo se ha querido evidenciar cómo el establecimiento de diversas instituciones internacionales y la celebración de innumerables acuerdos de protección a la inversión, así como la inclusión de capítulos referentes a este sujeto son parte de una tendencia muy generalizada de los gobiernos y las empresas de los países desarrollados para disciplinar a los países más débiles en términos económicos que tradicionalmente han establecido cierto proteccionismo ante el comportamiento del capital.

El hecho de que en los últimos años el CIADI y el UNCITRAL se convirtieron en una especie de modelo para exportar nos obliga a llevar a cabo una revisión de fondo no solo del contenido y las consecuencias de éstos, sino también a dar un seguimiento de fondo a todas las nuevas propuestas relacionadas con el tema de la protección a la inversión, desde lo que se discute al interior de la OMC como lo que se establece en los nuevos acuerdos de integración comercial negociados por Estados Unidos y la Unión Europea.

Bibliografía

CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) (2017) "Case details". Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB(AF)/17/2>.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2014), Transformación del Régimen de Acuerdos Internacionales de Inversión <http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ciiem4d2_es.pdf>.

Gutiérrez Haces, María Teresa (2003), *"Territoires en mondialisation: l'ALÉNA et l´espace local au Mexique. Le rôle du chapitre 11"*, en Martine Azuelos, María Eugenia Cosío de Zavala y Jean-Michel Lacroix (coords.), *Intégration dans les Amériques: dix ans d'ALENA*, París, Presses de la Sorbonne Nouvelle, pp. 241-256.

——— (2004), "La inversión extranjera directa en el tlcan", *ECONOMÍA UNAM*, núm. 3, septiembre-diciembre, pp. 30-52.

——— (2008a), "Impacto del capítulo XI del TLCAN sobre la estrategia de la inversión extranjera directa en México desde la óptica del Pacto Federal", en José Luis Calva (coord.), *Agenda del Desarrollo 2006-2020*, UNAM/Universidad de Guadalajara, México, t. I, pp. 169-199.

——— (2008b), "Los intentos de construcción de un régimen internacional de protección a la inversión extranjera", *América Latina en Movimiento*, núms. 438-439, pp. 49-56.

——— (2009), "Atrapados entre los Acuerdos de Protección a la Inversión Extranjera. El caso del capítulo 11 del TLCAN", en Alfredo Guerra Borges (coord.), *El desarrollo económico de América Latina y los procesos de integración*, México, Siglo XXI Editores.

——— (2016a), "The Dominance of Mexican Business Groups in the Mining Sector in the Context of the Growing Presence of Canadian Mining Companies", *Latin American Policy*, volumen 7, núm. 2, pp. 241-266.

——— (2016b), "Entre la observancia de los acuerdos de protección

a la Inversión y el derecho a instrumentar políticas públicas de desarrollo en América Latina", en José Manuel Álvarez Zárate, *¿Hacia dónde va América Latina respecto del derecho internacional de las inversiones?*, Universidad Externado de Colombia.

——— (2017), "La fragilidad del margen de maniobra del Estado en la instrumentación de políticas públicas frente a la consolidación de los acuerdos bilaterales de protección a la inversión extranjera", *ALAI*, Ecuador, núm. 517.

Gutiérrez Haces, María Teresa y Adelina Quintero (2016), "La construcción de un régimen internacional de protección a la Inversión", *Norteamérica*, México, CISAN-UNAM, vol. 11, núm. 2.

Hufbauer, C. y J. Shott (2005), *NAFTA Revisited. Achievements and Challenges*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

International Institute for Sustainable Development (2001), *Derechos privados, Problemas públicos*, Canadá, WWF.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (1996), Declaración Ministerial de Singapur, <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.htm>.

——— (2002), Unión Europea, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp198_s.htm

Politico Newsletter (2008), 7 de marzo, Washington, D.C.

Soloway, Julie (2003), "NAFTA's chapter XI: Investor orotection, integration and the public interest", *IRPP*, vol. 9, núm. 2.

UNCITRAL (Comisión de las Naciones Unidas para Derecho Mercantil Internacional) (2017), México–as respondent State, <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/136?partyRole=2>

United Nations (2000), *Bilateral Investment Treaties 1959-1999*, Nueva York, Naciones Unidas.

United Nations Conference on Trade and Development, World Investment Report (2015), <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf>.

Vis-Dunbar, Damon (2008), "Entrevista con Alejandro Faya-Rodríguez", *Investment Treaty News*, Manitoba, International Institute for Sustainable Development, 17 de julio.

4. OFENSIVA LIBERALIZADORA ANTE LOS LÍMITES DE LA LLAMADA INTEGRACIÓN ALTERNATIVA

*Julio C. Gambina**

Introducción

Desde 1990, con la Iniciativa para las Américas (IPA) sustentada por el gobierno de Bush en Estados Unidos[1] y más aún con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde 1994 bajo el gobierno Clinton,[2] el debate sobre la integración subordinada o alternativa, como su contrario, ganó fuerza en toda la región.[3] Fue un proceso sustentado en la construcción de un movimiento popular con capacidad de discutir el proyecto liberalizador empujado por las clases dominantes, al mismo tiempo que se desplegaron creativamente contenidos alternativos al proceso hegemónico de liberalización de la integración regional.

La propuesta liberalizadora se sustentaba en las nuevas condiciones gestadas desde la ruptura de la bipolaridad del sistema mundial en la última década del siglo XX. Es el marco para el surgimiento

* Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UNBA). Profesor titular de Economía Política en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), e integrante del Centro de Pensamiento Crítico Pedro Paz de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la UNSL. Presidente de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SLEPPC). Director del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina (IEF-CTTA Autónoma). Presidente de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISYP).

[1] George H. W. Bush (1989-1993).

[2] Bill Clinton (1993-1997 y 1997-2001).

[3] Lucas Castiglioni, Analé Barrera y Emiliano Fernández, "A 10 años del 'No al ALCA'. Aprendizajes y desafíos para la integración de los pueblos de Nuestra América", trabajo de investigación FRL-FISYP-2015, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas.

de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, que completó la tríada de organizaciones supranacionales considerada en el proyecto inconcluso a finales de la segunda guerra mundial.

Así, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la OMC asumen la tarea de empujar el proceso de liberalización en escala mundial sin el límite interpuesto por el campo socialista y ciertas iniciativas del Tercer Mundo. En este sentido vale recordar el intento de un nuevo orden económico mundial sustentado por la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados considerado en 1974 en la ONU.[4] El acuerdo entre países socialistas y el Grupo de los 77 discutía formas de superar la crisis mundial de finales de los sesenta y comienzos de los setenta que el capitalismo desarrollado no aceptó. A cambio de ello, el capitalismo desarrollado, hegemónico en el ámbito mundial, desplegó una enorme ofensiva liberalizadora que se inició como ensayo con las genocidas dictaduras del cono sur de América (1973-76) y que luego se generalizara desde los gobiernos británicos y estadounidenses con Thatcher (1979) y Reagan (1980).

La restauración conservadora validaba una ofensiva histórica con la intención de retomar el rumbo interrumpido por la Revolución rusa y las políticas defensivas del capitalismo reformista explicitado en el Estado del Bienestar y el keynesianismo, principalmente entre 1945 y 1975.

En la década de 1990, la ofensiva capitalista adquiere nuevos bríos y habilita nuevas rondas de liberalización de la economía mundial que son confrontadas por un movimiento social popular que antepone la crítica al proyecto de las trasnacionales, los gobiernos imperialistas del sistema mundial y la tríada de organismos internacionales. Un dato no menor señala la ausencia de una perspectiva de futuro de carácter alternativo al orden capitalista ante la afectación

[4] El 12 de diciembre de 1974, la Asamblea General aprobó la resolución 3281 (XXIX) por 115 votos contra seis y diez abstenciones. United Nations Audiovisual Library of International Law Copyright © UnitedNations, 2012. All rights reserved www.un.org/law/avl. Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General. Carta de derechos y deberes económicos de los Estados, <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cerds/cerds_ph_s.pdf>.

del proyecto socialista definido con la caída del Este europeo y el fracaso de la socialdemocracia europea.

Si Estados Unidos se define en la región por la IPA y luego por el ALCA, Europa, vía España y Portugal, anima las cumbres de presidentes iberoamericanos desde 1991.[5] La disputa por el territorio y el excedente generado en Nuestramérica, con políticas neoliberales, está en plena actividad y la receta privilegiada en la región será el Consenso de Washington, con apertura de las economías nacionales, reducción del déficit fiscal por medio de la baja del gasto público y aliento a la iniciativa privada.

Entre la crisis mundial de los setenta y el auge neoliberal de los noventa, ante la ruptura de la bipolaridad se alientan transformaciones estructurales que aún constituyen el programa del capital trasnacional.

Didácticamente, ese programa se concentra en: *a*] las reformas laborales que intentan revertir las conquistas de derechos sociales y sindicales logradas por las luchas obreras por más de un siglo; *b*] la mutación de la función estatal, abandonando la lógica defensiva instalada por el keynesianismo luego de 1945 y articulando intervención estatal favorable a la iniciativa privada, con privatizaciones directas y cooperación pública-privada; y *c*] la proliferación de acuerdos multilaterales en defensa de las inversiones y por el libre comercio.

Así, de forma matizada, encontramos en todo el mundo un proceso de cambios en las relaciones sociales: *a*] en el ámbito de las empresas, la relación capital-trabajo muta para favorecer el objetivo de la rentabilidad empresarial; *b*] en el ámbito del Estado, la relación estatal busca potenciar su carácter de promoción de los objetivos del régimen del capital, y *c*] en el ámbito mundial, con las relaciones internacionales orientadas al incremento de la libre movilidad de los capitales, los servicios y las mercancías.

Sobre la base de la explotación de la fuerza de trabajo y la depredación de la naturaleza, el capitalismo contemporáneo construyó

[5] Secretaría General Iberoamericana. "Cumbres iberoamericanas" <http://segib.org/cumbres-iberoamericanas/>.

la ofensiva a la salida de la crisis de los setenta modificando las relaciones sociales de producción, lo que exacerba la subsunción formal y real del trabajo, la naturaleza y la sociedad en el capital explicitadas hace siglo y medio por Marx.[6]

Hay en la actualidad una expansión de las relaciones sociales capitalistas en el ámbito mundial con extensión de la salarización, bajo nuevas condiciones de flexibilidad salarial y laboral, tercerización y distintas formas de precariedad de las condiciones de trabajo. Al mismo tiempo crece el papel del Estado en la economía de manera desembozada para atender las demandas del capital, más aún en condiciones de crisis de valorización, tal como se visibiliza a partir de la crisis mundial de 2007-2009, y se estimula la liberalización económica más allá del tradicional discurso proteccionista en los principales países del capitalismo mundial, evidenciado con el Brexit en 2016 o el triunfo de Trump también en ese año.

Los cambios en el capitalismo mundial entre el decenio de 1970 y la actualidad generaron una resistencia distinta a la tradicional presentada por el movimiento sindical y ante el deterioro de las condiciones de vida de trabajadoras y trabajadores del mundo por el desempleo, el subempleo, la irregularidad en la contratación de trabajo y todas las formas de precariedad laboral, se gestaron múltiples resistencias que ampliaron la forma de accionar del movimiento popular más allá del lugar de trabajo. El territorio o las reivindicaciones sectoriales, sea el trabajo, la vivienda o el acceso a bienes o servicios, constituyen una fuente de generación de organizaciones y movimientos reivindicativos. Entre ellos, destaca el movimiento de resistencia a la globalización, que reconoce variantes contenidas en la crítica al neoliberalismo y aquellas que van más allá y responsabilizan al orden capitalista.

El conjunto diverso de confrontaciones nacionales y globales de 1970-1990 generó condiciones para la construcción de una subjetividad alternativa que actuó en confrontación con el proyecto

[6] Karl Marx, *El capital*, libro I, capítulo VI (inédito). Resultados del proceso inmediato de producción, Siglo XXI Editores, México, 2000.

liberalizador del capital trasnacional, los principales gobiernos del capitalismo mundial y los organismos internacionales. Esta tríada del poder mundial encontró límites en el movimiento social popular mundial, aun en condiciones de fragmentación e insuficiencia de acuerdo con el proyecto alternativo. Este aspecto estratégico, derivado de la fragmentación social y la ausencia de perspectiva histórica futura, constituye el principal problema para pensar y actuar en la consolidación de una propuesta estratégica del movimiento obrero y popular en escala global.

Son muchas las experiencias que se reconocen en esa práctica de confrontación y que constituyen el entramado de articulaciones necesarias para considerar el proyecto de la ofensiva capitalista y otro en búsqueda de construcción de alternativas con horizonte social civilizatorio por la emancipación social. Con este razonamiento de confrontaciones nacionales que intervinieron en el ámbito mundial identificamos desde el caracazo en 1989, el levantamiento zapatista en 1994 y la rebelión popular argentina de 2001, junto a sucesos mundiales que articularon la diversidad nacional, social, sectorial, territorial, como el Foro Social Mundial en 2001 y el conjunto de campañas inspiradas desde entonces o en ese marco en contra de diversos proyectos o efectos regresivos de la liberalización y la depredación.

Interesa destacar esta diversidad porque en años de resistencia se construyeron nuevos sentidos y valores relativos al qué hacer de modo alternativo, alentando ya no solo resistencias, sino alternativas programáticas y concretas del accionar del movimiento obrero y popular en el ámbito mundial.

Desde esa experiencia de variadas resistencias emergieron gobiernos que en Nuestramérica generaron expectativas esperanzadas en la primera década del siglo XXI y una nueva dinámica en la discusión sobre la integración regional. La nueva orientación de la integración animó nuevas institucionalidades, entre las que destacó la del Alba-TCP, la Unasur y la CELAC.

En ese marco se procesó un proyecto de nueva arquitectura financiera y otros de articulación petrolera o productiva, que más allá

de su materialización o no, que expresa sus propios límites, están en la memoria histórica y como antecedente de propuestas concretas para una integración no subordinada como las sustentadas en el marco de la ofensiva capitalista y la liberalización.

La Organización Mundial del Comercio y la liberalización

Resulta de interés revisar el sitio de la OMC[7] para analizar el "discurso" oficial relativo al libre comercio, que más allá del carácter apologético no tiene más remedio que reconocer la realidad.

Al ingresar al sitio, lo primero que se ve es un video situado en 2030, con una joven que relata desde el futuro las bondades deparadas por la libertad de comercio[8] impulsada desde el presente de 2017.

Luego, el anuncio del foro de discusión que se habilita el 25 de septiembre de 2017 fundamenta los beneficios del libre comercio, aun cuando reconoce que:

> El comercio ha brindado oportunidades de empleo en algunos casos, pero ha provocado problemas de desempleo en otros. Para las pequeñas y medianas empresas (Pyme), que actualmente son los mayores empleadores a nivel mundial, así como para algunos segmentos de la fuerza de trabajo, como las mujeres y los jóvenes, las dificultades que plantea el acceso a los mercados internacionales han limitado sus posibilidades de aprovechar los beneficios del comercio. Estas realidades no pueden ignorarse.
>
> La rapidez con que el mundo está cambiando no hace más que agravar el problema. Concretamente, las pautas de producción y consumo no cesan de cambiar, las formas de comerciar están evolucionando y la tecnología sigue progresando a un ritmo nunca visto. A largo plazo, los recursos tecnológicos aumentan la eficiencia y la productividad, creando nuevas ramas de producción y oportunidades. Sin embargo, al

[7] <https://www.wto.org/indexsp.htm>.

[8] OMC, Foro Público 2017, "Comercio: más allá de los titulares", <https://www.wto.org/indexsp.htm>.

> igual que el comercio, ofrece oportunidades reales, pero a la vez puede provocar la pérdida de empleo. La automatización, innovación y mayor productividad originan de la pérdida de cuatro de cada cinco empleos en el sector manufacturero, lo cual debe tenerse en cuenta cuando se analiza la compleja relación entre comercio y puestos de trabajo.
>
> No pueden negarse las ventajas del comercio, ni tampoco las dificultades que plantea. Lo que ha de llevarse a cabo es conseguir que el comercio sea más inclusivo y funcione para todos y, sobre todo, para las personas más vulnerables. En los casos de marginación de empresas o grupos de población, deberían encontrarse maneras de integrarlos en el sistema. Más concretamente, cuando se pierden puestos de trabajo hay que adoptar políticas que proporcionen redes de seguridad y medidas de apoyo. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que entró en vigor recientemente, trata de facilitar la participación de los comerciantes, en particular las Pyme, en el mercado mundial. Por otra parte, este acuerdo podría contribuir a crear 20 millones de nuevos puestos de trabajo, prueba de lo que se puede lograr con el comercio.[9]

En el primer párrafo, se alude a los límites de las Pyme para recibir los beneficios del libre comercio, y eso que reconoce que son la mayoría de las empresas. El segundo párrafo, alude al desempleo en el sector manufacturero. Concluye, en el tercer párrafo, en que "deberían" encontrarse soluciones y destaca "redes de seguridad y medidas de apoyo", para culminar con la ilusión sin sustento de "20 millones de nuevos puestos de trabajo" derivados del comercio. Claro que más temprano que tarde explicarán los errores de implementación del discurso pro libre mercado, confirmando el carácter propagandístico y especulativo de las intervenciones discursivas de la Organiación Mundial de Comercio.

Puede consultarse también el Informe 2016 de la OMC[10] dedicado especialmente a las Pyme y el comercio mundial. En el prólogo del director general, el brasileño Roberto Azevêdo, se lee: "Las

[9] OMC, en: <https://www.wto.org/spanish/forums_s/public_forum17_s/themepf17_s.htm>.

[10] OMC, "Informe sobre el comercio mundial 2016. Igualdad de condiciones para el comercio de las Pyme". Disponible en: <https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report16_s.pdf>.

microempresas y las Pyme constituyen el grupo más numeroso de empresas en casi todos los países (95% en promedio) y representan la inmensa mayoría de los puestos de trabajo".

Agrega luego que: "la importancia de las Pyme es incuestionable, aunque hasta la fecha apenas han estado presentes en el amplio debate sobre el comercio".

Con ello se reconoce lo que sabemos de la lógica favorable al capital concentrado del comercio mundial. En el discurso se alude a los beneficios de las Pyme aun cuando sus propios estudios revelan la concentración con su secuela discriminatoria para la mayoría de las empresas, las Pyme. Más adelante insiste que: "En el contexto de la OMC, las Pyme no han ocupado un lugar muy destacado a lo largo de los años, y son relativamente pocos los acuerdos que las mencionan expresamente".

Para finalizar enfatiza: "[...] esta situación puede estar cambiando. Los avances tecnológicos, mediante la expansión del comercio electrónico y la evolución de las cadenas de valor mundiales, están generando nuevas oportunidades comerciales para las Pyme".

El director continúa abundando en datos que explican las dificultades de las Pyme y su menor peso relativo en relación con las grandes empresas en el comercio mundial, para señalar que: "La menor productividad de las Pyme se atribuye frecuentemente a su incapacidad para aprovechar las economías de escala, sus dificultades para acceder al crédito o a la inversión, su falta de conocimientos especializados y su informalidad".

El argumento consiste en que con su inserción internacional, las Pyme mejorarán su "productividad", lo que demostrará las ventajas del libre comercio.

Son argumentos circulares y tautológicos que escamotean la realidad de la concentración y centralización del capital como sustento del lugar subordinado de las Pyme sobre las grandes corporaciones trasnacionales, hegemónicas y dominantes en el sistema del comercio mundial.

Se trata de una argumentación para sugerir:

> Mediante el comercio electrónico y la integración en las cadenas de valor mundiales, las Pyme pueden superar en parte esos obstáculos y

> mejorar su participación en el comercio mundial. El comercio electrónico permite llegar a los clientes con un costo mucho más reducido. Las cadenas de valor mundiales ofrecen a las Pyme la posibilidad de acceder a las redes de distribución extranjeras y explotar las economías de escala. Sin embargo, las Pyme se enfrentan a obstáculos específicos al tratar de aprovechar esas oportunidades. Para ellas, los principales problemas a la hora de vender a través de internet son los relacionados con la logística necesaria para enviar mercancías o suministrar servicios; la seguridad y la protección de datos; y los pagos. Entre los principales problemas que se plantean a las Pyme que ingresan en las cadenas de valor mundiales figuran los costos de logística e infraestructura, la incertidumbre reglamentaria y el acceso a mano de obra calificada. No es casual que el director oriente la solución hacia el "comercio electrónico", uno de los ejes de la convocatoria de la Undécimo Ministerial de la OMC reunida en Buenos Aires entre el 10 y el 13 de diciembre de 2017.[11] Nada de esto se resolvió en el cónclave argentino.

Aunque se proclama el objetivo de solucionar el problema de las Pyme, el comercio electrónico constituye el mecanismo contemporáneo de mayor concentración del capital en la era de internet. Remite a las empresas hegemónicas en la valorización bursátil del último tiempo, entre Amazon, Apple o Google, ahora asociado con Walmart.

Claro que en el cierre de su prólogo, Azevedo señala que las soluciones estarán centradas en las políticas que establezcan los países miembros de la OMC, con lo que concluimos que la tarea de dicha organización es argumentar para la liberalización de la economía mundial y que las "efectividades conducentes" se resuelvan nacionalmente. El accionar de la OMC supone una importante presión sobre los gobiernos nacionales para impulsar el programa liberalizador que sustentan los capitales más concentrados del mundo.

A fin de cuentas, estamos como al principio: se presentan informaciones sobre los límites de las Pyme en el sistema del comercio mundial y luego las soluciones terminan siendo nacionales. Ello re-

[11] OMC, "Undécima Conferencia Ministerial", disponible en: <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/mc11_s.htm> (consultado el 23/09/2017).

mite a un debate de política nacional atravesada por múltiples variables históricas de cada proceso nacional.

¿Por qué los países más desarrollados formularán políticas nacionales favorables a las Pyme, de sus países o del resto del mundo, que supongan al mismo tiempo una inserción no subordinada en el sistema mundial?

¿Por qué los gobernantes de cualquier país, entre los que empujan la liberalización del sistema mundial, tomarán medidas favorables a las Pyme, a contramano de la lógica mercantil en la que manda la tasa de ganancia media y la mayor composición orgánica del capital?

Las respuestas son evidentes más allá de la ilusión que genera cierto discurso diplomático de los organismos internacionales y de quienes imaginan la posibilidad de reformar el orden económico vigente.

En el capítulo sobre las estadísticas del Informe, se señala que:

> En esta sección se han analizado datos estadísticos sobre la participación de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional. Se concluye que la proporción de las Pyme exportadoras es pequeña en comparación con la de las grandes empresas, y que su contribución a las exportaciones e importaciones totales es baja.[12]

Las conclusiones vuelven a enfatizar las expectativas en el comercio electrónico y señalan:

> Desde hace mucho tiempo, el comercio internacional ha estado dominado por las grandes empresas, que cuentan con la masa crítica, la capacidad institucional y las tecnologías necesarias para acceder a los mercados extranjeros y suministrarles sus productos. Pero, gracias a internet y al auge de las redes internacionales de producción, muchas pequeñas empresas innovadoras y productivas tienen ahora la posibilidad de convertirse también en prósperos comerciantes internacionales. La participación en el comercio internacional, antes reservada a unos pocos, puede, por lo tanto, ser cada vez más inclusiva.

[12] *Ibid*.

> Hay que observar que el optimismo del Informe es potencial y no una confirmación y, mientras tanto, hacen crecer la ilusión en las Pyme y la masa de asalariados que albergan. Puro discurso e intervención ideológica.

El documento es amplio y abarca una diversidad de temas para describir las dificultades de las Pyme, está ampliamente documentado e incluye estudios de casos. En todo momento destaca el carácter marginal y subordinado de las Pyme en el mercado y el intercambio mundial.

Sin embargo, insiste en la potencialidad del papel de las Pyme, si es que se instrumentan imposibles políticas nacionales o decisiones individuales de los empresarios. Esos imposibles están largamente demostrados en los propios obstáculos que el Informe define.

El Informe es una contradicción en sí mismo, pero que actúa en la promoción del libre comercio, especialmente del comercio electrónico, por lo que debemos recordar que la liberalización es el objetivo máximo del gran capital trasnacionalizado.

La OMC se muestra optimista respecto de la evolución del comercio mundial para 2017,[13] pero con cautela hacia 2018 y el futuro cercano, consciente de la continuidad de elementos estructurales de una crisis mundial que ya lleva una década y no presenta perspectivas favorables en el corto plazo. Asia y sobre todo China, aparecen como lo más dinámico del sistema mundial y las preocupaciones se orientan al discurso de la administración Trump sobre proteccionismo.

La liberalización de la economía mundial está en el centro de la preocupación de la OMC y todo se concentró en la reunión de Buenos Aires en diciembre de 2017. Se aprovechó la amigabilidad con la agenda aperturista del gobierno argentino para reinstalar la agenda liberalizadora en la región latinoamericana y caribeña, objetada en los últimos años por los proyectos de integración alternativa.

El proyecto liberalizador necesita desarmar el acumulado histórico por una integración no subordinada construido en las últimas dé-

[13] OMC, "La OMC mejora las previsiones para 2017 al repuntar con fuerza el comercio", <https://www.wto.org/spanish/news_s/pres17_s/pr800_s.htm>.

cadas, las que se caracterizaron por el cambio político gestado desde la resistencia de los pueblos. La ofensiva liberalizadora cuenta como organismo de vanguardia con la OMC y toda una lógica argumentativa que remite a la necesidad de favorecer el libre movimiento internacional de capitales, servicios y mercancías.

La integración alternativa y sus límites

Un dato importante a relevar es el surgimiento del concepto integración alternativa, ya que en la historia de la integración latinoamericana y caribeña se buscaba la funcionalidad de la inserción de la región en el sistema mundial. Es la historia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) desde 1960 a nuestros días.

La alusión a lo alternativo remite a la crítica de la concepción hegemónica de la integración, asociada con la apertura de las economías nacionales y, por ende, con la lógica liberalizadora impulsada por los grandes capitales del sistema mundial.

Si entre los sesenta y los setenta, se proponía la industrialización y desde los ochenta y los noventa, se buscaba la modernización, entonces los procesos de integración o aperturistas suponían la facilitación de la lógica capitalista en cada momento histórico, más funcional al desarrollo de los mercados internos en los sesenta y más orientados a la globalización en los ochenta y noventa.

En estas últimas condiciones es que surge la necesidad social de confrontar el proyecto hegemónico y construir una perspectiva de carácter alternativo.

Así, aludir a la integración alternativa supone una crítica a los procesos de integración regional y una búsqueda de nuevas formas para pensar la articulación económica, política y social de la región, incluso en contra y más allá del orden capitalista.

Resulta de interés, entonces, destacar los avances de los últimos años en la construcción de una agenda alternativa a la liberalización de la economía o de integración subordinada. Pensar en integración

autónoma y no subordinada pasó a ser parte de la nueva agenda regional para afirmar soberanía ante la dominación capitalista.

La resistencia popular a la lógica de subordinación imperialista y de pérdida de soberanía de los países en la región generó las condiciones de posibilidad para pensar y actuar desde una perspectiva de integración soberana.

Desde un punto de vista general puede señalarse la experiencia de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)[14] y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC),[15] pero también y muy especialmente la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP).[16] Con ellos, se adecuaron variados protocolos de integración, incluso el Mercado Común del Sur (Mercosur).[17] Estas articulaciones constituyen parte de las novedades institucionales en la discusión sobre la integración y la agenda de desarrollo para la región. Con ello, se analizaba el lugar de Nuestramérica en el sistema mundial, generando expectativas a contramano de la orientación hegemónica por la liberalización en las últimas décadas del siglo XX.

Vamos a insistir en que esta situación en el ámbito de los gobiernos tiene antecedente en las resistencias populares a la liberalización inducida por los organismos internacionales, los principales gobiernos del capitalismo desarrollado, como expresiones de la demanda de las corporaciones trasnacionales.

Enfatizamos en ello porque hay una tendencia a considerar la cuestión del cambio político o los procesos de integración alternativa desde las experiencias de los gobiernos, lo que supone escamotear el accionar popular en el origen de la nueva situación gestada en varios países en la región.

Unasur remite a 2004, lo mismo que la Alba, constituida como la Alba-TCP en 2006, y CELAC en 2011, lo que denota una temporalidad

[14] <http://www.unasursg.org/>.
[15] <http://www.sela.org/celac/>.
[16] <http://alba-tcp.org/>.
[17] <http://www.mercosur.int/>.

de la iniciativa por promover nuevas representaciones institucionales de una voluntad de articulación económica, política, diplomática y cultural. Aludimos a una temporalidad menor a una década, que recoge un abanico importante de luchas sociales, que son las que gestaron las condiciones para el debate político y económico diferenciado en la región, incluso con proyección mundial, ya que Nuestramérica se constituyó en laboratorio de crítica a las políticas hegemónicas de aperturismo.

En simultáneo a este proceso, se destaca el no a la inclusión del debate sobre el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) que intentaron el gobierno de Estados Unidos y sus aliados en la Cumbre de Presidentes de las Américas realizada en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005. Esa cumbre presidencial es parte de la iniciativa de la OEA desde su primera cumbre en 1994 a la última en Panamá en 2015. La VIII Cumbre está convocada en Perú para abril de 2018[18] y se pretende superar los obstáculos que se interpusieron en 2005, en ocasión de la IV Cumbre presidencial que abortó la inclusión del debate por el ALCA.

Son iniciativas político-diplomáticas que manifiestan las contradicciones de los proyectos nacionales y su articulación regional en el debate de la última parte del siglo XX y el comienzo del siglo XXI.

Es un periodo de contradicciones y confrontaciones, con hegemonías cambiantes y que muestra las ofensivas y contraofensivas relativas en cada momento histórico.

Si a finales del siglo XX aparecía la ofensiva liberalizadora, el inicio del siglo XXI ofrece nuevas expectativas hacia un rumbo diferenciado, crítico, incluso en contra y más allá del capitalismo. En la actualidad se observa una renovación de la ofensiva liberalizadora, por lo que resulta de interés discutir la llamada integración alternativa o no subordinada y muy en especial sus límites.

Quizá el mayor mérito estuvo en considerar una agenda de discusión que incorporó novedades propositivas para discutir acerca del orden

[18] OEA, "Cumbres de las Américas", <http://www.summit-americas.org/defaults.htm>.

mundial y de modo muy destacado la potencialidad de nuevas articulaciones regionales para insertarse críticamente en el sistema mundial.

Entre ellas resalta la agenda por una nueva arquitectura financiera (NAF), sustentada de forma muy especial en un momento de evidentes problemas financieros en el ámbito mundial entre 2007 y 2009 y que a una década subsisten.

La interrogante consiste en si es posible una inserción diferenciada de nuestros países sin modificar las relaciones sociales de producción capitalistas al interior de nuestras formaciones económico sociales. Dicho de otra manera, sí es factible una inserción mundial no subordinada sin modificar y superar el propio orden capitalista en el ámbito local o regional.

Insistiremos en la importancia de formular los propósitos de una nueva agenda de integración, lo que constituye un programa o rumbo a asumir por los gobiernos y los pueblos, como orientación del sentido histórico de la construcción social.

Ayer como hoy, en variados espacios académicos o políticos se sostuvo la imposibilidad de pensar más allá de la realidad del orden social vigente, lo que constituye un freno cultural para pensar críticamente la realidad y transformarla. Aquí, se alude al pasado pensando en los desafíos de integración para la región presentados por la Revolución cubana a comienzos de los sesenta, que terminó con Cuba expulsada de la OEA.

Los debates se recrearon bajo las condiciones del cambio político regional, sobre todo con la reinstalación del debate anticapitalista y por el socialismo, en particular en la articulación esbozada entre Cuba y Venezuela en la gestación de la Alba, luego la Alba-TCP.

Por eso, destacamos la nueva institucionalidad de la Alba-TCP, que pudo avanzar más en las formulaciones alternativas, asociado con cierta homogeneidad de rumbo de parte importante de los países miembros.

Sin unanimidad en cuanto al rumbo, la afinidad de los principales protagonistas, entre ellos Venezuela y Cuba, con discursos anticapitalistas y por el socialismo, aun matizados, suponía una perspectiva más radicalizada.

Los inconvenientes en la economía venezolana y la cubana, aun por razones diferenciadas, dificultaron avanzar en varios de los proyectos estratégicos para asegurar los objetivos iniciales de la articulación regional.

Esa institucionalidad y su ideario están vigentes, lo que genera expectativas de recuperación de propuestas para transformar las economías locales y una perspectiva de articulación económica y productiva con horizonte anticapitalista.

Tanto Unasur como CELAC, encuentran en su seno proyectos diferenciados entre quienes apuestan por una estrategia capitalista o socialista, y aún dentro del capitalismo, matizados entre quienes se subordinan lisa y llanamente a la lógica imperialista liderada por Estados Unidos y otros que miran con desconfianza las políticas orientadas desde Washington.

El caso del Mercosur tiene sus matices relativos a los cambios de gobierno, en especial luego del golpe en Paraguay y Brasil, pero más aún con la elección de un gobierno amigable con la liberalización en Argentina desde diciembre de 2015.

Los interrogantes del presente remiten a las causas que impidieron hacer realidad el discurso de una integración alternativa. Entre muchas, pueden ensayarse algunas cuestiones preliminares.

En primer lugar, no se propuso de manera integral la superación del orden capitalista. El tema aparece recién en 2004-2005, al comienzo del Alba, aun cuando las realidades nacionales de Cuba o Venezuela estuvieran lejos de una materialización de orden socioeconómico socialista. Más diluido todavía está el propósito con las subsiguientes incorporaciones de países alejados de formulaciones de organización social contra y más allá del capitalismo.

La subsistencia de una lógica estructural de inserción mundial en mecanismos de acumulación capitalista basada en la producción y exportaciones de bienes primarios consolidó una inserción subordinada exportadora de carácter primario de las economías de la región, reproduciendo la lógica procapitalista en tiempos de dominación de las trasnacionales, a contramano de cualquier discurso antisistémico.

Por eso, destacamos la ausencia de un proyecto común de independencia y autonomía regional para avanzar en cambios del modelo productivo y de desarrollo.

En segundo lugar, deben reconocerse las diferencias y asimetrías dentro los países, que se suman al problema de los proyectos diferenciados o matizados entre ellos. No solo hay países que nunca se propusieron ninguna objeción al capitalismo (los casos de Brasil o Argentina), sino que su mayor desarrollo relativo conspiraba contra objetivos comunes compartidos discursivamente (el caso del Banco del Sur).

Por un lado, Brasil tiene una estrategia claramente definida con su Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de ampliación de la expansión del capital brasileño en la región y en el mundo, por lo que una estrategia financiera compartida apenas expresaba una buena intención discursiva.

Para el caso de Argentina, el peso de la banca trasnacional en su sistema financiero y una legislación y una política monetaria y financiera orientadas a la liberalización impedían sustentar una lógica productiva y financiera de carácter regional como suponía la orientación hacia una nueva arquitectura financiera.

El Banco del Sur estaba previsto para pequeños países y el financiamiento de proyectos productivos de relativa baja escala en relación con la dimensión de los proyectos que definen la evolución económica de países como Brasil y Argentina.

La lógica de IRSA, pensada en la dinámica de la primarización productiva y las exportaciones, tenía más peso en las decisiones de política de inversiones en infraestructura que en articulación de productores pequeños y medianos, mucho menos sustentados en formas autogestionadas.

El capital asignado para el funcionamiento del Banco del Sur es demostración de la incapacidad política para financiar una estrategia productiva alternativa en la región y menos para encarar procesos de soberanía en el modelo productivo y de desarrollo.

Aun al interior de la Alba, y pese a ciertas afinidades de proyecto, el propio Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SU-

CRE) tuvo sus límites, ya que las políticas nacionales de los integrantes del sistema de intercambio con monedas locales privilegiaban las tenencias de divisas fuertes, como el dólar.

Más allá del aporte inicial de capital, se propuso invertir las cuantiosas reservas internacionales de los países de la región en el Banco del Sur y constituir un Fondo del Sur para financiar una estrategia productiva alternativa, no subordinada. Los países prefirieron utilizar el *stock* de reservas para fines nacionales de inserción internacional más que en una estrategia compartida para nuevos desarrollos productivos.

Un tercer elemento a señalar alude al escaso desarrollo de propuestas alternativas por lo menos en dos sectores que alcanzaron a sugerir iniciativas para su concreción. Remito al sector de alimentos y a la energía.

Los movimientos populares empujaron la concepción del desarrollo de las soberanías alimentaria y de la energética, que no alcanzaron a constituirse en políticas de Estado, más allá de sostenerse en ciertos discursos de los gobiernos o algunos de los líderes regionales.

Qué y cómo producir alimentos y energía o cómo distribuirlos para satisfacer las amplias necesidades sociales, en ambos temas pasó a constituirse en la lógica argumental del movimiento popular regional.

Por distintas razones, los gobiernos limitaron los dos desarrollos, muy a pesar de las ventajas históricas relativas de la región en ambos aspectos.

Argentina y Brasil son dos de los grandes productores agrarios que definieron en las últimas dos décadas un modelo sojero bajo dominación de las trasnacionales de la alimentación y la biotecnología. De ese modo no podían tener en cuenta las demandas socioeconómicas de los pueblos originarios indígenas y campesinos de Bolivia o las necesidades de desarrollo de una producción sustitutiva de alimentos en Venezuela.

Similar proceso se presentó con la energía, con abundantes reservas de petróleo y gas, aún con dependencia tecnológica de las principales petroleras. Pero mientras Bolivia, Ecuador o Venezuela confirmaban políticas energéticas para la apropiación de la renta pe-

trolera y gasífera, con la finalidad de aplicarla a proyectos productivos de diversificación, algo diferente se suscitaba en Argentina o Brasil.

Argentina tenía su actividad petrolera privatizada hasta la estatización parcial de YPF en 2012, ya pasado el pico de la acumulación histórica regional para un proyecto alternativo. Más aún, de manera inmediata se habilitó un acuerdo secreto con Chevron para la explotación de hidrocarburos no convencionales vía fractura hidráulica (*fracking*) que alejaba cualquier propuesta de soberanía energética.

Brasil se constituía en gran reserva petrolera con los descubrimientos del presal, lo que colocaba al país en una estrategia propia de disputa por un lugar en el sistema mundial más allá de cualquier formulación de una integración soberana de la energía.

Son límites estructurales para pensar en nuevos modelos productivos que atiendan las expectativas populares de un desarrollo no subordinado.

Nueva ofensiva liberalizadora y desafíos para la emancipación

La ausencia de cambios estructurales nacionales y regionales es lo que definió la nueva ofensiva liberalizadora, con los golpes institucionales en Honduras, Paraguay y Brasil, y muy especialmente con el consenso electoral logrado por el gobierno de Mauricio Macri en Argentina desde finales de 2015.

En la actualidad, el poder económico local y mundial trata de retomar la agenda tal como estaba a fines del siglo XX y comienzos del XXI, con avanzadas negociaciones con respecto al libre comercio, más allá del retiro de Estados Unidos del Tratado Transpacífico y el discurso proteccionista de Trump.

La agenda por la liberalización se concentró en la Undécima Ministerial de la OMC en Argentina y en la suscripción del acuerdo de libre comercio entre Europa y el Mercosur, facilitada por la exclusión de Venezuela de este último. Hay que recordar que Venezuela se sumó al Mercosur luego de la cumbre presidencial de Mar del Plata,

en 2005, donde se clausuró la agenda de discusión sobre el ALCA. La asunción de Mauricio Macri al gobierno argentino habilitó la posibilidad de la censura y exclusión venezolana del proceso Mercosur y con ello se retomó la ofensiva liberalizadora.

Con la agenda liberalizadora no solo avanzan los acuerdos de libre comercio y los mecanismos de protección de inversiones, sino también la presión por establecer reformas estructurales regresivas en materia laboral, previsional e impositiva, acompañadas de cambios en la justicia y la legislación penal asociados con el crecimiento de la represión explícita sobre el movimiento social y su capacidad de protesta.

Bajo los nuevos gobiernos y sus reaccionarias políticas se habilitaron los procesos de privatizaciones, desregulaciones y descentralizaciones, tendientes a disminuir el costo estatal y con él el déficit fiscal, consolidando una nueva ronda de reforma regresiva de los estados.

El resultado de esta nueva ofensiva apunta a la aceleración de los cambios en la relación capital-trabajo, en las nuevas funciones del Estado y en la confirmación de relaciones internacionales de subordinación y dependencia.

Una cuestión son los propósitos y orientaciones del discurso hegemónico y otra la realidad de continuidad de la crisis capitalista surgida hace una década.

Pese a los datos de crecimiento económico mundial de 2017 y previstos para el 2018 por el FMI, el economista en jefe del organismo internacional se manifiesta cuidadoso de enunciar la superación de la difícil situación de la economía mundial. Escribe Maurice Obstfeld en el blog del FMI:

> La crisis financiera internacional parece ser definitivamente cosa del pasado, pero si no se actúa con rapidez para eliminar los obstáculos estructurales al crecimiento, promover la inclusividad del crecimiento y afianzar la resiliencia y los márgenes de maniobra de la política económica, la próxima desaceleración se adelantará y será más difícil de combatir.[19]

[19] Maurice Obstfeld, "El buen momento que está atravesando la economía no es la 'nueva normalidad'", <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8611>.

Pero más allá de lo mencionado o pronosticado por el FMI, en la reunión anual del Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, Oxfam insistió en la presentación de sus estudios anuales relativos a la evolución de la riqueza y la pobreza con datos lapidarios que confirman la desigualdad creciente, la mayor concentración de la riqueza y la extensión y perdurabilidad de las condiciones de pobreza.[20]

La realidad del orden capitalista y sus secuelas de desigualdad continúan convocando a la discusión y la crítica para pensar en términos alternativos a la lógica de la ganancia, la acumulación y la dominación.

Pensar en la integración alternativa no es solo un ejercicio intelectual, ya que la experiencia reciente permite verificar el accionar contrapuesto de dos concepciones de integración. Una postula la subordinación al orden hegemonizado por las trasnacionales y su programa aperturista y de liberalización. La otra, sustentada en la corta experiencia del cambio político regional, orienta el debate al balance de lo aportado y realizado, con sus límites, como punto de partida para sugerir programas de acción que constituyan subjetividad consciente para la transformación social.

Las difíciles condiciones de vida de la mayoría de la población de menores ingresos desafían al pensamiento crítico a generar síntesis teóricas de las prácticas socioeconómicas y políticas de estos años a fin de encontrar respuestas para el programa de emancipación social.

[20] Oxfam, "Cinco datos escandalosos sobre la desigualdad extrema global y cómo combatirla", <https://www.oxfam.org/es/iguales/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla>.

5. APORTES DE RUY MAURO MARINI PARA UNA TEORÍA CRÍTICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

*Lucas Castiglioni**

Introducción

La hegemonía del enfoque neoclásico en el estudio de los procesos regionalistas tiene implicaciones no solo en el plano de las ideas y el debate intelectual sino también en la práctica: interpretaciones, intervenciones y evaluaciones de las experiencias de integración regional guiadas por este paradigma. Por tanto, la revisión de los postulados neoclásicos se vuelve una necesidad en el contexto de la América Latina contemporánea en un capitalismo global en crisis.

El presente artículo pretende recuperar el pensamiento de la teoría marxista de la dependencia (TMD) y en particular a Ruy Mauro Marini, porque en su obra se encuentran las críticas a los fundamentos teóricos del enfoque neoclásico del regionalismo, establece una vinculación entre modelo productivo/regionalismo/modelos de desarrollos y porque, además, brinda elementos para comprender los procesos regionalistas desde una perspectiva crítica.

Para el abordaje del problema de investigación, primero se presentará el mismo en tres dimensiones, luego se expondrán los elementos principales de la teoría neoclásica y en un tercer apartado se recuperará la TMD con el objetivo de introducir el pensamiento de Marini. Después de esto, se identificarán los conceptos desarrollados por el marxista brasileño en aras de establecer aportes y preguntas para la construcción de una teoría crítica de la integración regional; por último, se presentarán las reflexiones finales.

* Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires). Investigador de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas y miembro del GT-Clacso, "Crisis y Economía Mundial".

El problema de la integración regional

Las investigaciones realizadas sobre la integración han pujado por el apartamiento de los procesos regionalistas de las "grandes" disciplinas "tradicionales". En aras de la especificidad del objeto de estudio, se abogó por la constitución de una disciplina propia (De Lombaerde y Söderbaum, 2013), aspecto que no resulta una excepción si se tiene en cuenta la dinámica y perspectiva de los estudios científicos, y en particular de las ciencias sociales: fragmentación/súper-especialización, a-criticidad y disociación entre teoría y práctica. El estado actual de los estudios de integración regional muestra que estos no lograron conformar una disciplina propia pero sí dan cuenta de la construcción de paradigmas propios para el estudio del regionalismo.

Desde la academia suele señalarse que el problema (la integración regional) se traduce como objeto de estudio a partir de la década de los cincuenta con la conformación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Sin embargo, apelando a un enfoque multidimensional es posible identificar tres momentos en la construcción del objeto de estudio integración regional en América Latina:

1. La integración como *problema histórico* de América Latina. Desde el proceso de independencia, el ideal de la unidad latinoamericana está presente en el escenario regional. Este ideal responde a un problema conjugado en la colonización y acentuado en la formación y consolidación de los estados capitalistas latinoamericanos y caribeños: el problema de la desintegración y fragmentación (Suárez Salazar y García Lorenzo, 2008).
2. La integración como *problema teorizado* a partir del proceso regionalista europeo de posguerra y el estudio inaugural de Viner (1950).
3. La integración como *problema institucionalizado* en América Latina y el Caribe se establece principalmente en la Cepal, en las universidades públicas de los países de la región y en determinados organismos financieros, como el Banco Interamericano de Desarrollo.

Estos elementos son señalados por el marxista brasileño Ruy Mauro Marini, quien marca que la noción de *unidad* de América Latina emerge en el periodo de la independencia como "expresión de una formación nacional todavía incipiente" y, al mismo tiempo, como "un recurso defensivo contra las reiteradas pretensiones colonialistas de la vieja metrópoli" (Marini, 1977a), mientras que la discusión sobre la integración se coloca "sobre la mesa" a partir de las experiencias europeas y de los problemas de escala de mercado, resultado del proceso de industrialización latinoamericana (Marini, 1973).

El enfoque neoclásico

Como ya se señaló, en los estudios sobre el regionalismo ha primado el enfoque neoclásico de integración regional. Dicho enfoque tiene como sustento teórico tres pilares (el marginalismo, la teoría ricardiana del comercio internacional y el eurocentrismo, como ideología) y empalma con la visión y el objetivo de la perspectiva de desarrollo sostenida por Rostow. La teoría neoclásica de la integración regional toma como referencia el trabajo de Jacob Viner *Teoría de la unión aduanera* de 1950, en el cual se distinguen dos procesos en las políticas de preferencias en el comercio a la hora de conformar un bloque económico: la "creación de comercio" y la "desviación de comercio". El primero, explica que la formación de un bloque regional permitirá una especialización en las "ventajas comparativas" de los países miembros, lo cual hará posible un aumento de la "eficiencia" de los "factores de producción" (siguiendo la terminología neoclásica); mientras que el segundo, supone repercusiones en la formación de políticas comerciales discriminatorias. Dicho esquema entiende que los bloques regionales representan una segunda opción, el "segundo mejor": ya que el libre comercio mundial es una meta imposible (sea, tanto por las dimensiones globales, como por las políticas económicas y elementos geopolíticos), se deduce a la integración regional como la segunda mejor opción posible.

Entonces, para estos trabajos la integración regional representa un problema en el plano comercial y en el diseño de las políticas económicas nacionales y cuyo objeto de estudio se formula a la par de la dinámica del proceso europeo.

En aras de establecer una síntesis teórica del modelo neoclásico de la integración regional, Porta *et al.* (2012), explican que el enfoque interpretativo es biunívoco y estático; postulan variables constantes y rendimientos constantes a escala; no involucran costos de transporte; y suponen un "mercado de competencia perfecta" con productos homogéneos y términos de intercambio invariables (Porta, Gutti y Bertoni, 2012: 60). A su vez, el esquema neoclásico diseña un *continuum* de etapas del regionalismo con el objetivo de homogeneizar los proyectos, clasificarlos y evaluarlos en función de los fundamentos de la economía neoclásica (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica completa). Las etapas se establecen como escalones sobre los cuales todo proyecto integracionista debe seguir (Balassa, 1980).

De la misma manera que en el modelo neoclásico, Rostow reduce los procesos históricos y las formaciones sociales a un *continuum* de etapas, así las sociedades transitarían de forma unívoca por la etapa tradicional, "el impulso inicial", la "marcha hacia la madurez" y la "era del gran consumo en masa". La afinidad entre los modelos de Rostow (modernización, desarrollo) y Viner-Balassa (regionalismo) no solo expresa un método compartido sino también objetivos similares, los cuales, desde el punto de vista teórico, se han traducido en (sub)disciplinas pretendidas como "autónomas" sobre la base de supuestos ahistóricos.

En este sentido es que se torna necesario revisar críticamente la teoría hegemónica de la integración regional en aras de comprender a cabalidad la dinámica y las perspectivas de los proyectos regionalistas de América Latina y de este modo aportar al desarrollo de la *unidad latinoamericana.* Para ello, resulta pertinente recuperar las reflexiones de la teoría marxista de la dependencia (TMD) y de Ruy Mauro Marini en particular.

Ruy Mauro Marini y la teoría marxista de la dependencia

Tanto en su dimensión teórica (revisión y actualización de conceptos marxistas), como en su dimensión práctica (intelectuales comprometidos con movimientos populares de América Latina al calor de la Revolución cubana), la TMD se conjuga como uno de los aportes más significativos del pensamiento crítico nuestroamericano (Dos Santos, 2007: 505).

Así, la TMD discute con los postulados tradicionales del desarrollo con parámetros eurocéntricos y ahistóricos, considerando la situación de dependencia como una situación particular de determinadas economías en el marco de la división internacional del trabajo en función de la configuración capitalista de época. Es decir, el subdesarrollo no es una etapa del desarrollo como tampoco es una precondición que garantice un futuro desarrollo capitalista. En palabras del intelectual brasileño, subdesarrollo y desarrollo son dos caras de un mismo proceso global.

Desde una perspectiva que excluye visiones estatalistas y soluciones industrialistas propias del nacionalismo burgués, la teoría marxista de la dependencia estudia el capitalismo en América Latina, la industrialización y las posibilidades de ruptura con la dependencia. En cuanto a esta última, los intelectuales marxistas esgrimen argumentos en aras de la revolución social, señalando que el "subdesarrollo no podía erradicarse con simples políticas correctivas o con mayores dosis de inversión" (Katz, 2016), diferenciándose así de los estudios de Cardoso y Faletto (intelectuales que también se propusieron analizar las formaciones sociales en el continente, pero que avalaron respuestas de un "desarrollo dependiente asociado" en América Latina).

Asimismo, la TMD representa una lectura del capitalismo en América Latina, la cual conlleva una revisión crítica de la teoría marxista del imperialismo. En palabras de Kohan, "tirando de la punta de la madeja que Lenin dejó desatada como tentación para las nuevas generaciones revolucionarias, en su *Dialéctica de la dependencia*, Marini volvió a recuperar la perspectiva internacionalista propiciada por Lenin para las ciencias sociales" (Kohan, 2016: 78).

Aportes de Marini para una teoría de la integración regional

En los estudios de la teoría marxista de la dependencia, se destaca el marco metodológico como la aplicación y búsqueda de conceptos que den cuenta de la estructura y dinámica del capitalismo en América Latina ante la configuración capitalista mundial. En este sentido, Ruy Mauro Marini emprende sus investigaciones sobre la dependencia, el comercio, la producción y las relaciones internacionales a partir de la crítica de la economía política. La relevancia de los aportes de Marini en el pensamiento crítico es reconocida por las mismas organizaciones y referentes del movimiento popular.[1]

Si bien la teoría marxista de la dependencia forma parte de uno de los aportes más significativos del pensamiento crítico nuestroamericano, no todos los intelectuales de la dependencia estudiaron específicamente la teoría y práctica de la integración regional (Garofali, 2015: 90). En este marco se destacan las reflexiones de Marini. A continuación, se exponen los conceptos y análisis realizados por el intelectual brasileño en torno al regionalismo latinoamericano.

Capitalismo dependiente: intercambio desigual y superexplotación del trabajo

En su análisis del capitalismo dependiente, Marini primeramente realiza una lectura de la historia latinoamericana con el objetivo de identificar los rasgos fundamentales de dicho proceso, es decir, las características de la incorporación de América Latina al mercado mundial. En este pasaje, el intelectual apela a la fórmula de Gunder Frank del "desarrollo del subdesarrollo" y afirma que en América Latina no persistieron formas precapitalistas (tesis sostenida por marxistas ortodoxos), sino

[1] Al respecto, es válido recuperar la declaración del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ante el fallecimiento del marxista brasileño (EZLN, 1997).

un capitalismo *sui generis.* De este modo, Marini se propone introducir un estudio que eluda dos desviaciones marxistas en el estudio de la dependencia (ortodoxia y eclecticismo) y *Dialéctica de la dependencia* de 1973 es reflejo de dicho esfuerzo.

La interpretación de la formación capitalista regional en clave de la dinámica global que realiza Marini conlleva una recuperación del análisis marxista. Según el autor, "América Latina contribuye a que se superen los escollos que el carácter contradictorio de la acumulación del capital crea para esa expansión" (Marini, 1973: 109). Para poder explicar dicha incorporación de las economías latinoamericanas, Marini convoca el concepto de *intercambio desigual.*

El intercambio desigual describe el proceso de intercambio de mercancías que no se sustenta únicamente a partir de equivalentes guiados por el valor establecido por el tiempo de trabajo socialmente necesario, sino que también persisten en la práctica mecanismos que permiten la transferencia de valor, configurando así una doble transferencia (Marini, 1973: 121).

Dicha tesis barre con los principios de la teoría clásica del comercio internacional y las explicaciones del proceso a partir de un "exceso de oferta" o por la "presión militar-diplomática":

> No es porque se cometieron abusos contra las naciones no industriales que estas se han vuelto económicamente débiles; es porque eran débiles que se abusó de ellas. No es tampoco porque produjeron más de lo debido que su posición comercial se deterioró, sino que el deterioro comercial fue lo que las forzó a producir en mayor escala. Negarse a ver las cosas de esta manera es mistificar la economía capitalista internacional, es hacer creer que esa economía podría ser diferente de lo que realmente es (Marini, 1973: 120).

El intercambio desigual obligó a las burguesías de la región a compensar la pérdida de plusvalía por medio del aumento del valor en la producción interna. De esta forma es que Marini identifica el proceso de *superexplotación del trabajo,* es decir, la remuneración por debajo de su valor de la fuerza de trabajo. Tal compensación se realiza a partir de tres mecanismos: *a*] la intensificación del trabajo,

b] la prolongación de la jornada de trabajo y *c*] la expropiación de parte del trabajo necesario para que el obrero reponga su fuerza de trabajo. Como explica el autor, se "configura un modo de producción fundado exclusivamente en la mayor explotación del trabajador, y no en el desarrollo de su capacidad productiva. Esto es congruente con el bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en la economía latinoamericana, pero también con los tipos de actividades que allí se realizan" (Marini, 1973: 126).

El análisis de los rasgos del capitalismo dependiente es clave para la lectura de la dinámica regional y de los procesos de integración desarrollados. Si bien las categorías utilizadas por Marini refieren al contexto latinoamericano de la segunda mitad de siglo XX y, de esta manera, su recuperación en la actualidad conlleva diferentes debates,[2] su mirada en torno a la problemática es insoslayable. Los aportes del marxista brasileño invalidan explicaciones eurocéntricas y modelos neoclásicos, volviéndose fundamentales para la realización de interpretaciones críticas de los procesos de integración regional.

El ciclo dependiente: concentración y centralización del capital

El *ciclo dependiente* del capital es el proceso que describe el desarrollo capitalista en América Latina. El intelectual brasileño analiza cómo funciona el capital en la región y los problemas que este conlleva, particularmente en el diseño de la restricción externa y las estructuras productivas desequilibradas. En este sentido es que Marini recupera las categorías analíticas de Marx acerca del proceso de concentración y centralización del capital. Entendiendo la *concentración*

[2] Entre los dependentistas contemporáneos se plantea un debate sobre la extensión de dicho concepto, tanto si lo que se produce es efectivamente una remuneración por debajo de su valor de la fuerza de trabajo (Osorio, 2016) o es explotación y una baja remuneración (Katz, 2017a).

como el aumento de la masa de capital en manos de cada capitalista individual y la *centralización* como la concentración de capitales ya formados, es decir, modificaciones cuantitativas de las fracciones individuales del capital, Marx devela un rasgo característico del capitalismo.

La inherente vinculación entre ambos procesos en función de la acumulación del capital se va profundizando a medida que se extienden las relaciones capitalistas. Marini recupera el razonamiento de Marx para entender la dinámica de las economías latinoamericanas. Porque cuando el revolucionario alemán distingue los métodos por los que el capital se centraliza (operaciones de fusiones y adquisiciones, el crédito; la apertura de capital y la constitución y desarrollo de las sociedades anónimas) (Malta y Castelo, 2012), Marini explica cómo la dinámica del capitalismo industrial en los países centrales incide en la región y las formas que este asume (Marini, 1969: 5).

En este marco argumentativo, el intelectual brasileño establece una relación entre los procesos de centralización y concentración del capital y las iniciativas de integración asociadas con el financiamiento externo para el desarrollo de infraestructura regional, elemento significativo en los procesos regionalistas contemporáneos:

> En parte por el efecto multiplicador de la infraestructura de transportes y del flujo de capital extranjero, mas sobre todo por la aceleración del proceso de industrialización y de urbanización en los países centrales, la cual infla la demanda mundial de materias primas y alimentos, la economía exportadora latinoamericana experimenta un auge sin precedentes. Este auge está, sin embargo, marcado por una acentuación de su dependencia frente a los países industrializados, a tal punto que los nuevos países que se vinculan en este momento, de manera dinámica, en el mercado mundial, desarrollan una modalidad particular de integración.
>
> En efecto, el desarrollo del principal sector de exportación tiende, en estos países, a ser asegurado por el capital extranjero mediante inversiones directas, quedando a las clases dominantes nacionales el control de actividades secundarias de exportación o la explotación del mercado interno (Marini, 1969: 5).

Cooperación antagónica

A partir de la categoría "imperialismo", Marini se propone analizar el capitalismo de época buscando identificar el papel de América Latina en la acumulación global. Así es que se señalan las visiones del súper-imperialismo de Kautsky y las críticas que Lenin realiza, y emprende una recuperación del concepto de cooperación antagónica de Thalheimer. Dicha categoría da cuenta de una coordinación relativa de las potencias en desmedro de las contradicciones interimperialistas y, a su vez, un bloqueo a los movimientos revolucionarios (Marini, 1994: 4)

Según Marini, la cooperación antagónica se desarrolla, tanto en el plano de las relaciones entre potencias capitalistas centrales, como en la articulación con otras potencias regionales, a las que denominará *subimperiales.*

Diferentes autores apelaron a dicho concepto para analizar los problemas del capitalismo dependiente latinoamericano y los procesos de integración regional. Al respecto, Katz (2009) recupera la interpretación de Marini sobre la noción de cooperación antagónica para analizar el proceso de transformación de las "viejas burguesías nacionales" en "burguesías locales". Las primeras, involucradas en el esquema desarrollista con fuerte basamento en el mercado interno, y las segundas, asociadas con la estrategia exportadora y la consolidación de las corporaciones internacionales, se conjugan en el proceso de internacionalización del capital. Por su parte, Suárez Salazar y García Lorenzo, al analizar las relaciones interamericanas, citan el trabajo de Marini en pos de comprender "las intrincadas relaciones de integración-cooperación-competencia-conflicto entre las principales potencias imperialistas" (Suárez y Lorenzo, 2008).

El subimperialismo

Marini acuñó el concepto de *subimperialismo* para caracterizar la inserción capitalista dependiente de Brasil en el siglo xx. En el análi-

sis de la formación capitalista en América Latina, el autor destaca la combinación de dependencia, coordinación y autonomía de Brasil a partir de dos fenómenos básicos:

> [...] por un lado, una composición orgánica media en la escala mundial de los aparatos productivos nacionales y, por otro, el ejercicio de una política expansionista relativamente autónoma, que no solo se acompaña de una mayor integración al sistema productivo imperialista, sino que se mantiene en el marco de la hegemonía ejercida por el imperialismo en escala internacional (Marini, 1977b: 18).

Tal caracterización conduce a Marini a considerar únicamente a Brasil como potencia subimperialista en América Latina. Como se señaló en el apartado anterior, las formas subimperialistas se asocian directamente con la cooperación antagónica y en el caso del desarrollo industrial de Brasil de mediados del siglo xx, "la cooperación antagónica entre la burguesía de los países subdesarrollados y el imperialismo es conducida así a un punto crítico, que ya no le permite existir en su ambigüedad e impone una disyuntiva entre la cooperación, tendiendo a la integración, y el antagonismo, marchando hacia la ruptura" (Marini, 1969: 6). Dicha disyuntiva se resolvió a favor de la integración imperialista de Brasil en 1964.

Según el autor, el subimperialismo es un concepto que posee una *dimensión económica* (recuperando la tesis del consumo, la estrechez del mercado interno y la necesidad de exportar mercancías y capitales a modo de compensación) y una *dimensión política* (potencia como gendarme, pero no subordinado a los dictados de Estados Unidos) (Marini, 1985). Tal como marca Katz (2017), la precisión de dicha categoría diferencia los estados subimperialistas de los "satélites privilegiados" y de las "potencias medias" (categorías utilizadas en el análisis de las relaciones internacionales). El subimperialismo supone una combinación de asociación y autonomía en la que los liderazgos regionales se encuentran asociados con los intereses de la potencia del Norte.

En otro pasaje de la obra de Marini, se afirma que el subimperialismo corresponde a la "expresión perversa de un fenómeno re-

sultante de la diferenciación de la economía mundial, con base en la internacionalización del capital, que llevó a la superación de la división simple del trabajo en provecho de un sistema mucho más complejo" (Marini, 1993: 7).

A la hora de rescatar el pensamiento de Marini en el contexto actual resulta interesante el análisis que el citado autor hace de la teoría del imperialismo. Según Katz, "el subimperialismo sintonizó con la idea de imperialismo colectivo de Amin en tres planos: la creciente asociación mundial de capitales, la función capitalista protectora ejercida por el Pentágono y el nuevo rol de los custodios regionales asociados con Washington" (Katz, 2016: 5).

Además, la tesis del subimperialismo se ha recuperado en muchas investigaciones acerca de los problemas de América Latina: los trabajos de Luce (2008), en los que se analiza la política de integración del gobierno de Brasil; la investigación de Zibechi (2012), en la cual queda de manifiesto el papel del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en la política del subimperialismo; el trabajo de Osorio, en el que señala los vínculos entre acuerdos de libre comercio y mediación de los proyectos subimperiales (Osorio, 2016); el estudio de Avendaño (2014), que analiza el proceso de internacionalización del capital brasileño en el siglo XXI y el surgimiento de las denominadas *empresas translatinas*; y el trabajo de Katz (2017), en el que se pone el acento más en el eje geopolítico que en el económico a la hora de entender el subimperialismo contemporáneo (en particular con Brasil y Sudáfrica) y se descarta una posible proyección del término "subimperialismo" para el estudio de los BRICS.

Dinero

Las interpretaciones de la economía mundial y la configuración capitalista en los países latinoamericanos atraviesan los estudios de Marini. En este sentido, uno de los ejes articuladores es el papel del dinero en dichos procesos. Siguiendo el abordaje de la crítica de la economía política, el dependentista se propone realizar una lectura

de la dinámica regional en función del papel del dinero en el proceso de acumulación. En 1979, el autor analizó la dependencia de la región y señaló que el hecho de que la disponibilidad de manufacturas y liquidez de Estados Unidos se tradujeran en la industrialización de los principales países de América Latina condujo al estrangulamiento externo y la necesidad constante de ampliación de mercados en pos de generar mayor ingreso de divisas.

En este marco Marini aporta una reflexión fundamental para estudiar las alternativas latinoamericanas en los esquemas integracionistas: "La solución para el problema depende, pues, de que la moneda de los países latinoamericanos pueda funcionar también como divisa, como dinero mundial, aunque sea en el ámbito regional" (Marini, 1979). El autor postula la creación de una moneda única apoyada por la capacidad productiva de los países y desvinculada del dólar, un elemento clave para el debate sobre los procesos de integración regional.

Integración regional, unidad y regionalismo

Otro significativo aporte al estudio de la integración regional es la periodización de los proyectos regionalistas enclave de los modelos desarrollo. En este sentido, y siguiendo con los fundamentos de la TMD, Marini sostiene que a la hora de pensar acerca de la unidad latinoamericana, las raíces se encuentran en los ideales de la independencia.

Periodización

Los procesos regionalistas entendidos como emancipación y soberanía regional encuentran su primer antecedente en la propuesta de Simón Bolívar de unidad expresada en el *Congreso Anfictiónico de Panamá* de 1826. Ante la derrota del proyecto bolivariano y la formación y

consolidación de los estados capitalistas latinoamericanos, el ideal de Bolívar entró en un declive debido al "bajo desarrollo político y económico de los nuevos países formalmente independientes; por el conjunto de guerras desatadas en la región; y por el avance de la presencia política y económica de Estados Unidos en América Latina" (Garofali, 2015: 92).

Esta proyección externa de Estados Unidos en la región, se pone de manifiesto en el periodo 1889-1890, en la Conferencia Internacional Americana, dando forma al *panamericanismo.* En el proceso de formación y consolidación de los estados capitalistas de la región se establecieron los patrones de la inserción latinoamericana en la economía mundial. La misma se realizó a partir de la generalización modelo primario-exportador, el cual no solo conjugó el carácter subordinado del desarrollo capitalista de América Latina sino también impidió la integración de las economías nacionales. Al respecto Marini (1977a) explica la balcanización y el debilitamiento de la región en paralelo al establecimiento de Estados Unidos como potencia capitalista. Entonces, las etapas de la estrategia estadounidense y sus sucesivos corolarios, a finales del siglo XIX y principios del XX, configuraron las relaciones interamericanas *vis à vis* en la dinámica del capitalismo mundial. En el marco de la crisis del treinta, Estados Unidos renueva el *panamericanismo* a partir de la política de la administración Roosevelt del "buen vecino".

En la segunda posguerra, se establece una nueva forma de panamericanismo: el *interamericanismo*. Según Marini, en la IX Conferencia Interamericana, en Bogotá, 1948, se construye el "armazón institucional sobre el cual se desarrollarán las relaciones interamericanas" bajo la hegemonía estadounidense. Es, siguiendo al autor, "una nueva forma de dependencia más compleja y más radical que la que había prevalecido anteriormente" (Marini, 1993: 53). En este periodo se crea la OEA en 1948, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 y, años más tarde pero articulado con dicho "armazón institucional", el BID en 1959. De esta forma, la estrategia de Estados Unidos adquiere un órgano plurilateral, un pacto militar y una institución financiera mediante los cuales consolidará su hegemonía.

Sin embargo, siguiendo a Marini,

> no es sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando Latinoamérica recobra la sensación de su identidad. Un factor que jugó para ello fue la aceleración que se verificó entonces en el proceso mundial de descolonización, que –al conllevar la toma de conciencia de su situación por parte de lo que se ha dado en llamar de Tercer Mundo–, acarreó modificaciones en el campo de las ciencias sociales. El concepto mismo de subdesarrollo y las teorías que sobre él se edificaron se dan en ese contexto (Marini, 1977a).

Desde la Cepal se impulsaron mecanismos de integración regional en función de la estrategia del desarrollismo, formando espacios como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), ejemplos de la *integración cepalina*. Para el intelectual brasileño, los países se involucraron en la creación de zonas de libre comercio en pos de "solucionar dificultades encontradas por las burguesías de los países de mayor desarrollo relativo y para viabilizar las inversiones extranjeras en la industria, contando, por eso, con el beneplácito de Estados Unidos" (Marini, 1993: 5).

Sin embargo, las debilidades del regionalismo cepalino derivan de y condicen con las limitaciones de la estrategia de desarrollo de colocar a la burguesía nacional como actor central de la integración. Como lo señala certera y sintéticamente Martínez, "más que el fracaso del modelo cepalino, lo que ocurrió fue el fracaso del desarrollo del modelo capitalista autónomo" (Martínez, 2011: 111). De forma complementaria, Marini entiende que las experiencias de integración cepalina "al revés de servir a la construcción de una zona de libre comercio, se convirtieron en el medio por excelencia de las grandes empresas, sobre todo las multinacionales, para racionalizar su producción y su mercado" (Marini, 1993: 56), sintonizando así el regionalismo cepalino con el proceso de concentración y centralización del capital en la región (Marini, 1993: 62).

Entre los sesenta y setenta, se configura un momento del regionalismo que Marini denomina *latinoamericanismo.* La contra-

rrevolución monetarista como respuesta del capital ante la crisis de acumulación trajo consigo una reformulación de los proyectos regionalistas basados en los postulados neoclásicos y adaptados a la nueva fórmula imperial. Marini explica cómo la globalización "combina rasgos inherentes a la internacionalización del capital con procesos de regionalización" (Marini, 2008b: 251). En América Latina, esta estrategia asumió dos formas institucionales: por un lado, la revisión y construcción de nuevos bloques regionalistas guiados por los principios neoliberales y, por el otro, la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio: el Mercosur, el TLCAN, el Plan Puebla-Panamá y, ya en los albores del siglo XXI, la Iniciativa para la Intregación de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y los TLC bilaterales firmados por países latinoamericanos con Estados Unidos y la Unión Europea. El proyecto más ambicioso elaborado bajo este paradigma fue el ALCA. La teorización de la estrategia fue encargada por instituciones regionales que ofician como verdaderos *think tanks* para la academia y los políticos latinoamericanos: el BID y la Cepal.[3] En la clave del *ciclo dependiente*, Garofali (2015) argumenta que es en la misma configuración del capitalismo en América Latina donde se formulan obstáculos para un proceso de integración regional alternativa. De este modo, la autora identifica dos elementos claves: estructuras productivas dependientes del capital extranjero y superexplotación de la fuerza de trabajo. Para el análisis basado en este enfoque se apela al estudio de la dinámica de la balanza de pagos: déficit comerciales estructurales en balanza comercial, la tendencia crecientemente negativa en la balanza de rentas y el proceso de concentración y centralización del capital; la posterior apertura y desregulación reforzaron los obstáculos para el desarrollo de una integración regional alternativa. Tales aspectos se ven fortalecidos y

[3] Los informes oficiales de la Cepal de 1990 "Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa" y de 1994 "El regionalismo abierto en América Latina", del BID de 2002 "Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina" y el proyecto del ALCA elaborado por el comité tripartito, encargado del apoyo técnico y analítico, integrado por el BID, la OEA y la Cepal.

garantizados a partir de la construcción de una *arquitectura jurídica en beneficio a los capitales extranjeros,* tanto en el nivel nacional (leyes y políticas económicas), como internacional. Los tratados bilaterales de inversión, el CIADI y las diferentes articulaciones que realizan instituciones financieras internacionales y regionales (BM, BID, FMI) y organismos como la OMC, conforman un entramado jurídico que garantiza el proceso de acumulación del capital. Dichos elementos adquirieron mayor preponderancia con la mundialización neoliberal, momento en el que, según Marini, se produce la "transición de la economía mundial a una nueva etapa a través de dos mecanismos contradictorios": la "formación de nuevos bloques económicos" y la "transformación de las relaciones jurídicas" en pos de la liberalización (Garofali, 2015: 22).

Unidad latinoamericana

En este aspecto, es válido recuperar la mirada que el marxista brasileño tiene entorno a la *unidad latinoamericana.* Resulta interesante ver en Marini el llamado a una integración alternativa para América Latina, el cual supone una revisión de los esquemas regionalistas y problematizar sobre cuáles son los sujetos de la integración.

La integración debe dejar de ser un mero negocio destinado solo a garantizar áreas de inversión y mercados para convenirse en un gran proyecto político y cultural, en la mejor tradición de la izquierda latinoamericana. Ello exige que obreros, estudiantes, intelectuales, mujeres, organizaciones sociales y políticas de los países de América Latina formen los instrumentos necesarios para la unificación de sus demandas y para la coordinación de sus luchas en el plano reivindicativo y de la legislación laboral, de la política educacional y de las plataformas programáticas, y luchen por la inclusión de sus representantes en los órganos existentes o por ser creados en el marco del proceso de integración (Marini, 1993).

Así es que, continuando con la periodización que Marini realizara, debiera reconocerse cómo las crecientes impugnaciones popu-

lares a lo largo y ancho del continente, el ascenso de gobiernos que postularon ciertas críticas al neoliberalismo, la configuración de un cambio en las correlaciones de fuerza en escala regional y las contradicciones entre fracciones de la clase dominante de la región, se formularon como barreras de contención a la propuesta ALCA, lo que concluye en 2005 con la no firma del acuerdo. A partir de entonces se desarrollaron iniciativas integracionistas que se diferencian (en distintos grados y sentidos) de los proyectos regionalistas neoliberales y que, por lo tanto, se acercan a los objetivos del trabajo de Marini en su búsqueda de identificar la *unidad latinoamericana* con la agenda antiimperialista. Entre las iniciativas podrían incluirse la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba-TCP), el Banco del Sur, el Banco del ALBA, el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre), PetroCaribe y los proyectos y empresas grannacionales.

Las mismas se formularon en el marco del escenario pos "No Al ALCA". Pero dicho escenario también está compuesto por un crecimiento de las exportaciones de *commodities* debido al alza de los precios internacionales, la acumulación de reservas internacionales e incrementos de los ingresos fiscales de los estados latinoamericanos. Fueron estas condiciones macroeconómicas las que en los primeros años posibilitaron la formulación y, principalmente, la materialización de determinadas iniciativas regionalistas que, luego de la crisis global, interpelan a dichos proyectos de integración regional. Asimismo, en la lectura del capitalismo de época debe incorporarse el papel de China en la economía mundial y cómo influye en la dinámica regional.

Sin embargo, en estos últimos años signados por la profundización de la crisis (y el ascenso de Trump en Estados Unidos), el acecho del imperialismo, la asunción (legítima e ilegítima) de gobiernos neoliberales junto a las contradicciones de los proyectos regionalistas y las limitaciones del modelo neodesarrollista, los avances (en diferentes grados) de las experiencias de integración alternativa fueron erosionados y las propuestas más radicales se han visto edulcoradas o limitadas. En este escenario de incertidumbre, retomando la convo-

catoria que Marini hiciera en su último escrito y que adquiere notable actualidad, "la construcción de una América Latina solidaria, sobre la base del respeto a los intereses de las masas trabajadoras de la región y de la plena extensión de la voluntad en el plano político […] se nos conforma en un gran reto" (Marini, 1997: 252).

Reflexiones finales

En el presente trabajo se buscó interpelar a la teoría hegemónica de la integración regional desde una perspectiva crítica. Para ello, se recuperaron los aportes de Ruy Mauro Marini. Se entiende que los conceptos, reflexiones y preguntas que el intelectual brasileño propone, contribuyen al desarrollo de una teoría crítica de la integración regional:

- *Porque se formulan como crítica a la economía política;* el estudio de Marini recupera los aportes de Marx y Lenin para el desarrollo de la crítica a la economía burguesa e incorpora las visiones marxistas del capitalismo de época.
- *Porque realizan críticas al eurocentrismo como ideología;* la TMD elude los errores de la ortodoxia y el eclecticismo, buscando aportar a una teoría y práctica de la integración que no sea "ni calco, ni copia".
- *Porque se diferencian de toda teoría etapista;* mientras el modelo explicativo neoclásico busca homogeneizar, comparar y medir los proyectos regionalistas en una escala de "etapas de la integración", el estudio de Marini, desde una perspectiva compleja e histórica, permite, tanto analizar los proyectos de integración desarrollados en la región, como abonar en la construcción de la unidad latinoamericana.
- *Porque no se presenta como estatalista ni nacionalista*; Marini aporta a un análisis de las relaciones internacionales en el cual los estados no son "actores" ni mucho menos "estructuras homogéneas".
- *Porque establece una vinculación entre modelo productivo/regionalismo/modelos de desarrollos desde una perspectiva*

*crític*a, un aspecto intencionalmente ausente en los esquemas neoclásicos, y los trabajos de Marini invitan a reflexionar acerca de las diferentes experiencias de integración en clave de las perspectivas de desarrollo.

- *Porque brinda elementos para la comprensión de los procesos regionalistas desde una perspectiva crítica:* la caracterización del capitalismo dependiente, la recuperación del concepto de cooperación antagónica, el estudio sobre el subimperialismo, las reflexiones acerca del papel de las divisas y la propuesta de la moneda regional, y los aportes específicos para pensar en una integración alternativa.

Y porque, como señala Marini, "la unidad latinoamericana sigue siendo un ideal subversivo, por su honda ligazón con las transformaciones sociales que ella supone" (Marini, 1977a).

Bibliografía

Avendaño, Rodrigo (2014), "La internacionalización del gran capital brasileño en los albores del siglo XXI: consideraciones en torno a la vigencia de la categoría de sub-imperialismo", en *VII Jornadas de Economía Crítica*, La Plata, UNLP.

Balassa, Béla (1980) [1961], *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA.

De Lombaerde, Phillip y Friederich Söderbaum (2013), *Regionalism*, Londres, SAGE.

Dos Santos, Teothonio (2007) [1970] "Subdesarrollo y dependencia", en Michael Löwy (comp.), *El marxismo en Latinoamérica*, Santiago de Chile, LOM.

EZLN (1997), Ruy Mauro Marini, referente imprescindible de la historia Latinoamericana, <http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/maurinirm/01sobre/marini_sobre00005.pdf>.

Garofali Patrón, Ángela (2015), "Integración latinoamericana: una interpretación desde la teoría marxista de la dependencia",

Rebela. Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos, vol. 5, núm. 1, pp. 88-111.

Katz, Claudio (2009), "América Latina frente a la crisis global", <http://cadtm.org/America-Latina-frente-a-la-crisis>.

——— (2016), "El surgimiento de las teorías de la dependencia". Disponible en: <http://katz.lahaine.org/?p=274>.

——— (2017a) "Aciertos y problemas de la superexplotación". Disponible en: <https://katz.lahaine.org/aciertos-y-problemas-de-la-superexplotacion/>.

——— (2017b), "Subimperialismo I: revisión de un concepto", <http://katz.lahaine.org/?p=293>.

——— (2018), "Semejanzas y diferencias con la época de Marini", <https://katz.lahaine.org/semejanzas-y-diferencias-con-la-epoca/>.

Kohan, Néstor (2016), "Teoría del imperialismo. De Lenin a Ruy Mauro Marini: preguntas abiertas", *III Jornadas de Estudios de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, pp. 67-82.

Luce, Mathias (2008), "La expansión del subimperialismo brasileño. La política de integración del gobierno Lula en América Latina", *Patria Grande*, año 1, núm. 9.

Malta, M. y R. Castelo (2012), "Acumulación del capital", tema de clase en el curso PLED de Economía Política Marxista.

Marini, Ruy Mauro (1969), *Subdesarrollo y revolución*, México, Siglo XXI Editores.

——— (1977a), "Dos aniversarios: la unidad de América Latina", *El Universal*, México, 12 de octubre.

——— (1977b), "La acumulación capitalista mundial y el sub-imperialismo", *Cuadernos Políticos*, núm. 12, abril-junio.

——— (1979), "La soga en el cuello: hacia una moneda latinoamericana", *El Universal*, México, 20 de junio.

——— (1985), "Geopolítica latino-americana", archivo personal de Marini, Programa de Estudos de América Latina e Caribe-UERJ.

——— (1993), *América Latina. Integración y democracia*, Caracas, Nueva Sociedad.

——— (1994) [1965], "La integración imperialista y América Lati-

na", en Ruy Mauro Marini y Márgara Millán (eds.), *La teoría social latinoamericana: textos escogidos*, México, UNAM.

——— (2008a) [1973], "Dialéctica de la dependencia", en Carlos Eduardo Martins (ed.), *América Latina, dependencia y globalización*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 99-136.

——— (2008b) [1997], "Procesos y tendencias de la globalización capitalista", en Carlos Eduardo Martins (ed.), *América Latina, dependencia y globalización*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 231-252.

Martínez, Osvaldo (2011), "Alba y ALCA: el dilema de la integración o la anexión", en José Ángel Pérez García y Pablo Tablada (comps.), *América Latina: de la integración del capital a la integración de los pueblos*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, pp. 107-143.

Osorio, Jaime (2016), *Teoría marxista de la dependencia. Historia, fundamentos, debates y contribuciones*, Los Polvorines, UNGS.

Porta, Fernando, Patricia Gutti y Ramiro Bertoni (2012), *Integración económica*, Buenos Aires, CCC-UNQUI.

Suárez Salazar, Luis y Tania García Lorenzo (2008), *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios*, Buenos Aires, Clacso.

Viner, Jacob (2014) [1950], *The Customs Union Issue*, Nueva York, Oxford University Press.

Zibechi, Raúl (2012), *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo.

SEGUNDA PARTE

LA NUEVA ADMINISTRACIÓN ESTADOUNIDENSE. SIGNIFICADOS Y EFECTOS

6. BELICISMO, GLOBALISMO Y AUTORITARISMO. TRUMP Y AMÉRICA LATINA

*Claudio Katz**

América Latina es vista por Trump como un patio trasero que Estados Unidos debe utilizar para restaurar su primacía económica global. Su maltrato de la región es congruente con el insignificante papel que le asigna en la recomposición del imperio.

Su prioridad inmediata es el aumento de las exportaciones. Por esa razón, el vicepresidente Pence visitó recientemente Colombia, Argentina, Chile y Panamá como un gerente de ventas. Negoció mayores colocaciones de productos yanquis con países que ya mantienen una balanza deficitaria con el gigante del Norte.

A cambio de unos pocos limones, reclamó la apertura de Argentina a la compra de cerdos. En Colombia, requirió mayores adquisiciones de arroz y demandó a todos pagos por el uso de marcas y patentes. Explicitó su intención de empujar a Sudamérica a una situación de dependencia semejante a la padecida por Centroamérica.

La recaptura de América Latina

Un objetivo central de Trump es reducir la presencia de China en la región. Cada viaje, el primer mandatario asiático incorpora nuevos convenios de libre comercio a los ya firmados por Ecuador, Perú y Chile. Pekín ofrece más inversiones en infraestructura y la eventual sustitución de Estados Unidos en la recreación del Tratado del Pacífico.

* Economista, investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, profesor de la Universidad de Buenos Aires y miembro del EDI. www.lahaine.org/katz.

Varios exponentes del *establishment* objetan en Washington el abandono de ese proyecto.

Pero el principal test de la política del magnate es la renegociación del TLCAN; Trump atropella a México como una advertencia para los grandes rivales de Asia y Europa. Quiere convertir ese tratado en un caso testigo de toda su estrategia. Sus funcionarios discuten los cambios con sigilo y chantajes de todo tipo.

El TLCAN fue suscrito en los años noventa durante el debut de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en medio de un gran florecimiento de acuerdos internacionales. Favoreció a varios sectores de la industria estadounidense (automotriz, electrodomésticos, máquinas-herramienta) y a los principales grupos agroalimenticios de ambas naciones. También empobreció de forma simultánea a los obreros de Detroit y los campesinos mexicanos.

Pero en la actualidad, Estados Unidos afronta con México el mismo desequilibrio que mantiene con otras economías. En 2016 tuvo un déficit comercial con su vecino de 64 000 millones de dólares en el segmento de bienes y un superávit de 7 000 millones en los servicios.

Trump exige revertir ese desbalance con las nuevas cobranzas del comercio digital. Exige el abastecimiento de autopartes en Estados Unidos (en lugar de Asia) y la reducción del IVA a las importaciones del Norte. Tiene además en carpeta la privatización del petróleo y una drástica reforma del código laboral mexicano. Pretende combinar la explotación de los inmigrantes indocumentados con la selección de "trabajadores visados" para aumentar las extorsiones oficiales a la fuerza de trabajo.

La revisión del TLCAN busca afianzar el dominio yanqui en los servicios. Estados Unidos maneja 80% del tráfico internacional de datos y 99% de las comunicaciones de internet de América Latina.

Esa supervisión le permite reforzar el espionaje de todas las actividades económicas y políticas de la zona. Para preservar esa supremacía saboteó los proyectos de Unasur de forjar un anillo informático autónomo. Washington tolera, a lo sumo, que cada país negocie con España o China los cableados secundarios.

Trump ensaya también la captura de los negocios del puñado de empresas trasnacionales de propiedad local (multilatinas). Intenta arrebatar a esos competidores los apetecidos negocios de la obra pública. El escándalo provocado por el sistema internacional de sobornos montado por Oderbrecht contribuye a ese objetivo.

La compañía insignia del capitalismo brasileño está salpicada por una estafa que compromete a 200 funcionarios de alto nivel en 15 países. El Departamento de Justicia de Estados Unidos trabaja en estrecha sintonía con sus socios para aprovechar esa crisis. Contraponen la imagen de los políticos corruptos con la ilusión de un desenvolvimiento sano y transparente de los mercados, pero eximen especialmente a las firmas yanquis de esa antinomia.

Buscan desplazar a las empresas favorecidas por Lula con créditos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDS) por poderosos jugadores del capital trasnacional. Intentan conseguir, además, el traspaso del presal de Petrobras a las compañías estadounidenses.

El trato preferencial acordado con otra firma ultracorrupta –pero con su patrimonio ya internacionalizado (JBS)– ilustra cómo actúa el imperio en el desmadre que sufre el principal país de Sudamérica. La subordinación de Brasil es una meta prioritaria de Trump.

Efectos devastadores

La ofensiva que despliega el magnate sobre América Latina agrava la regresión económica que soporta la zona al cabo de varios años de estancamiento o crecimiento anémico.

Los precios de las materias primas exportadas continúan oscilando entre nuevas caídas y leves recuperaciones y en ningún caso retoman los elevados techos de la década anterior. Las remesas de los migrantes que comenzaban a revitalizarse han quedado obstruidas por la xenofobia de Trump. El previsible repunte de las tasas de interés estadounidense disuade además la llegada de capitales.

La prosperidad del decenio precedente ha quedado definitivamente atrás y todos los problemas estructurales de Latinoamérica

salen de nuevo a la superficie. La deuda aumenta y el déficit fiscal se eleva junto con mayores fugas de capital, caídas de la inversión y deterioros de los términos de intercambio.

El escenario actual ofrece un retrato típicamente dependentista de la economía regional. Hay mayor trasnacionalización, primarización, endeudamiento y retroceso fabril. Brasil es el caso más patético por la magnitud del desempleo y la desindustrialización.

Este declive productivo latinoamericano agrava los drásticos efectos de la flexibilización laboral, el recorte de los derechos sociales y la contrarreforma en los sistemas de jubilación.

En el continente más desigual del planeta, las brechas de ingresos se disparan. Las cifras de México son representativas de toda la región. Allí, 1% de los acaudalados concentra 39% de la riqueza total.

Estos datos explican la aterradora escala de violencia social que impera en las ciudades latinoamericanas; de las 50 urbes más peligrosas del planeta, 43 se localizan en la región. El nuevo proyecto de agresión imperial se desenvuelve en un contexto explosivo.

Modalidades de intervención

Con mayor énfasis que en otras regiones, Trump utiliza en América Latina el poder geopolítico-militar estadounidense para recuperar terreno económico. Sus emisarios multiplican las ventas de armas y exigen alineamiento total con el Departamento de Estado.

El millonario tiene especial interés en reducir el margen de autonomía de los tres países medianos de la región. Por eso exige a Brasil la liquidación del programa nuclear y la anulación de los convenios de construcción de submarinos con Francia. Los marines ya participan en ejercicios militares conjuntos en el Amazonas.

En México se refuerza la penetración de la DEA y la CIA en las fuerzas armadas. Esa influencia acentúa la extinción de las tradiciones soberanas y facilita el florecimiento del narcotráfico. Con Argentina, la Casa Blanca ultima los detalles de un eje anti iraní para utilizar el atentado a la Asociación Mutualista Israelita Argentina

(AMIA) y la muerte del fiscal Nisman como soportes de una eventual agresión de Israel a Teherán.

Pero la prioridad de Trump es imponer la guía estadounidense al acoso de Venezuela. El objetivo yanqui es recuperar el manejo imperial del petróleo, dejando atrás la actual relación de clientes de Petróleos de Venezuela.

El Pentágono pretende, además, la expulsión de Rusia, que tiene importantes inversiones en Venezuela. También quiere neutralizar a China, que es un gran adquiriente de combustible. Estados Unidos no tolera esas presencias en Sudamérica.

Pero Trump está obligado a transitar ese camino con mucho cuidado. El Estado venezolano es propietario de una de las ocho principales empresas del mercado petrolero estadounidense. Por eso, la administración republicana adopta sanciones contra funcionarios chavistas, sin decretar un embargo que afectaría los precios del combustible en Estados Unidos.

En una de sus tantas incontinencias verbales, Trump sugirió la posibilidad de una acción militar contra Venezuela. Desplegó su típico estilo provocador, banal e irresponsable, pero es una gran incógnita si efectivamente planea una agresión de ese tipo.

La repetición de las invasiones directas de Reagan (Granada en 1983) o Bush (Panamá en 1989) estaría a tono con el desprecio que exhibe por la región. Desde su asunción no se ha molestado en designar embajadores. Seguramente el sector cavernícola de Rubio –que sostienen los escuálidos y gusanos de Miami– aplaudiría cualquier ocupación de los marines.

Pero esas aventuras no parecen por ahora viables y por eso Trump refuerza las agresiones indirectas. Afina los operativos que ya están en marcha (Sharps, Venezuela Freedom 2), apuntala al ejército de Colombia, sostiene a los paramilitares y fomenta el sabotaje económico.

El ocupante de la Casa Blanca pretende manejar los hilos de esas provocaciones sin involucrar tropas yanquis. Pero América Latina no es Medio Oriente y el imperio carece en esta región de un gendarme como Israel o Arabia Saudita para reemplazar a los marines. Este bache lo obliga a redoblar las incursiones geopolíticas.

Los socios derechistas

Trump actúa junto a los mandatarios latinoamericanos que implementan la restauración política conservadora en la región. Esta regresión presenta tres modalidades. Hay gobiernos derechistas continuados en México, Perú o Colombia que llevan muchos años aplicando políticas neoliberales, otros gobernantes del mismo signo accedieron al ejecutivo por caminos electorales (Argentina) y una tercera vertiente alcanzó la presidencia por medio de golpes institucionales.

Estas asonadas comenzaron en Honduras (2009), siguieron en Paraguay (2014) y asumieron formas patéticas en Brasil. Una banda corrupta de legisladores, jueces y propietarios de medios de comunicación desplazó a una presidenta electa por 50 millones de ciudadanos.

Esa captura de los gobiernos por la fuerza busca convalidación posterior en los comicios. Los personajes turbios implementan el trabajo sucio demandado por las clases dominantes y son reemplazados luego por exponentes más confiables del *establishment*.

En las tres variantes de administración derechista, se afianza el peso de las formas coercitivas en desmedro de las modalidades persuasivas de hegemonía burguesa. En México ya se verifica una catástrofe de derechos humanos, con miles de desaparecidos y asesinatos cotidianos de periodistas. Peña Nieto tolera ese terror para atropellar las conquistas populares. En Brasil, las protestas son reprimidas con virulencia y la desaparición forzada de Santiago Maldonado ilustra el plan sistemático de represión que promueve Mauricio Macri.

Con este creciente uso de los gendarmes, se intenta relanzar la agresión neoliberal. En México, las alianzas de los funcionarios con los narcos se remodelan para habilitar escenarios de intimidación y destrucción de los derechos populares.

En Brasil, los golpistas ya decretaron un techo de gastos públicos para introducir drásticos recortes en la salud, la educación y la investigación científica. Aprobaron una reforma laboral de contratos intermitentes, desregulación de horarios y desprotección de los trabajadores frente a los accidentes. En Argentina, prevalece una estra-

tegia de atropellos más pausados para preparar la imitación del ajuste brasileño.

Todos los gobiernos conservadores garantizan el poder de los capitalistas manejando la justicia y los medios de comunicación. Vulneran cotidianamente las formalidades institucionales para apuntalar los nuevos prototipos de plutocracia.

Comparten además un alto grado de corrupción. En la república de delincuentes que impera en Brasil, los escándalos resonantes hacen rodar la cabeza de un ministro tras otro. Michel Temer es un experimentado chantajista que evita su caída comprando diputados. También Macri encabeza un equipo de funcionarios manchados por incontables irregularidades y bienes ocultos en el exterior.

Este perfil de la restauración conservadora potencia su ilegitimidad. Los gobernantes apuestan a perdurar en medio de la indiferencia, el descreimiento o la despolitización de la población. Propician la abstención electoral, el fraude explícito o sofisticadas tecnologías de manipulación de la opinión pública.

Desorientación conservadora

Todos los gobiernos derechistas repiten la tradicional subordinación al imperialismo. Pero afrontan una relación problemática con Trump. Ninguno tiene sintonía natural con el personaje que desplazó sorpresivamente a la niña mimada del *establishment* regional. Todos apostaban al triunfo de Hillary para avanzar en la concreción de la Alianza del Pacífico y no se han repuesto de lo ocurrido en el Norte.

Hacen buena letra con el millonario soportando cataratas de humillaciones. Peña Nieto le pide de rodillas a su brutal interlocutor que no sea tan duro en la negociación del TLCAN. Afirma que ese convenio fue beneficioso para su país, ocultando que precarizó el trabajo, destruyó economías campesinas y redujo la tasa de crecimiento.

Las genuflexiones del mandatario mexicano inducen a Trump a incrementar sus demandas. El potentado se ha burlado más descara-

damente de Macri. Ridiculizó su pedido de abrir el mercado yanqui a los limones, recordando que "yo le hablé de Corea del Norte".

Los gobiernos de derecha intentan satisfacer las exigencias de Trump promoviendo, al mismo tiempo, convenios de libre comercio con otras potencias. Así que, esa doble sumisión conduce al peor de los mundos.

Brasil y Argentina avanzan en una negociación secreta de acuerdo con la Unión Europea (UE) muy adverso para el Mercosur. Con tal de obtener alguna migaja adicional de exportaciones básicas al Viejo Continente, aceptarían fuertes reducciones de los aranceles que protegen la industria. Accederían, además, a otorgar a las empresas europeas derechos equivalentes a las firmas locales en las licitaciones del Estado.

Europa ya firmó este tipo de TLC con México, Chile, Ecuador, Colombia y Perú. Los problemas más graves se encuentran en la letra chica. Los experimentados negociadores de la UE intentan restringir incluso las ventas de los productos más rentables del Mercosur (carne bovina, biodiésel, etanol).

El demoledor combo de capitulación ante la UE y sometimiento a Estados Unidos es complementado con tratativas de mayor apertura a las exportaciones de China. Esa invasión de manufacturas abaratadas acompaña el saqueo de los recursos naturales que soporta la región.

El corolario final de esta secuencia sería la conversión de la unión aduanera del Mercosur en una zona de libre comercio. Esta mutación aceleraría el desvanecimiento de la industria local y la regresión de la primarización a especialidades más elementales.

El correlato de esa subordinación económica es la pérdida de autonomía geopolítica. América Latina pierde capacidad de negociación internacional a pasos acelerados. Ese debilitamiento se verifica en la parálisis de la CELAC, la Unasur y todos los organismos de integración forjados en la última década. Brasil es el caso más extremo de esta tendencia. Al alejarse de los BRICS para volver a Washington, transmite una imagen de república bananera.

¿Reinicio del ciclo progresista?

¿Las contradicciones que socavan la restauración conservadora reabrirán el curso previo de gobiernos reformistas? Quienes estiman probable esa evolución resaltan los resultados de los últimos comicios en Ecuador y Nicaragua. Afirman que Lula puede ser la carta ganadora de 2018 y Cristina la sorpresa de 2019.

Pero conviene recordar que el ciclo progresista fue un resultado de rebeliones populares que tumbaron gobiernos neoliberales modificando las relaciones de fuerza. Una eventual repetición de ese desemboque debería ser precedida por levantamientos sociales del mismo alcance y resultado.

La mirada puramente electoral del contexto actual impide registrar ese trasfondo de confrontación social. Las clases dominantes apuestan fuerte por sus gobiernos derechistas y no reducen sus estrategias al mero recuento de votos.

Sostienen a sus políticos con la manipulación mediática, el control de la justicia y el manejo de la economía. No rehúyen tampoco el fraude y la proscripción. Si no son derrotados en la calle, mantendrán por una u otra vía a sus representantes directos en la gestión del Estado. Desconocer este hecho con ingenuidades electorales impedirá revertir la restauración derechista.

Hay que tomar en cuenta que los conservadores cuentan, además, con una base social de clase media, aleccionada por los medios de comunicación y movilizada por medio de las redes sociales, han logrado cierta presencia callejera y difundido un imaginario que actualiza los mitos del liberalismo.

Para confrontar con ese adversario es necesario forjar una fuerza popular beligerante de mayor densidad, no alcanza con buenos candidatos para erigir movimientos de ese tipo.

Por otra parte, la población ha experimentado la dinámica de los gobiernos progresistas. Una repetición de lo ya hecho no es muy promisoria. Los presidentes de centro-izquierda mantuvieron, especialmente en Brasil y Argentina, los privilegios de los grupos dominantes e incurrieron en las inconsistencias económicas del neodesarrollismo.

Preservaron además los viejos sistemas de alianzas y convalidaron la corrupción. Cuando aparecieron las protestas sociales, se asustaron y quedaron paralizados frente a la demagogia de la derecha y sufrieron el típico desgaste que sobreviene a la ausencia de radicalización.

Los balances idílicos de Kirchner o Lula omiten esas falencias. Desconocen que el declive de esas administraciones coronó su adaptación a la agenda de las clases dominantes. La continuada fantasía de forjar un capitalismo humanitario y redistributivo obstruye en la actualidad la resistencia a la restauración conservadora.

Desenlaces en Venezuela

El resultado de la confrontación que se libra en Venezuela será determinante para el escenario regional. Un triunfo de la derecha generaría sensaciones de derrota e impotencia frente al imperio y ese desánimo achicaría todos los espacios para las conquistas populares.

La gran maquinaria de terror mediático continúa actuando al unísono contra el proceso bolivariano, propaga mentiras con su doble vara para evaluar violaciones a los derechos humanos. Los centenares de militantes sociales asesinados en Colombia, los homicidios en México y los atropellos de los supremacistas blancos en Estados Unidos son ignorados o informados al pasar.

Trump y sus socios promueven una opción dura de desestabilización en Venezuela coronada con comicios tipo Colombia u Honduras. En esos países, centenares de luchadores populares son ultimados entre voto y voto. Los derechistas también consideran otra apuesta más blanda de elecciones en medio del acoso, con esa agresión condicionarían los sufragios de una población agobiada.

Hasta ahora han fracasado y la concreción de la Constituyente propinó una severa derrota a la oposición. Trataron de impedir esa elección con bravuconadas televisivas y terror callejero, pero quedaron aislados y desconectados de sus propias bases. El masivo sufragio por la paz expresó el fastidio con las provocaciones de la derecha. Una alta participación de votantes legitimó la Constituyente.

El gobierno ha logrado cierto respiro, sumó una nueva referencia institucional al sostén popular. La derecha perdió capacidad de presión callejera y ya se anotó para participar en los próximos comicios regionales.

Los golpistas cargan además con el fracaso de su plan desestabilizador y soportan un contundente rechazo a la brutalidad fascista de sus acciones. Pero Trump y sus títeres regionales ya preparan otra ofensiva para multiplicar las condenas diplomáticas de Venezuela que arrancaron al Mercosur y el Vaticano.

Maduro resiste no solo con ejercicios militares y una comisión de verdad para juzgar a los implicados en las guarimbas, mantiene una firmeza que lo distingue de los presidentes progresistas sometidos al *establishment*.

Pero la continuidad del apoyo popular al proceso bolivariano exige la adopción de medidas económicas radicales. Esas iniciativas están frenadas por los compromisos oficiales con la boliburguesía. El golpe de timón que propuso Chávez es tan impostergable como la nacionalización de los bancos y el comercio exterior.

Retomar el entierro del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Las actividades de rechazo a la OMC, se desarrollaron en diciembre pasado en Argentina en un contexto de ofensiva imperial, restauración conservadora y resistencias sociales. Esas iniciativas desafiarán a un gobierno que busca ocultar la gran oposición a su programa neoliberal.

Macri tiene interés personal en la implementación de tratados de libre comercio que facilitan la evasión y reducen la capacidad de los estados para litigar con los paraísos fiscales. Esos convenios le cubren las espaldas a todas las irregularidades de sus *Panamá Pappers*; justamente Panamá es uno de los países que más protegen los negocios turbios, alegando fidelidad a las normas de liberalización financiera de la Organización Mundial de Comercio.

El presidente argentino impulsó la separación de Venezuela del Mercosur para eliminar obstáculos a su recepción de la OMC y el G20, pretende utilizar además los compromisos con esos organismos como argumento de ajuste interno. Alegará que la reforma laboral a la brasileña es una necesidad derivada de las nuevas obligaciones asumidas con la Organización Mundial de Comercio.

La batalla contra el libre comercio es decisiva para preservar las conquistas populares, converge con la resistencia antiimperialista a Trump y con la oposición a los gobiernos derechistas. En diciembre se oirán muchas voces de rechazo al belicismo imperial, el globalismo librecambista y la restauración conservadora.

Una nueva generación de luchadores ha tomado en sus manos este combate en América Latina, son los jóvenes que irrumpieron en la arena política durante el ciclo progresista y ahora lideran el gasolinazo en México, las batallas de los maestros en Perú, la huelga general de Brasil, las marchas de estudiantes de Chile y las multitudinarias acciones sociales y democráticas de Argentina.

Sus movilizaciones se empalman con la reactivación de las protestas contra la globalización capitalista. En Hamburgo, las manifestaciones de 100 000 personas coronaron el trabajo de numerosos talleres con propuestas radicales. La batalla que permitió sepultar el ALCA en 2005 reaparece con nuevos horizontes.

Bibliografía

Barrios, Miguel Ángel *y* Norberto Emmerich (2017), "*La inseguridad en América Latina desde la geopolítica de la seguridad", Nodal. Noticias de América Latina y el Caribe*, <http://www.nodal.am>

Bianco, Carlos (2017), "El comercio electrónico en la OMC perjudicaría a América Latina", *Nodal. Noticias de América Latina y el Caribe*, <http://www.nodal.am/2017/09>.

Cámara Izquierdo, Sergio y Abelardo Mariña Flores (2017), "Neoliberalismo, TLCAN y precarización laboral en México y Estados Unidos", <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/>

De Gori, Esteban, Camila Vollenweider, Ava Gómez y Bárbara Ester (2017), "Derechas outdoors, la marcha de los oposicionistas", <https://www.telesurtv.net/opinion>.

López Blanch, Hedelberto (2016), China echa raíces en América Latina, <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=219951>.

Lucita, Eduardo (2017), "Un clima tormentoso en la próxima reunión de la omc en Argentina", <http://www.laarena.com.ar/>.

Noyola Rodríguez, Ulises (2016), "El reposicionamiento de Beijing en América Latina", 18/10/2016, <https://www.alainet.org/es/articulo/181033>.

Pochmann, Márcio (2017), "Indústria está regredindo ao patarmar de 1910", <https://www.sul21.com.br/jornal/>.

Robinson, William I. (2017), "¿Qué hay detrás de la renegociación del Tratado de Libre Comercio?", <http://www.jornada.unam.mx/2017/07/27/opinion/016a1pol>.

Serrano Mancilla, Alfredo (2017), "América Latina, en clave geoeconómica", *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx>.

Tavosnanska, Andrés, Mariano Treacy y Francisco Cantamutto (2017), "¿Qué busca la omc en Buenos Aires?", *Página 12*, <https://www.pagina12.com.ar/53538>.

7. *TRUMPONOMICS* EN ACCIÓN. NI DESGLOBALIZACIÓN NI PROTECCIONISMO: MÁS NEOLIBERALISMO (TARDÍO)

*José Francisco Puello Socarrás**

> Y del mismo modo que no podemos juzgar a un individuo por lo que él piensa de sí, no podemos juzgar tampoco estas épocas de transformación por su conciencia, sino que, por el contrario, hay que explicarse esta conciencia por las contradicciones de la vida material, por el conflicto existente entre las fuerzas productivas sociales y las relaciones de producción.
>
> Carlos Marx, *Prólogo a la contribución a la crítica de la economía política,* 1859

Desde el triunfo electoral de Donald Trump, más de un año atrás, se popularizaron distintas hipótesis sobre el supuesto perfil "antineoliberal" o "antiglobalización" del nuevo presidente de Estados Unidos.[1]

La especulación producida por varios analistas sobre estas etiquetas, rápidamente atribuidas al mandatario estadounidense, pretendió anticipar cuáles serían las definiciones del gobierno entrante.

* Docente de tiempo completo en la Escuela Superior de Administraciòn Pública, Colombia

[1] Evitamos aquí desarrollar el carácter "populista" del gobierno de Trump, el cual también aparece como otra de las hipótesis recurridas al lado del "antineoliberalismo desglobalizador", todas ellas suposiciones sin respaldo verosímil alguno y, como veremos, por completo falseables. Al respecto, comenta Waldman (2017): "con el fin de enfrentarse a esa estructura de poder global, Trump va contratando a un grupo de multimillonarios y magnates de Wall Street, recortando impuestos a las grandes empresas y los ricos, achicando la vigilancia regulatoria sobre Wall Street y ofreciendo un plan de infraestructuras que consiste principalmente en exenciones fiscales a las grandes empresas con el fin de animarlas a construir proyectos para los que luego habremos de pagar peaje si queremos utilizarlos. Sin embargo, persiste el mito del Trump populista."

En materia de políticas económicas internas, el antineoliberalismo se invocó como una de las improntas determinantes de Trump.

En cuestiones relativas al comercio internacional, tema en el que Trump se habría mostrado crítico e incluso generalmente despectivo durante la campaña hacia la presidencia, los vaticinios veían giros que afectarían el proceso de globalización, proceso que Estados Unidos comanda al menos desde la mitad del siglo XX.

Mientras este tipo de ideas seguían recargando los análisis en espera de la toma de posesión presidencial de Trump, los pronósticos asociados sobre las líneas económicas –en ese momento– por venir, se consolidaban paulatinamente.

En primer lugar, al presidente electo se le adjudicó de forma prematura una suerte de "proteccionismo". Este rasgo presuntamente caracterizaría el pensamiento económico de la administración Trump.

En consonancia con lo anterior, y en segundo lugar, se presagiaba el inminente "cierre" o "fin de ciclo" de la orientación económico-política neoliberal de Estados Unidos (Boron, 2016).

La euforia provocada por estos análisis llegó hasta el punto de profetizar una futura nueva fase de "desglobalización" en escala mundial, en la cual la hierofanía más poderosa sería la victoria electoral de Trump (Del Corro, 2016). Otros analistas arriesgaron lecturas aún más desventuradas ratificando el "fin del neoliberalismo progresista" (Fraser, 2017).[2] Después de un año de la *trumponomics* en acción –no desde los oráculos entusiastas– es necesario discutir de nuevo la validez de esos vaticinios y sus presupuestos.

[2] "[…] la victoria de Trump no es solamente una revuelta contra las finanzas globales. Lo que sus votantes rechazaron no fue el neoliberalismo sin más, sino el neoliberalismo progresista. Esto puede sonar como un oxímoron, pero se trata de un alineamiento, aunque perverso, muy real […] el neoliberalismo progresista es una alianza de las corrientes principales de los nuevos movimientos sociales (feminismo, antirracismo, multiculturalismo y derechos de los LGBTQ), por un lado y, por el otro, sectores de negocios de gama alta "simbólica" y sectores de servicios (Wall Street, Silicon Valley y Hollywood). En esta alianza, las fuerzas progresistas se han unido efectivamente con las fuerzas del capitalismo cognitivo, especialmente la financiarización" (Fraser, 2017).

La ventaja es que ahora pueden validarse a partir de reflexiones respaldadas en los desenlaces reales y las trayectorias prácticas y concretas que este acontecimiento ha significado durante el primer año de la nueva administración estadounidense.

Resulta preciso analizar los detalles económicos y políticos que actualizan la crisis en que se debate hoy el capitalismo de época y que involucra a la nación que ha encarnado los destinos y desatinos de la economía-mundo contemporánea.

El neoliberalismo o, como azarosa y eufemísticamente lo denomina gran parte del saber convencional, la globalización, ha sido la identidad característica de la economía política de Estados Unidos, por lo menos desde los tempranos tiempos de las *reagonomics* en la década de 1980 y hasta la *obamanía* entrado el nuevo milenio.

Este proyecto político trasnacional es la guía básica de las directrices políticas e ideológicas (por supuesto, determinante para las definiciones al nivel de las políticas públicas, incluidas las militares) tanto en el nivel doméstico como internacional en el imperialismo contemporáneo, insistimos: en cabeza de Estados Unidos.[3]

El itinerario de esta exposición inicia con las reflexiones que contextualizan la emergencia de las equivocadas caracterizaciones sobre el supuesto *proteccionismo desglobalizador* en la era Trump.

Al omitir las situaciones concretas y los contextos específicos en los que originalmente operaron los ejes discursivos de la naciente *trumponomics* durante la campaña presidencial, las interpretaciones

[3] Recientemente, Adam Posen, actual presidente del Peterson Institute for International Economics, el *think tank* más influyente del neoliberalismo a nivel global, ha sintetizado esta idea: "In the aftermath of World War II, the United States set about building a global, rules-based economic order. At the heart of that order, it put the liberal values of free trade and the rule of law. Over the next seven decades, the order, backed by U.S. power and bolstered by its growing legitimacy among other countries, prevented most economic [*sic*] disputes from escalating into mutually destructive trade wars, let alone military conflict. That allowed even the smallest and poorest countries to develop their social and economic potential without having to worry about predation by stronger neighbors. By taking much of the fear out of the global economy, the U.S.-led order allowed market decisions to be driven by business, not bullying" (Posen, 2018).

–casi siempre apresuradas– sobre ese acontecimiento provocaron graves distorsiones. De ninguna manera condicen con la evolución (aún preliminar) registrada hasta hoy, tanto en las trayectorias de la economía política de Estados Unidos en particular, como en las tendencias globales del neoliberalismo tardío en general (líneas que desarrollamos más adelante).

Las particularidades de este debate son la excusa perfecta para continuar con la reflexión sobre cuestiones asociadas en un nivel de reflexión más estructural. Puntualmente: los debates que hoy se generan en torno a la llamada "globalización".

La última sección apunta a realizar una síntesis sobre algunas claves teóricas, por un lado, respecto a la validez de preguntas e hipótesis en los análisis de este tipo de acontecimientos y, por el otro, sobre la verosimilitud con la que se construyen escenarios prospectivos y pronósticos en el marco de las reconfiguraciones más recientes en el capitalismo tardío, es decir, en la llamada hegemonía neoliberal.

Ab origine, lo gaseoso se desvanecía en el aire: el proteccionismo como predicción fantasiosa

Desde un primer momento, las sobrestimaciones acerca del "proteccionismo" de Trump pasaron por alto que estas apreciaciones se habían construido bajo el manto de la provocación mediática y al calor de la campaña por la presidencia de Estados Unidos.[4]

Fue en este contexto en el que se produjo la mayor difusión y, sobre todo, la progresiva confusión de un discurso que si se hubiera analizado más allá de la superficialidad del espectáculo periodístico y los rumores de los *mass media* y las redes sociales, resultaba a todas luces tan vago como insostenible.

[4] En su momento advertimos que los presupuestos teóricos, incluso el material empírico, bajo los cuales se intentaban respaldar gran parte de las "hipótesis" en este sentido se mostraban débiles e inconvenientes para construir pronósticos verosímiles (Puello-Socarrás, 2017.

Uno de los principales responsables en propagar el galimatías "proteccionista" –a la postre acogido acríticamente por las (falsas) predicciones de proteccionismo y desglobalización– fue el premio Nobel de Economía 2001, exjefe de asesoría económica del Banco Mundial (1997-2000) y, en tiempos de la campaña presidencial, *habitué* de los foros auspiciados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para "solucionar" la crisis capitalista global: Joseph Eugene Stiglitz.

Al lado de los ultraneoliberales del Instituto Peterson para la Economía Internacional (PIIE, por sus siglas en inglés) –no dejemos de registrarlo: la cuna del primer Consenso de Washington (1989)–, el papel desempeñado por este *money-doctor* fue determinante para diseminar la fantasía sobre el proteccionismo económico de Trump entre la opinión pública.

Para explicar lo anterior habría que señalar varias cosas, la más importante de ellas: Stiglitz apoyó la campaña de Hillary Clinton. Más aún, fue el principal asesor en temas de política económica y comercial. Por ello, en este asunto no hay que olvidar el pasado laboral y las relaciones que ha mantenido Stiglitz con la familia Clinton, remontándonos a los tiempos en los que también actuó como asesor gubernamental en el Consejo de economistas durante la primera administración de Bill Clinton.

Acertadas o no –ese no es el problema en este momento–, las acusaciones promulgadas por Stiglitz contra Trump tienen como trasfondo las simpatías personales, las preferencias electorales, los intereses laborales y, desde luego, las convergencias ideológicas y políticas que median entre Bill y Hilary Clinton y Stiglitz.

En este sentido, por ejemplo, se hicieron virales las entrevistas en las que Stiglitz, profesor en la Universidad de Columbia, declaró que si tuviera la oportunidad de calificar los conocimientos básicos sobre economía del candidato Trump le otorgaría una "F", es decir, la más baja calificación según el sistema americano (Curran y Lau, 2016). Igualmente, otros pronunciamientos donde Stiglitz insistió que como candidato y, peor aún, como presidente, Trump sería: "un riesgo muy grande para la economía global" (*Indian Finance News*, 2016).

La afirmación más categórica de Stiglitz, al respecto: "[Trump] es básicamente un proteccionista" (Long, 2016).

En plena campaña, los debates públicos de mayor recurrencia tuvieron que ver con temas asociados con el comercio internacional.

Las principales controversias giraron en torno a los tratados que mantiene Estados Unidos con diferentes países y regiones, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) o el CAFCA, con los países de Centroamérica y el Caribe.

Sin embargo, las discusiones más sensibles se registraron frente a los tratados comerciales venideros como el Trans-Pacific Partnership (TPP, la Asociación Transpacífico) y el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP, la Asociación Transatlántica) con la Unión Europea.

Los anuncios hechos por la agenda presidencial de Trump para los primeros 100 días de un eventual nuevo gobierno ratificaron esas intenciones. Desde el primer día en el Despacho Oval, Trump "renegociaría" el NAFTA y retiraría a Estados Unidos del TPP (Juez, 2016).

Ahora bien, resulta bastante curioso que más allá de los panegíricos dedicados a Hillary Clinton o las descalificaciones hacia Donald Trump, el mismo Stiglitz siempre destacó que la oposición hacia esas "formas" de comercio era un discurso mantenido por "ambos candidatos". Stiglitz subrayó constantemente que, en lo fundamental, la diferencia entre Clinton (Hillary) y su contendor estaba en el hecho de que Trump: "va demasiado lejos" (*goes too far)*, en estos temas (Long, 2016).

Para el caso puntual del TPP, tanto H. Clinton como D. Trump se pronunciaron en contra de este acuerdo, el cual –tampoco hay que olvidarlo– había sido impulsado y defendido tenazmente por la administración de Barack Obama, a la cual pertenecía Hillary Clinton.

Retomando entonces lo manifestado por el asesor Stiglitz durante la campaña resulta pertinente preguntarse: si tanto Trump como Clinton se oponían a los tratados de libre comercio, ¿en qué sentido Trump iría "demasiado lejos"?, ¿en qué medida Trump sería "básí-

camente un proteccionista"? Si ello fuera así, ¿las diferencias entre ambos candidatos, entonces, no serían ontológicas sino, más bien, topológicas, es decir, distinciones de grado? Hillary Clinton, reconocida proneoliberal, ¿sería *menos* proteccionista que Trump? y como Trump "va demasiado lejos", ¿él sería *más* proteccionista que Clinton?

Las respuestas a estos aparentes acertijos se obtienen cuando se esclarece en qué consisten *stricto sensu* las "críticas" a los tratados de libre comercio de Trump a Clinton, desde luego, pasando por la retórica de Joseph Stiglitz.

Lo que definitivamente sí puede verificarse a partir del análisis y los diagnósticos, y no con base en rumores espurios y provocaciones sensacionalistas (la gran mayoría acudiendo a fuentes de información que resultan apócrifas o al menos débiles para dar con reflexiones verosímiles –twitter, facebook–, en detrimento de la utilidad que aporta la documentación oficial), es que las "críticas" a los tratados de libre comercio (TLC) no significan necesariamente críticas al libre comercio total (LCT), como lo denomina Jairo Estrada.

Ambas denominaciones, TLC y LCT, están relacionadas pero son distintas.

Las "críticas" enunciadas apuntan, en lo fundamental, hacia las *formas* (incluso también los instrumentos) bajo las cuales estas políticas (*policies*), es decir, los tratados, pretenden materializar la (dis) utopía neoliberal del mercado global.

Contrario a lo que se supone, nunca han puesto en cuestión la *idea* ni mucho menos el proyecto político de clase por excelencia del capitalismo de esta época: el neoliberalismo del libre mercado total.

Críticas neoliberales al neoliberalismo: libre comercio y acuerdos de libre comercio

Es el propio Stiglitz quien se ha pronunciado *ab origine* y, en adelante, cada vez que tuvo la oportunidad, sobre el TPP calificándolo como *outrageous* (expresión que en castellano se traduce como "indignante, vergonzoso, ultrajante, atroz, descarado, inaudito, espantoso, monstruoso").

Estos epítetos, pronunciados por el principal asesor económico de H. Clinton durante la campaña presidencial, ¿no irían demasiado lejos, si se los contrasta con los pronunciados por el mismo Trump durante la "carrera hacia la presidencia"?

Por supuesto, no era la primera vez que Stiglitz se refería en ese tono a los tratados comerciales de Estados Unidos.

Desde años atrás se reconoce a Stiglitz (incluso en círculos académicos e intelectuales que se autoproclaman de izquierda) como uno de los más acérrimos "opositores" a estos acuerdos.

No ha dudado en calificarlos como una "farsa" porque en su opinión: "colocan habitualmente los intereses comerciales por encima de otros valores [que] no deben ser negociables" (Stiglitz, 2013). Esta "oposición" se ha confundido con una crítica de fondo por parte de Stiglitz a la idea neoliberal del libre comercio.

Pero todas las declaraciones de Stiglitz se entienden mejor si se relacionan con las modalidades de estas políticas y sus instrumentos, como el propio Stiglitz ha sostenido:

> Si los negociadores crearan un régimen de libre comercio auténtico, en el que se concediera a las opiniones de los ciudadanos de a pie al menos tanta importancia como a las de los grupos de presión empresariales, podría sentirme optimista, en el sentido de que el resultado fortalecería la economía y mejoraría el bienestar social. Sin embargo, la realidad es que tenemos un régimen de comercio dirigido, que coloca por delante los intereses empresariales, y un proceso de negociaciones que no es democrático ni transparente (Stiglitz, 2013).

Aquí, tal y como reza un refrán anglosajón: el diablo está en los detalles y varias connotaciones ("democrático", "transparente", y otras) pueden llegar a confundir.

Las críticas hechas al régimen de libre comercio "dirigido" ("la farsa", en términos de Stiglitz) reclaman una versión "auténtica" del comercio, es decir, un libre mercado puro.

En una entrevista concedida al *New Herald*, Stiglitz explica, en sentido estricto, sus posturas:

> Soy un crítico de la manera en que se han implementado ciertas versiones del capitalismo [...] Creo que el capitalismo irrestricto, la desregulación que fue uno de los ejes del capitalismo norteamericano desde el principio de la presidencia de Reagan, es una era que ha llegado a su fin (Oppenheimer, 2009).

Añadiendo enseguida:

> En rigor, Estados Unidos no tiene lo que podría llamarse un sistema capitalista puro: hemos estado socializando las pérdidas y privatizando las ganancias. Tenemos toda clase de intervención gubernamental, pero desafortunadamente, se trata en general de una intervención destinada a ayudar al sector bancario, a las empresas farmacéuticas, a diversos intereses especiales. Es una suerte de sistema de beneficencia para las corporaciones. De manera que lo que realmente he defendido es una forma más pura de economía de mercado, que no centre su protección en las empresas, sino en la gente (Oppenheimer, 2009).

Alrededor de esta matriz ideológica básica, paradigmática en los tiempos del neoliberalismo (tardío) durante el siglo XXI, convergen –si bien con matices y grados– las "críticas" a los *tratados* de libre comercio en las versiones de H. Clinton y D. Trump.

El núcleo ideológico fuerte de la "oposición" a los acuerdos de libre comercio "dirigido", la cual aparece con frecuencia *aggiornada* por sucesivas exaltaciones al libre comercio "justo", ha sido parte del discurso de J. Stiglitz (así se titula uno de sus libros sobre el tema, publicado en 2006: *Fair Trade for All* (Comercio justo para todos) y D. Trump: *America needs 'fair trade' not 'free trade'* (Estados Unidos necesita 'comercio justo' no 'libre comercio') (Swoyer, 2015).

En vista de lo anterior, esas claves deben interpretarse en su respectivo marco de referencia a menos que se distorsione y abuse de sus sentidos genuinos.

Neoliberalismo tardío: desregulación y regulación, con más (y no con menos) globalización.

Lo anterior toma aún mayor fuerza cuando en la perspectiva del capitalismo tardío, hoy vigente y realmente existente, se advierten algunos tránsitos fundamentales, en especial desde el tipo de actuación y acción estatales:

1. El abandono paulatino de la desregulación como presupuesto económico y político. Esta premisa para el funcionamiento de los mercados ha sido no solo criticada sino también reformulada por el propio neoliberalismo (sobre todo desde los gobiernos nacionales y las instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Grupo del Banco Mundial, y otras).
2. La elevación progresiva de la regulación (estatal) como nuevo principio organizativo *sine qua non* para el "buen funcionamiento" del capitalismo de (libre) mercado.

Debe evitarse la confusión de igualar la *regulación* desde el Estado con la "intervención" estatal (a la Keynes). La primera aún es una fórmula de planeación descentralizada basada en las lógicas de mercado, en particular en el ámbito internacional.

Las expresiones mercado "regulado" y "auténtico", por lo tanto, se conectan virtuosamente, tal y como antes insistió Stiglitz.

No resulta tampoco una casualidad que, tanto para el neoliberalismo tardío (sobre todo después del 2008), como en las propuestas de D. Trump la palabra clave sea *regulación* (Puello, 2016).

En su momento bastaba con darle crédito a las *posiciones* de la plataforma presidencial de Trump: *Make America Great Again* ("Hacer nuevamente grande a Estados Unidos"), un documento más verosímil para el análisis que haberse guiado por los anuncios etéreos de Trump vía twitter para confirmar que el horizonte de la *regulación* aplicaría no solo para las líneas de política referidas a temas específicos como el "Comercio" (*position # 15*). También este referencial englobaría las visiones de la gran mayoría de sus planteamientos (en especial el capítulo dedicado a este tópico: *Regulations*, *position # 13*) (Trump, 2016).

Incluso, durante el primer año de Trump, la tendencia en general de las acciones gubernamentales registrada es la desregulación, a

pesar de la "regla" que el mismo anunciara durante la campaña y que fue reiterada una vez posesionado: "por cada nueva regulación, dos regulaciones viejas tendrían que ser eliminadas".

En el balance, hasta el momento se han producido 67 acciones desregulativas *vis-á-vis* tres nuevas regulaciones:

> President Trump issued Executive Order 13,771, in January, ordering the executive branch regulatory agencies to roll back two regulations for each new regulation issued. On December 14, the Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) unveiled a preliminary estimate of the regulatory reform actions taken by the Trump administration through the end of fiscal year 2017 (September 30). From the end of January through September, the administration completed 67 deregulatory actions to only 3 new regulatory actions and reduced the regulatory burden by $8.1 billion (net present value of lifetime burden) or $570.4 million annually (Johnson, 2017).

Durante este periodo, en términos del componente "comercial" de la política económica internacional, la *Agenda Presidencial en Política Comercial 2017* publicada por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés), exponía oficialmente:

1. Los "Principios y objetivos clave de la política comercial de la administración Trump". Allí se destacaba:

> The American people grew frustrated with our prior trade policy not because they have ceased to believe in free trade and open markets, but because they did not all see clear benefits from international trade agreements. President Trump has called for a new approach, and the Trump Administration will deliver on that promise […]
>
> The overarching purpose of our trade policy – the guiding principle behind all of our actions in this key area – will be to expand trade in a way that is freer and fairer for all Americans. Every action we take with respect to trade will be designed to increase our economic growth, promote job creation in the United States, promote reciprocity with our trading partners, strengthen our manufacturing base and our ability to defend ourselves, and expand our agricultural and services industry exports.

> As a general matter, we believe that these goals can be best accomplished by focusing on bilateral negotiations rather than multilateral negotiations – and by renegotiating and revising trade agreements when our goals are not being met. Finally, we reject the notion that the United States should, for putative geopolitical advantage, turn a blind eye to unfair trade practices that disadvantage American workers, farmers, ranchers, and businesses in global markets (United State Trade Representative, 2017: 1).

2. Los *principios básicos* –continuaba el documento oficial de esta política– se conjugarían con las llamadas "Prioridades fundamentales y razones correspondientes", a saber: a) "defend U.S. national sovereignty over trade policy"; b) "strictly enforce U.S. trade laws"; c) "use all possible sources of leverage to encourage other countries to open their markets to U.S. exports of goods and services, and provide adequate and effective protection and enforcement of U.S. intellectual property rights"; y d) "negotiate new and better trade deals with countries in key markets around the world" (United State Trade Representative, 2017: 2).

Sin embargo, en relación con la segunda prioridad se precisaba:

> The Trump Administration believes that it is essential to both the United States and the world trading system that all U.S. trade laws be strictly and effectively enforced. We strongly support true market-based competition – and we welcome the partnership of any country that agrees with us. Unfortunately, however, large portions of the global economy do not reflect market forces. Important sectors of the global economy, and significant markets around the world, have been at times distorted by foreign government subsidies, theft of intellectual property, currency manipulation, unfair competitive behavior by state-owned enterprises, violations of labor laws, use of forced labor, and numerous other unfair practices… the Trump Administration will act aggressively as needed to discourage this type of behavior – and encourage true market competition (United State Trade Representative, 2017: 4).

Tal y como algunos pocos analistas lo subrayaron en su momento, esta agenda se ha materializado endureciendo severamente (*strictly enforce*) la legislación que se remonta a los gobiernos de Bill

Clinton y, más atrás, Ronald Reagan (campaña en la que el lema era justamente: *Let's make America great again*).[5]

Ambas administraciones identificadas con la liberalización comercial irrestricta, es decir, neoliberal, y al contrario de lo que pueda pensarse, se ubicaron bastante lejos de practicar alguna clase de "proteccionismo económico".

Scherrer (2017) ha explicado en qué consiste la estrategia y táctica de la *trumponomics*, especialmente en los debates comerciales que ha generado:

> Trump usará los amplios déficit comerciales para presionar a sus socios comerciales a abrir sus mercados. Las empresas que exportan con éxito al mercado norteamericano desde esos países sentirán temor por los anuncios proteccionistas y, en consecuencia, es probable que presionen a sus gobiernos para que cedan ante las demandas del gobierno de Trump. En otras palabras, el gobierno de Trump va a ampliar la liberalización de las actividades económicas transfronterizas.

A lo que agrega:

> Usar el déficit comercial para abrir a la fuerza los mercados extranjeros tiene un precedente histórico. En el marco del crecimiento meteórico de los déficits comerciales durante los años de Ronald Reagan, la "política comercial estratégica" se volvió popular entre los economistas. Esa política forzaría a otras naciones a abrir sus mercados amenazando con el cierre del mercado estadounidense. Además de las empresas del sector de alta tecnología, los proveedores de servicios sofisticados y los titulares de derechos de propiedad intelectual se unieron al grupo de estrategas de la apertura del mercado. Junto con diversos *think tanks*, popularizaron la idea de que los servicios podrían prestarse trasnacionalmente, de que las reglamentaciones nacionales de los respectivos

[5] La revista *Counterpunch* ha llamado a Donald Trump: el "Ronald Reagan con esteroides". Remembranza que es frecuentada de manera progresiva por diversos análisis.

> sectores lo impedían y de que, en consecuencia, estas barreras tenían que ser eliminadas por medio de duras negociaciones. La retórica nacionalista disfraza objetivos neoliberales que provocarían resistencia si se los proclamara abiertamente (Scherrer, 2017)

En sintonía con el neoliberalismo de nuevo cuño ("regulado"), la visión definida de Trump para el tema comercial habla textualmente de *negociar tratados justos*.

Y aunque también su propuesta incluye en uno de sus puntos "retirarse" del TPP, tal y como se ratificó en su agenda para los primeros 100 días de gobierno –aunque, luego, si se lee más allá de la retórica el Memorándum presidencial (23 de enero de 2017), "retirarse" significa "renegociar" bilateralmente–, los demás puntos están lejos de suponer un regreso al "proteccionismo" ni mucho menos un giro hacia la "desglobalización". Una lectura rigurosa de los hechos indicaba e indica todo lo contrario.

Una hipótesis verosímil, y que se hubiera construido adecuadamente con base en los hechos políticos y no en la imaginería que atraviesa estos asuntos desde un principio, debió pronosticar un avance táctico (el proteccionismo como amenaza) dentro del proyecto estratégico para Estados Unidos (la liberalización como promesa efectiva), con todo lo que ello implica en las dimensiones política, militar, y otras, y, por supuesto, económica.

Los ejemplos de lo anterior son reveladores y se sincronizan con las trayectorias de la administración Trump hasta el momento.

Los casos que han sido objeto de la regulación presidencial, en especial, el acero y los paneles solares, y en menor grado, el aluminio y la leña –sectores en los que se habrían anunciado "medidas"–, se han utilizado más por su productividad política, en la doble connotación futura, para: *a*] ejercer presión para la "renegociación" de los tratados (y liberalizarlos, aún más), sobre todo con Canadá y China y *b*] acreditarse la "protección" de las empresas y trabajos estadounidenses, que por las aludidas "medidas proteccionistas".[6]

[6] Varios análisis tienden omitir el funcionamiento real o, en su lugar, a adjudicarle a la presidencia una especie de manejo omnipotente, de la Ley Comercial en

En los paneles solares, sector donde se impusieron "tarifas" a la importación (enero 2018), por el contrario, uno de los principales opositores a la medida fue la Solar Energy Industry Association (SEIA), que predijo "pérdidas de empleos", entre otros efectos negativos. Alrededor de 23 000 puestos de trabajo estarían en peligro solo contabilizando las instalaciones de los paneles en Estados Unidos (según cálculos de Lovely, 2018).

La SEIA, mediante su vocera, Abigail Ross Hopper, envió una carta personal a Trump, en la forma de "una última súplica para salvar los paneles solares", con el propósito de hacer retroceder la decisión, sin éxito.[7] Hay dos razones empíricas adicionales que permiten seguir falsificando las hipótesis sobre el "proteccionismo" de Trump y la emergente fase de "desglobalización".

La primera está directamente relacionada con un nuevo colapso del comercio mundial.

Entre finales de 2008 y durante 2009, se registró "su mayor contracción en 70 años, debido a la crisis financiera y económica que sacudió a la economía mundial" (Silva, 2013: 109).

En medio de esta coyuntura especial, se han generado no solo una drástica reducción en los flujos comerciales globales (-15% *circa*) sino también reacciones desde los gobiernos, mediante las medidas anticíclicas, en lo que se conoce como "proteccionismo de rescate" (Curran y Tusie, citado por Silva, 2013: 115).

Esta *forma* de protección, sin embargo, no encaja con las medidas tradicionales (p. ej., aumento de tarifas e instrumentos de defensa comercial). Nada más explican alrededor de 37% de las medidas adoptadas. Desde 2008, la gran mayoría de acciones gubernamenta-

Estados Unidos. Temas como el *dumping* o las medidas compensatorias (relativas a subsidios) estarían fuera del alcance y manejo discrecional directos por parte de la Casa Blanca (Bown, 2017).

[7] "Ironically, the very jobs we all want to grow, American manufacturing jobs, will retract as the number of projects are scaled back significantly. This is not hype; this is what will happen. American companies manufacture, among other things, steel and aluminum racking systems, inverters and tracking devices. Raising solar prices, as these tariffs would do, would reduce demand for those downstream products and kill manufacturing jobs" (Hopper, 2018).

les han sido "no tradicionales", por lo general discriminatorias, por parte de las potencias industriales (G20).

La anterior síntesis permite asegurar que el supuesto proteccionismo de Trump, aun redimiendo esta hipótesis que ya hemos falseado, resultaría a todas luces una consecuencia de las recientes tendencias globales en comercio y no una causa que revele ser un signo para una supuesta nueva época.

Más aún, las modalidades de "proteccionismo no tradicional", a las que nos hemos referido, resultan más próximas y reflejan el tipo de regulaciones estatales prototípicas del neoliberalismo y el capitalismo tardío hoy vigente, el cual, en términos de su funcionamiento real en la economía-mundo, está basado en la asimetría, el intercambio desigual y la "no reciprocidad" comerciales.

La segunda razón que hay que examinar en torno a la supuesta desglobalización se relaciona, precisamente, con el balance estructural de este proceso. En este caso bastaría con preguntarse quién gana (y quién pierde) con la globalización.

> Estados Unidos ha ganado enormemente con esta globalización. Nuestro país cada año es mucho más rico en más de U$1 trillón gracias a la integración comercial. Esto equivale aproximadamente al 10% de toda nuestra renta nacional y más de U$10.000 por hogar. Se acumulan ventajas adicionales con la globalización financiera que ha acompañado los crecientes flujos comerciales (Bergsten, 2005).[8]

Lo anterior por el lado de las ganancias, mientras que las pérdidas ("costos" en términos de Bergsten) de la globalización para Estados Unidos –no solo ahora– siempre han resultado ser bastante diferentes:

> Cerca de medio millón de trabajadores (de una fuerza laboral total de 150 millones) pierden su trabajo anualmente, la mayoría por periodos temporales, como resultado del incremento en las importaciones. Algunos tienen que aceptar empleos con bajos salarios en el largo plazo,

[8] Por concepto de "beneficios adicionales", se podrían añadir al cálculo 0.5 trillones de dólares estadounidenses adicionales.

> sufriendo una pérdida en ingresos durante toda su vida. Esos efectos totalizan aproximadamente U$50 billones por año, un monto sustancial en términos absolutos pero solo un vigésimo de la rentabilidad anual fruto de la globalización (Bergsten, 2005).

En el balance, "esta" globalización evidentemente favorece en concreto y casi en exclusiva los intereses de los capitales usamericanos, es decir, la globalización de carácter neoliberal.

Para sintetizar este punto y retomando un análisis guiado por lo que Marx llamó la "personificación de intereses", en nuestra opinión David Frum ha resumido bastante bien el trasfondo de la elección de Trump. En su libro: *Trumpcracy* (una posible traducción al español sería: "Trumpcracia"), este autor propone que la alianza republicana detrás del nuevo mandatario fue: "una coalición de los mayores ganadores de la globalización y sus mayores perdedores. Los ganadores han redactado las medidas políticas; los perdedores han puesto los votos" (Kuttner, 2018).

Resultaba lógico entonces que en la "nueva era" Trump, Estados Unidos continúe insistiendo en la idea de "negociar" y ampliar tácticamente nuevos tratados a su favor (el mal llamado "comercio justo"), mientras al mismo tiempo fortalecían estratégicamente el libre comercio, el mejor mecanismo para consolidar el modelo usamericano de "crecimiento basado en las exportaciones".[9] La fórmula política proyectada aunque renovada hacia el futuro y que hoy por hoy pretende gestionar y superar la crisis actual ratifica no solo la profundización del capitalismo realmente presente sino, peor todavía, profundiza el neoliberalismo con el propósito de perfeccionar su fase ulterior: la globalización.

[9] Los tratados diseñados a la medida de las pretensiones de Estados Unidos han venido reproduciendo las mismas estructuras productiva y de intereses capitalistas que actualmente rigen en ese país, especialmente después de las transformaciones sufridas en la década de 1980. Hoy por hoy, el sector manufacturero en Estados Unidos representa a lo sumo 10% de la economía, mientras que la agricultura no más de 1%. Los servicios (sobre todo, los de carácter financiero) más de 80%. Este último sector provee 25% de los empleos y ha crecido los últimos 30 años a tasas de 30% circa con salarios 10% superiores a los de la manufactura.

En este debate, el diagnóstico original de Marx y Engels en *El manifiesto comunista* "no envejeció", como lo sugiere Aldo Casas:

> ¿De qué manera supera la burguesía las crisis? Por un lado, a través de la forzada aniquilación de una masa de fuerzas productivas; por otro lado, a través de la conquista de nuevos mercados y la explotación más intensiva de los viejos. ¿De qué manera, pues? Preparando crisis cada vez más multilaterales y poderosas, y reduciendo los medios para prevenir las crisis (Marx y Engels, citados por Casas, 2017: 159).

Pronósticos en el neoliberalismo tardío y análisis sobre el capitalismo de época: notas metodológicas ante los desafíos actuales

Más allá del caso que nos ocupa (*trumponomics*), vale la pena llamar la atención sobre tres aspectos claves en torno a las interpretaciones erráticas y erradas, las cuales deberían ser objeto de reflexión para el análisis de los fenómenos emergentes en el neoliberalismo tardío: las fuentes empíricas, las dimensiones y el encuadre teóricos.

Todas ellas apuntan a mantener *la vigencia y la actualidad de la teoría del valor* de Marx (y Engels).

En primer lugar, los análisis han descuidado valorar la verosimilitud de las fuentes y los lugares hacia los cuales apuntan prioritariamente los discursos, en especial aquellos que pretenden repercutir con una mayor difusión en los medios de comunicación masificados, las redes sociales (el uso y abuso de mensajes vía twitter por parte de Trump, por ejemplo) y la denominada opinión pública mediatizada. Insistimos: lo anterior siempre en detrimento de la documentación oficial que, en todo caso, garantiza ser un material menos azaroso.

Las "reflexiones", además de acoger entusiasta y directamente *lo que se dice,* también parecen subordinarse al desastre retórico al cual quieren ser sometidas. En su mayoría, desafortunadamente, parece que el mensaje simplemente se acepta, sin ir más allá.

Tanto en el discurso en general, como en los análisis en particular, como lo propone Leith (2017), prevalece entonces el "triunfo de

lo inarticulado".[10] Desde luego este debate no se limita a la "correcta" o "cuidadosa" selección de las fuentes.

El trasfondo debe interrogar para incorporar en los análisis los procesos de *alienación ideológica*, los cuales desde siempre han sido parte constitutiva del capitalismo y que, por definición lógica, dentro del neoliberalismo tardío no solo se intensifican sino que se exacerban. Algo que por lo visto, al menos en el caso del análisis sobre Trump, parece haberse puesto entre paréntesis. La cuestión no es *develar el contenido encubierto* de "lo que se dice", de lo que se trata es –decía Marx– de revelar el *porqué del contenido*. En otras palabras, "no el misterio *tras* la forma sino *el misterio de esta forma*" (Žižek, 2003: 353).

Otra de las omisiones analíticas, aunque esta vez dispuesta como un exceso, fuertemente relacionada con el punto anterior es la fascinación personalista en torno a la figura de Trump.

Como se planteaba, a pesar de que se tiene la relativa disponibilidad de documentos oficiales, los cuales también deben ser sometidos a la crítica parsimoniosa, poco se acude a ellos.

La construcción del discurso y la reconstrucción de las prácticas y sus significados correspondientes en el nuevo gobierno estadounidense se han venido agotando al escenario *more* mediático alrededor de la personalidad de Trump, considerada individualmente.

Ya en el prólogo a la primera edición alemana de *El capital* (1867), Marx planteaba la diferencia crucial entre la personalización y la *personificación* de las relaciones e intereses sociales en el caso del estudio del capitalismo.[11] Esta clave metodológica también brilla por su ausencia en el caso que nos ocupa.

Por último, en tercer lugar, estas indicaciones convergen en el significado de la llamada globalización.

[10] Sobre la retórica de Trump, véanse Nunn (2016) y Leith (2017).

[11] "No pinto en absoluto de color rosa las figuras del capitalista y del terrateniente. Pero aquí se trata de personas solamente en tanto son la personificación de categorías económicas, portadoras de relaciones de clase e intereses determinados. Mi punto de vista, que concibe el desarrollo de la formación económico-social como un proceso histórico natural, puede, menos que ningún otro, hacer responsable al individuo de unas relaciones de las que socialmente es su criatura, por mucho que subjetivamente se alce sobre ellas" (Marx, 1976: 18).

Al respecto, vale la pena precisar que:

> el cambio central que ocurrió en los últimos decenios es la extensión a nivel planetario de la relación capitalista. Es un cambio que afecta a la forma en que se extrae el excedente económico, y esto es decisivo para la determinación de un modo de producción. Por eso, no se trata de una mera diferencia cuantitativa con lo anterior –aumento del volumen de transacciones, de flujos de personas o capitales–, sino de una transformación que afecta en profundidad a la economía […]. Como sostienen Bina y Yaghmaian: *El capital global no es la suma algebraica de los capitales nacionales, moviéndose constantemente a lo largo del planeta de un país a otro, sino una relación de producción orgánica supranacional* (Astarita, 2009: 93).
>
> O lo que es lo mismo: *el mundo se ha unificado con la mundialización del capital* (Astarita, 2009: 92).

¿Qué implicaciones se derivan de esta conclusión? Sin captar este contenido "esencial" no se puede entender que, entre otras cosas: *a*] "es la totalidad del modo de producción capitalista la que infunde su tonalidad a los particulares"; *b*] "hay que explicar la generación del excedente económico a partir del capital, de la ley económica"; *c*] "toda la riqueza pasa a ser plusvalía acumulada, y no el producto de la acumulación originaria"; *d*] "la clase obrera es reproducida por el capital mundializado, y en escala ampliada, en la medida en que se acumula plusvalía"; *e*] "se opera la subsunción real del trabajo al capital a escala planetaria", y *f*] "todos los capitales están sometidos a la coerción de la competencia, lo que obliga a cada capital al cambio tecnológico incesante y a ir a fondo en la explotación del trabajo, so pena de perecer" (Astarita, 2009: 96-97).

Las hipótesis que elevaron el proteccionismo antineoliberal y desglobalizador en Trump, además de que hasta el momento no se han validado *empíricamente*, al nivel *teórico* implícitamente especulan que el funcionamiento de las dinámicas del capitalismo actual se impondría sobre la dialéctica del valor y la explotación basada en la plusvalía, las presiones *extraeconómicas,* las cuales, como bien plantea Astarita (2009: 97), "siempre acompañan al funcionamiento de la ley económica" pero no la fundamentan.

Pero esa especulación teórica resulta al menos improbable, sintetizando históricamente la dinámica capitalista, como lo aclara M. Roberts:

> [...] por su propia naturaleza, el capitalismo, basado en "muchos capitales" en competencia, no puede tolerar indefinidamente ningún monopolio "eterno"; una ganancia extraordinaria "permanente" deducida de la suma total de las ganancias que se reparten entre la clase capitalista en su conjunto. La batalla para aumentar los beneficios y la participación en el mercado significa que los monopolios están continuamente bajo la amenaza de nuevos competidores, nuevas tecnologías y competidores internacionales […]. La historia del capitalismo es la de un aumento continuo de la concentración y centralización del capital, pero la competencia sigue permitiendo el movimiento de la plusvalía entre capitales (dentro de las economías nacionales y globales (Roberts, 2018).

Por ello, retomar como clave interpretativa la teoría del valor de Marx no es una decisión analítica accidental. Por el contrario, se trata de una operación hermenéutica insustituible, imposible de soslayar, tal y como lo señala Jameson (2013: 24):

> [...] la teoría del valor es algo así como la dimensión hermenéutica de *El capital*: asegura la existencia, detrás de cualquier apariencia del precio y el intercambio en el mercado, de esas leyes profundas que la teoría marxiana tiene la vocación de sacar a la luz y sin las cuales difícilmente puedan entenderse las "violentas fluctuaciones"[…] así como la irreversible expansión del capitalismo […]. La versión que ofrece Marx de la teoría laboral del valor resuelve de modo drástico uno de los misterios más añejos del mercado (¿cómo es posible hacer dinero a partir de un intercambio justo?).

Lo anterior cobra aún más actualidad para los temas que aquí se tratan.

El tomo I de *El capital* es el lugar donde se desarrolla magistralmente la teoría del valor como "ataque en gran escala a la ideología de mercado" y, al mismo tiempo, "crítica fundamental al concepto de intercambio" (Jameson, 2013: 30), ejes centrales para la discusión sobre la llamada *globalización*.

Bibliografía

Astarita, R. (2009), *Monopolio, imperialismo e intercambio desigual*, Madrid, Maia.

Bergsten, F. (2005), *US and the World Economy. Speech Delivered at the Chautauqua Lecture Series: The US Economy: Beyond a Quick Fix*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Boron, A. (2016), "Trump: el otro fin de ciclo", <http://bit.ly/2fhihZ0>.

Bown, C. (2017), "Trump's threat of steel tariffs heralds big changes in trade policy", *Washington Post*, 21 de abril, <http://wapo.st/2oz1iEA>.

Casas, A. (2017), *Karl Marx: nuestro compañero. Una invitación a conocer su vida y sus combates*, Buenos Aires, Herramienta.

Curran, E. y A. Lau (2016), "Stiglitz grades Donald Trump an F on economics", *Bloomberg*, 18/9 <http://bloom.bg/2cVy1P7>.

Del Corro, F. (2016), "Trump y el camino a la desglobalización", *América Latina en Movimiento*, 11/11 <http://bit.ly/2iO7eJg>.

Hooper, A. (2018), *Trade Letter to POTUS, Donald Trump*. Re: USITC INV. NO: TA-201-75 (Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether Or Not Partially or Fully Assembled Into Other Products), 17 de enero <https://www.seia.org/sites/default/files/2018-01/SEIA-Trade-Letter-POTUS.pdf>.

Indian Finance News (2016), "Donald Trump very big risk for global economy, says Joseph Stiglitz", 7/6 <http://bit.ly/2BAHcBW>.

Jameson, F. (2013), *Representar El Capital. Lectura del tomo 1*, México, FCE.

Johnson, J. (2017), "The Trump administration's historic year in deregulation", *U.S. Chamber of Commerce*, 18/12 <http://uscham.com/2oh55X0>.

Juez, B. (2016), "Trump anuncia la agenda de los 100 primeros días de su presidencia si gana", *El Mundo*, 23/10 <http://bit.ly/2ENllcq>.

Kuttner, R. (2018), "Trump: the globalist plutocrat", *The American Prospect*, 30/1 <http://bit.ly/2EDc8jt>.

Leith, S. (2017), "Trump's rhetoric: a triumph of inarticulacy", *The Guardian*, 13/1 <http://bit.ly/2jcFAD5>.

Long, H. (2016), "Nobel prize winner Stiglitz call TPP 'outrageous'", *CNN Money*, 23/8 <http://cnnmon.ie/2fSWtS3>.

Lovely, M. (2018), "Trump's tariffs on solar cells and modules don't protect American interest", *Trade & Investment Wacht*, 26 de enero <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trumps-tariffs-solar-cells-and-modules-dont-protect-american>.

Marx, C. (1976), *El Capital. Crítica de la economía política*, libro I, t. I., Madrid, Akal.

Nunn, G. (2016), "Winning words: the language that got Donald Trump elected", *The Guardian*, 11/11 <http://bit.ly/2fpI26S>.

Oppenheimer, A. (2009), "Los consejos de Joseph Stiglitz", *El Colombiano*, 22 de agosto.

Posen, A. (2018), "The post-American world economy. Globalization in the Trump era", *Foreign Affairs*, núm. de marzo-abril <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2018-02-13/post-american-world-economy>.

Puello Socarrás, J. F. (2016), "Las críticas neoliberales al neoliberalismo. El dogma de mercado y las herejías que nunca llegan a convertirse en blasfemias", *Rebelión*, 6 de junio <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=214205>.

Roberts, M. (2018), "Las razones subyacentes a la larga depresión", *Sinpermiso*, 17/2 <http://www.sinpermiso.info/textos/las-razones-subyacentes-de-la-larga-depresion>.

Scherrer, C. (2017), "La agenda de política comercial de Trump: más liberalización", *SinPermiso*, 29/6 <http://bit.ly/2HRqn6y>.

Silva Flores, C. (2013), "Crisis global, colapso del comercio y proteccionismo", en J. Estay, J. Morales y R. Marques (coords.), *Desarrollo y crisis en el capitalismo*, Puebla, BUAP/UNAM.

Stiglitz, J. (2013), "La farsa del libre comercio", *El Espectador*, 13 de julio.

——— (2016), "La nueva era del monopolio", *El Espectador*, 27 de mayo.

Swoyer, A. (2015), "Donald Trump: America needs 'fair trade', not 'free trade'", *Breitbart*, 27/9 <http://bit.ly/1npweVh>.

Trump, D. (2016), Trump-Pence. Make America Great Again. Official Website <https://www.donaldjtrump.com/>.

United State Trade Representative, Office (2017), *The President's 2017 Trade Policy Agenda*, Washington, D.C., USRT.

Waldman, P. (2017), ¿Podemos dejar ya de fingir que Trump es un "populista"?, *SinPermiso*, 2/1. <http://bit.ly/2jdQcn8>.

Žižek, S. (2003), "Cómo Marx inventó el síntoma", en Slavoj Žižek (comp.), *Ideología. Un mapa de la cuestión*, Buenos Aires, FCE.

8. SISTEMA POLÍTICO, CICLOS HISTÓRICOS Y PROYECTO NACIONAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA TRANSICIÓN EN ESTADOS UNIDOS

*Jorge Hernández Martínez**

Haciendo bueno el propósito de la mesa de discusión en que se presenta este trabajo, referida a revisiones teóricas sobre temas relevantes, se expone una aproximación conceptual y contextual al proceso de transición que tiene lugar en la sociedad estadounidense enmarcándola en el contexto teórico del sistema político y la cultura política, de las interpretaciones acerca de los ciclos históricos de esa sociedad y en su vínculo con la redefinición del proyecto de nación que no acaba de cristalizar en Estados Unidos.

Las tendencias y contradicciones de la sociedad estadounidense se pusieron de manifiesto, una vez más en su historia reciente, en los resultados de las elecciones de 2016, al colocar a Donald Trump en la presidencia. Ello estimula a indagar en esa suerte de laberinto en el que se cruzan y superponen factores y procesos históricos, políticos, ideológicos y culturales cuyo examen debe realizarse bajo una mirada dialéctica que establezca, tanto las pautas históricas que permitan comprender el movimiento que conduce al presente, como las características de la coyuntura actual, las tendencias y las perspectivas.

Se encuentra en curso una transición signada por el agotamiento –no el fracaso– de la tradición política liberal y la definición de una creciente espiral conservadora que se expresa en el sistema político, la sociedad civil, la opinión pública y la proyección exterior de Estados Unidos, con antecedentes visibles desde finales de la década de 1970, el cual comienza a afianzarse en el siguiente decenio (Hernández, 2017a). Ese proceso es palpable sobre todo en el desempeño de los gobiernos republicanos que se establecen a partir de las

* Sociólogo y politólogo. Profesor titular del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos y presidente de la Cátedra "Nuestra América" de la Universidad de La Habana.

elecciones presidenciales de 1980 hasta el presente, mas su cosecha política y cultural se ha mantenido en los periodos en los que el Partido Demócrata ha ocupado la Casa Blanca. Así, la derechización que se despliega durante la doble administración Reagan, seguida por el único mandato de Bush (padre), quien fuera su vicepresidente, se reaviva con notoriedad manifiesta con el doble gobierno de Bush (hijo) y luego hoy con el de Trump, pero subsiste de modo latente y aflora con intermitencias bajo los repetidos periodos demócratas de Clinton y Obama.

Al acometer este análisis conviene retener cuatro premisas indispensables: *a*] las elecciones en Estados Unidos no son procesos dirigidos a cambiar el sistema, sino a mantenerlo, reproducirlo y consolidarlo; *b*] el Estado, el sistema político, el gobierno y la élite de poder en ese país no constituyen estructuras homogéneas, monolíticas o, como lo señala la ciencia política, un "actor racional unificado", en tanto expresa la diversidad de posiciones de los diferentes sectores que integran la clase dominante –la burguesía monopólica, la oligarquía financiera–, cuyos intereses coinciden en la lógica del sistema, pero varían en sus modos o estilos y se manifiestan por medio de las instancias gubernamentales, los grupos de presión, los partidos, las corrientes ideológicas y los medios de comunicación; *c*] la sociedad estadounidense se distingue de la estructura estatal y de las administraciones que se suceden en la Casa Blanca, toda vez que el pueblo que la compone y determinadas tradiciones son ajenos y a menudo contrapuestos a los designios imperiales, como suele suceder en las sociedades basadas en antagonismos clasistas, y *d*] el debate político en Estados Unidos tiene lugar, por razones históricas, dentro de márgenes muy estrechos, de modo que las diferencias partidistas e ideológicas son reducidas y, más que contrapuestas, son contrastantes y complementarias.

El sistema político y la cultura política

Las características del sistema político estadounidense están condicionadas por una serie de factores que encuentra expresión des-

de muy temprano en la propia aparición e historia de la nación: su carácter presidencialista, el federalismo, la división de poderes, el bipartidismo, el principio de pesos y contrapesos, el cabildeo, y las particularidades de las corrientes ideológicas y del proceso electoral. Los fundamentos del gobierno estaban claros desde la Constitución, como texto fundacional: "un gobierno que pueda actuar por sí mismo, pacíficamente, sin necesidad de recurrir constantemente a las legislaturas estatales" (federalismo); "la organización del gobierno en Legislativo, Judicial y Ejecutivo (división de poderes); y "la negativa dada al Ejecutivo, en conjunto con un tercio de la Cámara" (Carroll, 1999: 76). Ese entramado tiene, a su vez, un basamento esencial en el tejido objetivo y subjetivo, de relaciones sociales y de valores, que sirve de sustrato económico y sociocultural a la articulación y desarrollo del mencionado sistema.

Señala Ramón Sánchez Parodi:

> Los Estados Unidos son una federación de estados y cuando los Padres Fundadores adoptaron la Constitución el 17 de septiembre de 1787, estipularon en su artículo II, sección 1, que el Presidente y el Vicepresidente serían elegidos por electores, designados de la manera que la Legislatura de cada estado determinase; y en número igual al de senadores y representantes a que tuviese derecho enviar al Congreso Federal. Estos electores constituirían el Colegio Electoral encargado de elegir al Presidente y al Vicepresidente. Un candidato tendría que obtener más del 50% de los votos para ser elegido Presidente (Sánchez Parodi, 2008: 34).

Así, el sistema electoral de Estados Unidos es uno de los ejes centrales o subsistemas del sistema político más amplio de ese país. No podría ser de otra forma, debido a que ese sistema político, según fue concebido por los citados Padres Fundadores de la nación en el último cuarto del siglo XVIII, descansa sobre un sistema de gobierno "con el consentimiento de los gobernados". De ahí que sea el voto, la elección, la manera casi exclusiva en que los gobernados puedan expresar, dentro del marco político-jurídico establecido, ese consentimiento.

En estos términos, ambos subsistemas –el de gobierno y el electoral– están estrecha e interactivamente entrelazados. Diversos procesos o pasos dan muestra de la centralidad del voto en el sistema político estadounidense. Tómense como ejemplos los ejercicios cuatrienales para la captura de la Casa Blanca, es decir, la elección del presidente y vicepresidente de la federación; las elecciones legislativas cada dos años, en las que se renueva la totalidad de la Cámara de Representantes y un tercio del Senado; las elecciones estatales para gobernadores y los legisladores a ese nivel, y las locales en las que se eligen los alcaldes y una serie interminable de otros funcionarios locales. Todos ellos son expresivos de la centralidad apuntada.

Además de las elecciones presidenciales, que se celebran cada cuatro años en Estados Unidos, a comienzos de noviembre tienen lugar cada dos años las llamadas de medio término porque no coinciden con las elecciones presidenciales. Son esencialmente elecciones locales, en las que son renovados o ratificados los 435 escaños de la Cámara de Representantes, 33 de los 100 escaños senatoriales y 36 de los gobernadores de los 50 estados.

Los partidos políticos tradicionales de Estados Unidos, el Demócrata y el Republicano, son los principales contendientes en las elecciones en todos los niveles, aunque, por supuesto, no son los únicos partidos políticos que hay. Los demócratas y los republicanos, sin embargo, monopolizan el juego político electoral, al punto de ser considerados poco más que coaliciones electorales en pugna por ocupar los cargos electivos.

Aunque el sistema político estadounidense se presenta a sí mismo como una democracia, ninguno de los dos documentos fundacionales de la República –la Declaración de Independencia de 1776 o la Constitución de 1787, pilar central de sistema político estadounidense y aún vigente– menciona la palabra democracia. De hecho, los principios sobre los que se erigió este sistema, como el de balance y contrapeso entre las tres ramas de gobierno, la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial; el férreo control de los cargos electivos por parte de los dos partidos principales; y la elección como la única forma de participación de los ciudadanos en los procesos políticos indican que

el sistema político estadounidense fue diseñado para que los poderes del Estado que se creaban a partir de la independencia de las 13 colonias británicas quedaran firmemente en manos de la clase burguesa dominante y no fueran amenazados sus intereses por la irrupción de las masas con sus demandas democráticas. Para ello, se requería que tales definiciones se integraran en el imaginario popular, formando parte orgánica de la cultura política nacional.

Cuando se habla de cultura política, por lo general, se comprende como una síntesis, conformada por un conjunto de orientaciones, pautas y valores (relativamente estables), que caracterizan las relaciones entre los diversos grupos sociales con respecto al poder político y que condicionan la experiencia del desarrollo político de la sociedad (Almond y Verba, 1970). Dicho de otro modo, es un punto de referencia clave para comprender el sustrato subjetivo del sistema político, para entender los contenidos doctrinales, los soportes ideológicos que nutren, pongamos por caso, la imagen de los intereses nacionales, el discurso en torno a la seguridad nacional, las actitudes que refleja la población mediante las encuestas referidas al liderazgo político del país, o los argumentos que alimentan la política exterior. La cultura política comprende el conjunto de actitudes, creencias, valores y tradiciones que dan lugar a las normas que comparten los integrantes de una sociedad con respecto a los fenómenos relacionados con la dinámica clasista y partidista (Bobbio y Matteuci, 1981).

La cultura política estadounidense, se conforma en un contexto histórico definido por un orden democrático en el que la participación popular efectiva se compromete con un sentido de representatividad amparada en la ideología liberal que desdibuja la naturaleza del verdadero ejercicio de la democracia. Es decir, los valores políticos fundamentales que sostienen la sociedad estadounidense –como la libertad y la igualdad–, se articulan alrededor de un modelo pluralista en cuyo centro se ubica la figura del ciudadano, pero con marcadas expresiones de exclusión, discriminación, restricción de derechos, intolerancia y marginación, a partir del modo en que se rechaza todo aquello que no encaja en el patrón étnico, racial, religioso, de los lla-

mados *wasps* (blancos, anglosajones, protestantes, de clase media). Como indica Silvia Núñez García,

> [...] en estrecho vínculo con la historia nacional, la mayoría de los estadounidenses se congrega en torno a una cultura política cuya orientación es eminentemente pragmática e individualista, circunstancia que incide en la percepción popular de las características y el funcionamiento de las instituciones que emanan de ella, así como de las prácticas y fuerzas políticas (Núñez, 2008: 94).
>
> La configuración histórica de Estados Unidos, sus antecedentes coloniales y, en particular, el proceso de formación de la nación, junto con las peculiaridades de la etapa que media entre la revolución de independencia y la guerra civil, le confieren a la cultura política de ese país una estructura y unos contenidos que se definen a partir del llamado "credo" estadounidense, con una mezcla de orientaciones liberales y conservadoras. La matriz de esa cultura, si se quiere, contiene los elementos o componentes que legitimarán, tiempo después, la apelación a las codificaciones que hace suya la doctrina y la política estadounidense de la seguridad nacional al promover, por ejemplo, la contención del comunismo luego de la segunda guerra mundial, en escala internacional, y al surgir el macartismo, en el plano interno.
>
> Una característica relevante de la cultura política estadounidense es que los principios abstractos que le dan forma han permanecido prácticamente intactos desde su inclusión en la Declaración de Independencia de 1776. Para Alexis de Tocqueville, la particularidad del sistema político de Estados Unidos estribaba en el modo singular de interacción de la cultura política de ese país y las instituciones que emanaban de ella, considerando que la democracia estadounidense resultaba de la amalgama entre religión, leyes, cultura y entorno físico o geográfico (Borón, 1984).

Los ciclos de la historia estadounidense

Cuando en Estados Unidos tienen lugar procesos electorales como el de noviembre de 2016, cuyos resultados parecen simbolizar una rup-

tura con las tendencias que se afirmaban hasta entonces, adquieren vigor las miradas que sostienen un cambio en el ciclo de la historia de ese país. Durante el periodo transcurrido desde la elección de Trump como presidente, mucho ya se ha escrito sobre ello, al señalarse que termina una etapa y comienza otra. Esta distinción se apoya esencialmente en una visión cíclica sobre el proceso histórico, que conlleva una concepción lineal evolutiva sobre el progreso según la cual la sociedad y la política atraviesan siempre por determinados periodos que se repiten una y otra vez, como una regularidad. Se conoce como teoría de los ciclos históricos, o de la rotación social, en la medida en que se argumenta una alternancia entre etapas.

Más allá de que ahora, ciertamente, con la victoria republicana concluye una doble administración demócrata y de que en comparación con el gobierno republicano que le precedió, también de dos periodos, Obama significó un giro en las políticas de W. Bush, sería precipitado asegurar que la estridencia con que Trump se proyecta con su lenguaje y desempeño –al implementar acciones que se orientan al desmontaje de propuestas y medidas de su antecesor– constituye un nuevo ciclo histórico. ¿Estamos en presencia de cambios profundos, sostenidos, perdurables, con consecuencias de mediano o largo plazos, o de movimientos espectaculares, con escaso fijador y alcances efímeros, que no trascenderán el corto plazo?

En sentido general, hay teorías acerca de los significados de las elecciones presidenciales que asumen que en su trayecto, como procesos cuatrienales, expresan dinámicas de continuidad y de cambios que se registran en ciclos de más o menos 30 años, explicables a partir de movimientos sustanciales de los grupos sociales que alinean su simpatía hacia uno u otro de los dos partidos fundamentales –Demócrata y Republicano– que conforman el sistema político estadounidense. Se considera que tales procesos no responden a decisiones conscientes o previas de los liderazgos partidistas, sino que son resultado de transformaciones sociales, de acontecimientos que impactan en las estructuras socioeconómicas, en la realidad histórica de la nación, y que con frecuencia no son percibidos o visualizados hasta que los resultados de unos comicios presidenciales o congresionales

los llevan del nivel latente o sumergido al manifiesto o a la superficie y los hacen visibles.

La teoría de los ciclos más conocida es la de Arthur M. Schlesinger Jr., perteneciente a la escuela de los liberales progresistas, quien en 1980 expuso una interesante reflexión sobre el desarrollo de la historia estadounidense en la que considera que había una oscilación política entre periodos de preocupación por los intereses de la minoría y periodos de preocupación por los derechos de las mayorías, entre eras de quietud y de rápido movimiento; entre el énfasis por el bienestar social y el de la propiedad, entre el liberalismo y el conservadurismo (Schlesinger, 1966). Con frecuencia se ha apelado a esa concepción a la hora de interpretar los cambios en la historia estadounidense, como está sucediendo hoy, tanto en la prensa, como en el análisis académico y político.

Schlesinger definía los ciclos como un constante cambio en el compromiso nacional, entre los propósitos de interés público y el interés privado. Cada ciclo –decía– tenía su explicación y su lógica en los elementos de carácter interno que conforman a todo país y es muy difícil que fuesen determinados por causas externas. Afirmaba que hay un patrón cíclico que engendra sus propias contradicciones y que está en constante cambio. Por ejemplo, las acciones de interés público en sus esfuerzos por mejorar las condiciones de los ciudadanos producen el descontento de los sectores que se ven afectados por estas actividades, además de que toda forma de innovación comienza por chocar con la estructura política que no puede asimilar el cambio de forma inmediata.

La búsqueda del interés privado, por tanto, es vista como el medio de salvación social. Es entonces cuando se dan épocas de privatización, de materialismo, de hedonismo y de una supeditación a la persecución de gratificaciones personales. En ellos, de acuerdo con Schlesinger, las clases y los intereses políticos decaen, y formas políticas-culturales como etnicidad, religión, estatus social y moralidad sobresalen.

Para dicho autor, son tiempos de preparación, porque las épocas de interés privado engendran sus propias contradicciones. Tales

periodos se caracterizan por tendencias ocultas de descontento, criticismo, fermentación y protesta por parte de los grandes sectores de la población, que son rezagados por la dinámica de la actividad político-social. Los ciclos son fluctuaciones, ritmos en el curso de las políticas de un país que van de un periodo de intensa actividad y participación política, de cambios y reformas en las que predomina una orientación hacia el interés público con tendencias democratizadoras, después de lo cual vienen épocas de relajamiento o estancamiento de estas actividades para dar paso a una creciente privatización del ámbito sociopolítico. Estas tendencias pueden ser prefiguradas, pero no se puede controlar y dar forma a las cosas por venir, porque los ciclos no son el resultado de la oscilación de un péndulo entre puntos fijos fuera de una espiral. Según Schlesinger, ambas tendencias –la del interés público y la del interés privado– no representan una amenaza para el sistema capitalista. Su lucha está determinada siempre en los marcos del sistema y, por ello, su acción aporta legitimidad a una fórmula tan contradictoria como la que une democracia y capitalismo (Schlesinger, 1966).

Desde que la escena europea se vio sacudida por las revoluciones burguesas hacia finales del siglo XVIII, pero sobre todo en el marco de la transición histórica del capitalismo hacia la fase imperialista fraguada en el entorno estadounidense en las postrimerías del XIX, las búsquedas ideológicas que reclamaban interpretaciones de los cambios internacionales conducen a las teorías sociales por diferentes derroteros, tanto en el terreno de la filosofía de la historia, como en el de la sociología, la ciencia política, la antropología cultural y la historiografía. En ese contexto, el dinamismo que acompañaba la consolidación de la sociedad capitalista llevaría consigo la interacción entre disímiles propuestas que procuraban justificar, tanto los procesos de cambio, como la legitimidad del mantenimiento del orden establecido. La alternancia de paradigmas como el positivista, el comprensivista o hermenéutico y el marxista refleja mucho más que una confrontación de ideas científicas, empeñadas en explicar el desarrollo social, y constituye un espacio de la lucha de clases, donde se enfrentan esfuerzos por preservar o por subvertir un sistema. Entre

ellos, junto a las argumentaciones evolucionistas del positivismo de Augusto Comte y de Emile Durkheim, las tipologías ideales de Max Weber y las interpretaciones dialéctico-materialistas de Carlos Marx sobre el progreso social, se distinguían también las concepciones sobre los ciclos históricos, que desde Nikolai Danilevski hasta Oswald Spengler y Arnold Toynbee arriban al siglo XX estableciendo patrones que trataban de dar cuenta de las conmociones de alcance universal que –como la primera guerra mundial y la Revolución rusa–, simbolizan el cambio de época histórica que tendría lugar entonces, con el conocido paso de la modernidad a la contemporaneidad (Kennedy, 1987).

Schlesinger considera que los cambios de ciclo se producen cada 30 años, aproximadamente. Así, divide la historia estadounidense del siglo XX en tres ciclos. Los dos primeros siguen el mismo patrón, cada uno de los cuales comienza con dos agitadas décadas: el primero de ellos inicia con la llamada *Progressive Era*, en 1901, con Theodor Roosevelt y culmina durante la administración de Woodrow Wilson. Y el segundo, en 1933, con Franklin D. Roosevelt, y se extiende hasta principios de los años de 1960, para terminar con Dwight Eisenhower. Fueron épocas de acción pública, pasión, idealismo y reformas, sucedidas por décadas de gobiernos republicanos conservadores en 1920 y 1950, y se caracterizaron por su materialismo y hedonismo, que antepuso la búsqueda de la autorrealización. El tercer ciclo comenzó, en su opinión, con un periodo liberal empecinado en la realización de grandes propósitos; y se extendía desde la llegada de John F. Kennedy al poder, en 1961, hasta principios de los años de 1970, con Richard Nixon, quien, tal vez a su pesar, contribuyó a medidas de interés público. Le siguió la era de la restauración conservadora, que floreció en la década de 1980 con Reagan, en la que el péndulo osciló nuevamente hacia el interés privado (Schlesinger, 1966).

Siguiendo la lógica de los ciclos, Schlesinger esperaba que para finales del decenio de 1990 y comienzos del siglo XXI cambiara la dirección del sentir nacional hacia la realización de propósitos públicos y llegaran reformas como las ocurridas en los mandatos de

Roosevelt o Kennedy. Sin embargo, el irregular proceso electoral de 2000, como se sabe, no condujo a una administración demócrata ni a un nuevo ciclo. La decisión de la Corte Suprema, primero, de designar a W. Bush como presidente y, después, el efecto de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 confluyeron en tal desajuste de tendencias que la eventualidad de un cambio de ciclo quedó clausurada o pospuesta (Schlesinger, 1966).

El enfoque utilizado por el autor resulta forzado en no pocos momentos y está limitado, como todas las concepciones cíclicas, por el principio del mecanicismo evolucionista, la concepción idealista y el sentido de linealidad histórica, si bien ha tenido la virtud de llamar la atención sobre la necesidad de profundizar en la comprensión de las contradicciones, del cambio, de lo nuevo y lo viejo.

El movimiento de la sociedad estadounidense fue y es un estimulante proceso para el análisis, sobre todo en circunstancias como las de las elecciones de 2016, que parecen apuntar más allá de simples relevos de la figura y el partido que ocupan la Casa Blanca. ¿Se inaugurará con Trump un nuevo ciclo histórico en Estados Unidos, es decir, una tendencia de largo plazo, o se tratará de un giro coyuntural de menor alcance, asociado solamente, una vez más, con el cambio de guardia que lleva consigo el resultado de un proceso electoral? Es muy prematuro pretender respuestas. Lo que sí parece seguro es que en ese país, el liberalismo no ha fracasado como propuesta ideológica que ha sostenido el proyecto nacional sino que se ha agotado, y esta diferencia es sustancial (Micklethwait y Wooldridge, 1987; Kagan, 2008).[1] Lo que fracasa puede tener éxito en condiciones diferentes,

[1] Diferentes visiones acerca del acontecer contemporáneo en la sociedad estadounidense se encuentran, por ejemplo, en: Joseph Nye, *The Paradox of American Power: Why the World´s Only Superpower Can´t Go it Alone, Oxford University Press*, Oxford, 2002; John Micklethwait y Adrian Wooldridge, *Una nación conservadora: el poder de la derecha en Estados Unidos*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2007; Robert Kagan, *El retorno de la historia y el fin de los sueños*, Editorial Taurus, Madrid, 2008; Francis Fukuyama, *America at the Crossroads. Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, New Haven, 2006; Frank Thomas, *The Wrecking Crew: How Conservatives Rule?*, Nueva York, Metro-

lo que se agota, no. Desde esta perspectiva, los ajustes que conduzcan al nuevo proyecto de nación serán los de un enfoque conservador, de modo que Trump podría propiciar su redefinición y quizás culminar la larga transición que está teniendo desde hace cerca de 40 años. De proseguir y consolidarse las tendencias que se han venido afirmando y acumulando, como las mencionadas al inicio –la involución democrática, el fin del mito de Estados Unidos como paradigma del liberalismo, la crisis de los partidos y de los partidos tradicionales, la revitalización del populismo, el nativismo, la xenofobia y la derecha radical–, se estaría comprobando la hipótesis de trabajo que originó estas notas. Estaría configurándose un nuevo ciclo histórico. Pero para ello deberá haber transcurrido, cuando menos, el periodo de gobierno (o el primero de ellos) de la administración Trump (Hernández, 2016).

La transición y el proyecto nacional

Con el sentido que se le comprende del modo más generalizado y compartido, el término transición se utiliza para definir el cambio, traspaso o evolución progresiva de un estado a otro. La palabra puede usarse para designar un estado de ánimo (por ejemplo, la transición entre la alegría y el llanto) y también para cuestiones físicas, como cuando se habla de la transición de la materia de un estado al otro o cuando en una reacción química un elemento, como el agua, pasa del estado líquido al gaseoso o sólido, ante los cambios de temperatura. La idea de transición también se aplica a los procesos históricos que se prolongan en el tiempo, como la sucesión de las formaciones económico-sociales. En todos los casos, cuando se habla de transición, se hace referencia a algo que cambia o que se altera en su esencia, de manera gradual y progresiva.

Desde el punto de vista ya no tanto terminológico sino conceptual, en el campo de las ciencias sociales, transición política remite

---

politan Books, 2008.

a un proceso de radical transformación de las reglas y los mecanismos de la participación y de la competencia política, ya sea desde un régimen democrático hacia el autoritarismo o desde este hacia la democracia. En sentido estricto el concepto se aplica al análisis del paso desde un régimen autoritario hacia uno poliárquico (Dahl, 1961), al proceso de cambio mediante el cual un régimen preexistente, político o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva la sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociadas a éste por otros(as) diferentes (O´Donnell, 1989). Los estudios al respecto de mayor relevancia en las ciencias sociales se ubican primero en la década de 1960, al focalizar en las experiencias de la Unión Soviética y los países de Europa del Este lo que se denominó transición del capitalismo al socialismo, y luego en las de 1970 y 1980, al colocar la atención en los procesos de América Latina, donde de la democracia se transitó a dictaduras militares. Ante el fin de estas y el comienzo de la democratización, dichos estudios adquieren nuevo vigor en los años de 1990, en los que, además, el retorno al capitalismo que implica el desplome del socialismo europeo añade nuevos estímulos para el análisis de las transiciones políticas.

A los efectos del presente trabajo, referido a la sociedad estadounidense, sin embargo, no se utiliza esa perspectiva teórica sino que se acude a la acepción de transición aludida al inicio, aceptada convencionalmente en el lenguaje común, y, en todo caso, a mitad del camino hacia una definición conceptual en la medida que con ella se trata de designar el proceso gradual que está teniendo lugar en Estados Unidos desde la crisis múltiple de los años setenta y la llamada Revolución conservadora de 1980, que se expresa en el nivel sociopolítico, ideológico y cultural, mucho más allá de los cambios en las estructuras económicas y tecnológicas.

Ahora bien, cuando se habla de proyecto nacional, ¿de qué se trata? En la actualidad es común el concepto de proyecto de vida, sobre todo en la bibliografía sociológica y psicosocial, pero no sucede lo mismo con el que nos ocupa. El proyecto nacional se refiere a la autoconciencia de un país, al consenso que sostiene la mirada de una nación sobre su misión junto a su visión de futuro, de modo

que incluye tanto las tareas de construcción nacional como las proyecciones, metas a alcanzar, acordes con un sentido de destino histórico, en cuya base radica un acuerdo en cuanto al modo en que se articula la relación individuo-sociedad-Estado-política pública-sistema mundial. En el caso de Estados Unidos, ello se articula dentro de las coordenadas impuestas por el federalismo, el bipartidismo, la división de poderes y el esquema de pesos y contrapesos, de costos y beneficios, donde encuentran razón de ser los elementos antes mencionados. Incluye la adhesión de la mayor parte de su población y de los sectores que la componen a determinados acuerdos básicos, establecidos sobre la base de los valores del capitalismo como modo de producción, formación social y patrón de organización económica, y de la democracia liberal como forma acompañante de organización política (Hartz, 1994). Algunos autores incorporan otros elementos que identifican como constitutivos del llamado credo estadounidense, tales como el liberalismo, el individualismo, la democracia, el igualitarismo y una cierta actitud de independencia ante el gobierno y la centralización (Mirdal, 1972). Desde ese punto de vista, se asume que el consenso se da sobre las particularidades que la democracia liberal adquirió en Estados Unidos desde la formación de la nación, cuyos rasgos formales han persistido. Y, asimismo, se considera que en la sociedad estadounidense no ha habido ninguna crisis de consenso, en la medida en que nunca se han puesto en tela de juicio esos atributos del consenso estadounidense o del citado credo (Hofstadter, 1976). Por eso es que se afirma que se trata de una sociedad predominantemente consensual con un alto índice de conflicto, pero donde el debate político tiene lugar dentro de márgenes ideológicos muy estrechos (Hernández, 2017a).

Así, se suele hablar de que el proyecto nacional con el que surge Estados Unidos desde su fundación –asociado al proceso de negociación y creación del sistema político y a la pugna entre federalistas y antifederalistas–, se termina de establecer a finales de la década de 1780 y se extiende hasta comienzos de la de 1860, cuando se inician las convenciones partidistas, que tienen como actores principales al Partido Whig y el Partido Demócrata, y en las que

la industrialización se convertía en una meta común que trastocaba tanto la mentalidad como las relaciones laborales, el tejido social, la red urbana y las relaciones campo-ciudad, junto con la manera en que se encaraban los derechos y deberes ciudadanos, incluidos los concernientes al género.

Ese proyecto nacional se reajusta en el marco de la Guerra Civil y de sus secuelas, entre 1860 y 1893 aproximadamente, ante el agotamiento del Partido Whig y la creación del Partido Republicano, bajo la influencia del abolicionismo en ascenso, las tensiones raciales no resueltas, la revolución industrial, el crecimiento de la inmigración, el aumento de la densidad demográfica y el nacimiento de los monopolios y del capital financiero. Con posterioridad, el *New Deal* fija un nuevo marco de organización a la sociedad estadounidense desde los años de 1930 al reestructurarse el proyecto nacional a partir de la administración demócrata de Roosevelt, que saca al país de la gran depresión. Con ello se definen las bases del gran proyecto nacional que consolidará Estados Unidos como la primera potencia del mundo en el periodo de entre guerras mundiales y que lo convertirá luego en la potencia hegemónica del sistema capitalista internacional, en la segunda posguerra, asegurándole niveles de prosperidad y expansión que ningún otro país había conocido antes.

Dicho modelo de nación, cuyo contenido sería complementado por la administración Truman a finales del decenio de 1940, incluyó una reconfiguración de la organización política, la reestructuración económica y la redefinición del papel del Estado en su funcionamiento, así como del papel de Estados Unidos en la vida mundial. Es decir, la fisonomía de la sociedad estadounidense se vería transformada en ese entramado de nexos individuo-sociedad-Estado-política pública-sistema internacional. El proyecto así articulado permanecería durante 40 años, exhibiendo un modelo que sentaría las bases para la creación de un nuevo marco de relaciones para el desarrollo de la sociedad estadounidense. Ese sería el más importante y profundo reajuste en el transcurso del siglo XX. Ese proyecto sería suscrito incluso por los presidentes republicanos posteriores a la segunda guerra mundial.

El prolongado periodo de ascenso y prosperidad que Estados Unidos viviera después de la esa guerra halló su explicación en los vigorosos fundamentos del proyecto rooseveltiano. Este se basaba en un consistente esfuerzo por asegurar la hegemonía internacional del país, convirtiéndolo en una potencia global y en el líder indiscutido del sistema capitalista, en un creciente ensanchamiento del quehacer económico del Estado, que a partir del *New Deal* encaminó a la sociedad estadounidense hacia el llamado Estado de bienestar y en una vigorización de la presidencia para garantizar una efectiva conducción política a la nación. Este modelo funcionó eficazmente mientras sus supuestos se conservaron vigentes. La crisis capitalista registrada a mediados del decenio de 1970 sería el marco de un proceso complejo que actuaría como causa, consecuencia y factor de conciencia del agotamiento de dicho modelo. Los problemas acumulados al calor de dicha crisis se entrelazarían con otros factores derivados de las crisis de legitimidad, credibilidad y confianza que significaron el escándalo Watergate, la derrota en Vietnam y los reveses internacionales que Estados Unidos enfrentó, todo lo cual cristaliza con el florecimiento de la Revolución conservadora (Burnham, 1982).

Con ese fenómeno se inauguraba otro periodo de cambio en la sociedad estadounidense, que revelaba, en este caso, el ocaso (para muchos definitivo) del proyecto liberal que había servido de patrón al quehacer estadounidense por cuatro décadas. La crisis del proyecto nacional rooseveltiano no era solo producto de su incapacidad para lidiar con los agudos problemas de la crisis económica, política y moral de finales de los años setenta y el decenio de 1980 o para adaptarse a las realidades de un mundo cambiante. En medida importante, esto se debía a que las condiciones objetivas en que el proyecto del *New Deal* había surgido, variaron. Organización productiva, distribución regional, sistema urbano, papel de las minorías étnicas y raciales, auge de los movimientos sociales y de sindicalismo, eran todos factores originales del proyecto liberal que en 1980 no se hacían presentes del mismo modo que en 1930. A diferencia de la coalición del *New Deal* (conformada por el Partido Demócrata, el movimiento negro, los hispanos, las mujeres y el movimiento

obrero), surgía otra distinta, compuesta por empresarios pequeños y medianos, una clase media afluente, agricultores, grupos religiosos fundamentalistas, que se orientaba hacia un nuevo modelo fundado en la ideología conservadora, en expresiones de nativismo y populismo aunque se tratase de una coalición aún incompleta, contradictoria y difusa. No obstante, en breve plazo, y salvando las distancias necesarias, ocurrió algo parecido a los tiempos de Roosevelt.

Como sucedió con la anterior, la nueva coalición configuró una suerte de "bloque histórico", portador no solo de fuerzas sociales que terminaron por ser mayoritarias, sino también de un proyecto nacional definido. Con ello, se transformaron las bases del debate político, se definió un nuevo consenso en torno a temas generales, pero trascendentes (menos gobierno, reconstrucción del poderío militar) y se proyectó una visión renovadora de la nación. Aunque al principio parecía que se trataría de un movimiento efímero, la Revolución conservadora dejó una cosecha cuya huella en la sociedad permanece durante el gobierno de George H. Bush, se mantiene con perfiles menores, en ocasiones latentes pero sin desaparecer, bajo la doble administración de William Clinton (1993-2000) y reaparece con mayor organicidad, fuerza y coherencia en la primera etapa de George W. Bush (2000-2004), ya que hacia finales de la segunda (2005-2008) se desestructura y agota.

La victoria demócrata en las elecciones presidenciales de 2008 en Estados Unidos replanteó con nuevo vigor la vieja polémica acerca de la validez de las denominadas teorías cíclicas o de la rotación social –que pretendían dar cuenta de los grandes virajes en la historia mundial–, la cual adquiere una renovada vigencia a partir del triunfo electoral de Barack Obama. De alguna manera resurgía el contrapunteo entre opciones que codificaban con énfasis diferentes la relación capitalismo/democracia. Entre un modelo que afirma un Estado de bienestar que invade el ámbito de la economía, establece regulaciones y un mercado social, y un paradigma que propugna la contracción estatal junto a un mercado libre y desregulado.

La culminación de los dos periodos de gobierno de George W. Bush no significó, como lo consideran diversos estudiosos, el fraca-

so, sino el agotamiento del proyecto nacional estructurado con Reagan a inicios de la década de 1980, como alternativa ante la crisis del modelo que se estableció desde el decenio de 1930 con Roosevelt. Con propuestas coherentes que redefinían la manera en que el diseño rooseveltiano encaró desde entonces la conocida relación identificada con la antinomia Estado-sociedad, el proyecto de nación que nació bajo las condiciones de las diversas crisis que confluyeron entre finales de los años de 1970 y comienzos de los 1980 se articulaba en torno a la reducción del papel del Estado en la vida social y económica del país, al estímulo del libre mercado, la aplicación de economía enfocada hacia la oferta y el monetarismo, la crítica a las prácticas demócratas de orientación política liberal, la apelación a la fuerza militar, al anticomunismo y el nacionalismo chauvinista. Ese proyecto proponía el rescate de los valores ensamblados en el consenso nacional tradicional conocido como credo estadounidense.

Con Obama, si bien pareció –desde el comienzo de su primer periodo de gobierno, resultante de las elecciones de 2008, y durante buena parte del segundo, al ser reelecto en los comicios presidenciales de 2012– que estaban creadas las condiciones objetivas necesarias y que estaban dándose los elementos subjetivos que reconducirían a una rearticulación del proyecto nacional que trascendería la coyuntura de su doble administración al reemplazar el viejo por uno nuevo, ello no ocurrió.

Trump y las elecciones de 2016

A la luz del marco político y cultural que se ha expuesto es que debe realizarse el análisis del triunfo de Donald Trump en las elecciones realizadas en Estados Unidos el 8 de noviembre de 2016 y el de su desempeño durante el primer año de gobierno; ambos expresan el auge del movimiento conservador, el populismo, el nativismo, la xenofobia y las corrientes de extrema derecha como reacciones de desencanto, rechazo y ajuste de cuentas con la política de la doble administración Obama. Esa espiral ideológica tiene su antesala a fi-

nales de los setenta e inicios de los ochenta, al inaugurarse la "era de Reagan", al arremeterse contra el liberalismo tradicional y las prácticas de gobiernos demócratas considerados débiles (Wilentz, 2008). Lo que resulta novedoso a mediados del segundo decenio del siglo XXI y que en buena medida explica la victoria de Trump es que se agrega el disgusto de sectores de la clase media blanca, protestante –afectada desde el punto de vista socioeconómico con Obama–, cuyos resentimientos se enfocaron no solo contra el gobierno demócrata que terminaba su mandato, sino de modo específico contra la figura presidencial en el plano personal –un hombre de piel negra, de origen africano–, con beligerantes expresiones de racismo y xenofobia que había anticipado el *Tea Party* (De los Ríos, 2013) y que Trump retoma con fuerza, añadiendo intolerancia étnica, misoginia, machismo, homofobia y sentimientos antiinmigrantes en un discurso patriotero que decía defender a los "olvidados".

La retórica "trumpista" promete restaurar el espíritu de la nación al fortalecer el papel mundial de Estados Unidos mediante las consignas *America first* y *Make great America again*, con las cuales se ha definido su identidad ideológica durante el primer año de gobierno, reavivando los mitos del destino manifiesto y el excepcionalismo estadounidense (Lipset, 2000).

Las posiciones del actual presidente apelan a una conjugación de miedo y rechazo a todo lo que supuestamente amenaza la supremacía blanca en esa sociedad, incluidos los latinoamericanos indocumentados, a los que promete una deportación masiva, y los árabes, declarando una especie de cruzada contra el mundo musulmán. Trump ha dejado claro quiénes son las personas de segunda categoría o *non gratas* en esa sociedad con base en su pertenencia étnica, condición racial, idioma, procedencia geográfica, afiliación religiosa, ideología política e identidad cultural. Sobre todo, por el hecho de que rivalizan con quienes son considerados los auténticos estadounidenses (blancos, anglosajones, trabajadores, disciplinados, individualistas, protestantes) en áreas como el empleo, a los que les están robando el país y su cultura. La prometida expulsión de más de 12 millones de inmigrantes, por ejemplo, atrajo el voto de una

población temerosa del diferente, del otro, al que se criminaliza por su origen étnico, nacional y racial. La victoria de Trump, que movilizó el voto nacionalista, de clase media y obrero blanco, refuerza a los grupos sociales y clasistas que "alertan" del presunto, manipulado, declive de la raza blanca en el país y combaten la inmigración. Así, el Ku Klux Klan, los grupos neonazis y otras voces destacadas de la derecha más radical, como la Asociación Nacional del Rifle y la Sociedad John Birch, han celebrado el éxito del republicano y se sienten reconocidos en su agenda (Hernández, 2017b).

La sociedad estadounidense, como marco dentro del cual sucede todo eso, bajo la influencia de la llamada era de Reagan vive un auge de la orientación ideológica conservadora y el "trumpismo" –como se está denominando la línea de pensamiento y acción que promueve el actual presidente– es una expresión de ello, el cual recibe legítimamente, tanto las etiquetas de conservadurismo, como las de extremismo derechista y populismo. Estados Unidos se encuentra inmerso en un proceso de transición en el que se mezclan elementos objetivos y subjetivos, económicos, políticos e ideológicos, que se expresan en niveles, tanto interno como internacional. El proyecto de nación en torno al cual se ha troquelado el sistema desde los años de 1980 está exhausto. La importancia de comprender ese proceso la dejó indicada Luis Maira al percatarse de la gravedad y significación del asunto:

> Uno de los problemas más serios que puede afrontar un sistema político es el del agotamiento del proyecto nacional que le sirve de fundamento sin que exista oportunamente uno alternativo para reemplazarlo. Cuando esta posibilidad ocurre, tanto el Estado y sus aparatos como la sociedad en que aquellos se insertan comienza a funcionar a la deriva, en un cuadro dominado por la simple administración de la crisis; semejante situación produce, como primer efecto, un completo desajuste entre las tendencias de corto y largo plazo del proceso político (Maira, 1983).

Esa es la situación que define hoy a la sociedad estadounidense y que se ha venido expresando desde comienzos del siglo. Hasta

entonces, estuvo vigente el proyecto que nació con Reagan, en el decenio de 1980, como sucesor del que había estructurado la nación desde los años de 1930, establecido por Franklin D. Roosevelt. Los gobiernos de doble periodo, de George W. Bush y de Barack Obama, fueron incapaces de formular un nuevo proyecto nacional. Sobre esas bases, la hipótesis que sostiene estas notas es que la administración de Donald Trump se establece en un contexto de desajustes, signado por una larga e inconclusa transición en la esfera cultural, sociopolítica e ideológica, que puede significar el comienzo de un nuevo ciclo histórico (Chomsky, 2016 y Hernández, 2017a).

¿Cómo se expresa? En la involución democrática de la sociedad estadounidense, el fin del mito de Estados Unidos como paradigma del liberalismo, la crisis de los partidos y de los políticos tradicionales, la revitalización del populismo, el nativismo, la xenofobia, el conservadurismo tradicional y la derecha radical. La silueta de las tendencias que ello conlleva, se proyecta más allá de la coyuntura de las elecciones presidenciales de 2016, hacia 2020.

La transición que se despliega en Estados Unidos comprende una prolongada crisis y hondas transformaciones en la estructura de su sociedad y economía, llevando consigo importantes mutaciones tecnológicas, socioclasistas, demográficas, con implicaciones también sensibles para las infraestructuras industriales y urbanas, los programas y servicios sociales gubernamentales, la educación, la salud, la composición étnica y el papel de la nación en el mundo. Se trata de cambios graduales y acumulados que durante cerca de 40 años han venido modificando la fisonomía integral de la sociedad estadounidense. Sin embargo, a pesar de que en buena medida ha dejado de ser monocromática –el país del *white-anglosaxon-protestant (wasp*)– y se puede calificar de multicultural, multirracial y multiétnica, ello no significa que se haya diluido o, mucho menos, perdido esa naturaleza *wasp*, cuya representación esencial es la de la clase media. Sin ignorar la heterogénea estructura clasista estadounidense –en la cual coexisten la gravitación de la gran burguesía monopolista, de la oligarquía financiera, la clase obrera, los trabajadores de servicios, un amplio sector asociado con el desempleo, el subempleo

y la marginalidad–, es esa la imagen que presentan buena parte de los textos de historia, la literatura, el cine y los medios de comunicación.

El desarrollo del proceso electoral de 2016 en Estados Unidos y sus resultados pusieron de manifiesto con perfiles más acentuados la crisis que vive el país desde la década de 1980 y que se ha hecho visible de modo sostenido, con ciertas pausas, más allá de las coyunturas electorales (Fukuyama, 2016). La pugna política entre demócratas y republicanos, así como las divisiones ideológicas internas dentro de ambos partidos, junto a la búsqueda de un nuevo rumbo o proyecto de nación, definieron la campaña presidencial, profundizando la transición inconclusa en los patrones tradicionales que hasta la Revolución conservadora caracterizaban el imaginario, la cultura y el *mainstream* político-ideológico de la sociedad estadounidense (Wilentz, 2008).

Los procesos electorales que tienen lugar en ese país al finalizar el siglo XX y los que acontecen durante la década y media transcurrida en el XXI (las de 2004, 2008, 2012 y 2016), como en parte ya se ha aludido, han reflejado una penetrante crisis que trasciende el ámbito económico y se expresa en el sistema político y la cultura.

En el marco de la citada Revolución conservadora se resquebrajó la imagen mundial que ofrecía Estados Unidos como sociedad en la que el liberalismo se expresaba de manera ejemplar, emblemática, al ganar creciente presencia el movimiento conservador que se articuló como reacción ante las diversas crisis que se manifestaron desde mediados de la década precedente y que respaldó la campaña presidencial de Ronald Reagan como candidato republicano victorioso. Con ello, como ya se señaló, se evidenciaba el agotamiento del proyecto nacional que en la sociedad estadounidense se había establecido desde los tiempos del *New Deal* y concluía el predominio del liberalismo (Márquez, 2000).

Así, el conservadurismo aparecería como una opción que, para no pocos autores, constituía una especie de sorpresa, al considerarlo una ruptura del *mainstream* cultural, signado por el pensamiento y la tradición política liberal. En la medida en que el país era concebido en términos de los mitos fundacionales que acompañaron la forma-

ción de la nación, y percibido como la cuna y el modelo del liberalismo, en el que se registrara su quiebra, era un hecho sin precedentes en la historia estadounidense. Así, la acumulación de frustraciones que desde los años de 1960 estremecieron al país, con la conjugación del auge del movimiento por los derechos civiles, el nacionalismo negro, la contracultura, el fenómeno *hippie*, las drogas, la canción de protesta y el sentimiento antibelicista, junto al cuestionamiento de la eficiencia de los gobiernos demócratas y de las políticas liberales para proteger la fortaleza económica, política y moral del imperio, conduce a finales de la década de los setenta a la búsqueda de alternativas que pudiesen superar las sensaciones de desencanto o decepción asociadas con las debilidades atribuidas a la administración Carter y devolverle la habitual autoestima nacional a la opinión pública, la sociedad civil y los círculos gubernamentales.

Las expectativas que se crearon desde los comicios de 2008 y de 2012, cuando Obama se proyectaba como candidato demócrata esgrimiendo primero la consigna del cambio (*change*) y luego la de seguir adelante (*go forward*) y formulando las promesas que en su mayoría no cumplió, son expresión de lo anterior, a partir de la frustración que provocara la falta de correspondencia entre su retórica y su real desempeño en su doble periodo de gobierno junto con otros acontecimientos traumáticos que conllevaron afectaciones en la credibilidad y la confianza popular, como las impresionantes filtraciones de más de 250 000 documentos del Departamento de Estado mediante *Wikileaks*. Ese contrapunto reflejaba tanto las esperanzas como las desilusiones de una sociedad que, desde el punto de vista objetivo, se ha venido alejando cada vez más del legado de la Independencia y el ideario de los Padres Fundadores, en la medida en que valores como la democracia, la libertad, el anhelo de paz y la igualdad de oportunidades se desdibujan de manera casi constante y creciente, pero que en el orden subjetivo es moldeable, influenciable por las coyunturas políticas, como las electorales, y sus manipulaciones.

De hecho, si bien las proyecciones político-ideológicas de Obama desde sus campañas presidenciales en 2008 y 2012 sugerían un retorno liberal, en la práctica su desempeño nunca cristalizó en

un renacimiento del proyecto liberal tradicional, el cual también parece estar agotado o haber perdido funcionalidad cultural (McQueen, 2016 y Fukuyama, 2016). Con Obama se abrieron espacios de un conservadurismo pragmático, en las que se ponían de manifiesto enfoques neoconservadores junto a otros de la derecha moderada tradicional.

La sociedad estadounidense está atrapada en una crisis recurrente cuyas contradicciones en términos ideológicos y políticos colocan el sistema ante dilemas que los partidos, con sus rivalidades, no están en capacidad de enfrentar y que no llegan a cristalizar en un nuevo consenso nacional.

Bibliografía

Almond, G. y S. Verba (1970), *La cultura cívica*, Madrid, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.

Bobbio, N. y N. Matteuci (1981), *Diccionario de política*, vol. I (A-J), México, Siglo XXI Editores.

Borón, A. (1984), "Alexis de Tocqueville y las transformaciones del Estado democrático. Una exploración después de siglo y medio", en Luis Maira (coord.), *Estados Unidos. Una visión latinoamericana*, México, FCE/CIDE.

Burnham, W. D. (1982), *The Current Crisis of American Politics*, Nueva York, Oxford University Press.

Carroll, A. (ed.) (1999), *Letters of a Nation. A Collection of Extraordinary American Letters*, Nueva York, Broadway Books.

Chomsky, N. (2016), "Trump es el triunfo de una sociedad quebrada", *La Jornada*, 24 de febrero, www.jornada.unam.mx.

Dahl, R. (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.

De los Ríos, P. (2013), "Pasado y futuro del Partido Republicano. De Lincoln al *Tea Party*", en Luis Maira y Gustavo Vega (eds.), *El segundo mandato de Obama. Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*, México, CIDE.

Frank, T. (2008), *The Wrecking Crew: How Conservatives Rule?*, Nueva York, Metropolitan Books.

Fukuyama, F. (2016), "American political decay or renewal? The meaning of the 2016 election" (ensayo), julio-agosto. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/american-political-decay-or-renewal>.

Gandásegui (hijo), M. A. (2017), "EE UU, elecciones 2016", en *Dossier Especial sobre Elecciones USA*, Asociación Latinoamericana de Sociología (Alas), <http://sociologia-alas.org>.

Hartz, L. (1994), *La tradición liberal en los Estados Unidos*, México, FCE.

Hernández Martínez, J. (2016), "Estados Unidos ante la contienda electoral de 2016: crisis cultural, contradicciones ideológicas y dilemas políticos", *Huellas de Estados Unidos. Estudios, perspectivas y debates desde América Latina*, Cátedra de Historia de Estados Unidos UBA, núm. 11, septiembre-octubre.

——— (2017a), "La transición inconclusa y el nuevo proyecto nacional en Estados Unidos", *Revista Cubana de Ciencias Sociales*, La Habana, Instituto de Filosofía, núm. 47.

——— (2017b), "Estados Unidos en su contexto político-ideológico. Crisis y transición a la luz electoral de 2016", en Marco A. Gandásegui (hijo) y Jaime A. Preciado Coronado (coords.), *Hegemonía y democracia en disputa. Trump y la geopolítica del neoconservadurismo*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Alas/Clacso.

Hofstadter, R. (1976), *La tradición política americana*, Barcelona, Seix Barral.

Kagan, R. (2008), *El retorno de la historia y el fin de los sueños*, Madrid, Taurus.

Kennedy, P. (1987), *The Rise and Fall of the Great Power: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House.

Lipset, S. M. (2000), *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*, México, FCE.

Maira, Luis (1983), "EEUU: ¿un modelo agotado? Las elecciones y

el proyecto nacional", *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 69, noviembre-diciembre.

Márquez Padilla, P. C. (2000), "Tendencias conservadoras en Estados Unidos", en M. Verea y S. Núñez (coords.), *El conservadurismo en Estados Unidos y Canadá. Tendencias y perspectivas hacia el fin del milenio*, México, CISAN-UNAM.

McQueen, A. (2016), "The apocalypse in the U.S. political thought", Snapshot, 18 de julio <https://www.foreignaffairs.com/authors/alison-mcqueen>.

Micklethwait, J. y A. Wooldridge (2007), *Una nación conservadora: el poder de la derecha en Estados Unidos*, Buenos Aires, Sudamericana.

Mirdal, G. (1972), *An American Dilemma*, Nueva York, Panteon Books.

Núñez García, S. (2008), "Cultura política", en Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore (coords.), ¿Qué es Estados Unidos?, México, FCE.

Nye, J. (2002), *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford, Oxford University Press.

O'Donnell, G. (1989), "Transiciones, continuidades y algunas paradojas", *Cuadernos Políticos*, núm. 56, enero-abril.

Preciado Coronado, J. (2017), "Entre el desacuerdo y el fascismo societal invertido. Elecciones e imaginario democrático en Estados Unidos", en *Dossier Especial sobre Elecciones USA*, Asociación Latinoamericana de Sociología (Alas), <http://sociologia-alas.org>.

Sánchez Parodi, R. (2008), "¿*E Pluribus Unum*? Reflexiones sobre las elecciones de 2004: antecedentes e incidencia en los Estados Unidos de América", en Jorge Hernández Martínez (coord.), *Los Estados Unidos a la luz del siglo XXI*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, p. 34.

Schlesinger Jr., A. M. (1966), *The Cycles of American History*, Boston, Houghton Mifflin Company.

Wilentz, S. (2008), *The Age of Reagan: A History (1974-2008)*, Nueva York, Harper Collins.

9. LAS DISYUNTIVAS DE NUESTRA AMÉRICA ANTE LA NUEVA OFENSIVA DE ESTADOS UNIDOS

*Leandro Morgenfeld**

En el contexto de un mundo incierto e impredecible, con una fuerte disputa hegemónica entre Estados Unidos y China[1], una Unión Europea estancada y con riesgo de disolución, un creciente malestar y rechazo a la "globalización neoliberal" y el ascenso de movimientos y líderes neofascistas, Nuestra América[2] es disputada por los centros imperiales, cuyo apetito se dirige especialmente a los bienes comunes de la tierra que abundan en la región.[3] Los gobiernos de Mauricio Macri, Enrique Peña Nieto, Michel Temer y Pedro Pablo Kuczynski, emblemas de las derechas *aggiornadas*, pretenden clausurar el llamado "ciclo progresista", derrotar al eje bolivariano y restaurar las

* Profesor de la Universidad de Buenos Aires. Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Co-coordinador del Grupo Clacso "Estudios sobre EEUU", www.vecinosenconflicto.com.

[1] Recientemente, Perry Anderson publicó una obra sobre esta problemática crucial, historiando el concepto de hegemonía, tan profusamente aplicado en el campo de las relaciones internacionales: Perry Anderson (2017), *The H-Word: The Peripeteia of Hegemony*, Londres, Verso. Véanse también Luiz Alberto Moniz Bandeira (2016), *A desordem mundial. O espectro da total dominação*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, y Jaime Preciado y Marco Gandásegui hijo (comps.) (2017), *Hegemonía y democracia en disputa. Trump y la geopolítica del neoconservadurismo*, México, ALAS-Clacso-Universidad de Guadalajara, con foco en cómo esa disputa hegemónica global se manifiesta en América Latina en la era Trump.

[2] Tanto la expresión Nuestra América como América Latina refieren indistintamente en este texto al conjunto de los países de América Latina y el Caribe, es decir, los 33 países del continente que no son ni Estados Unidos ni Canadá.

[3] Véanse Atilio Borón (2014), *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Mónica Bruckmann (2015), *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*, Buenos Aires, Ediciones Luxemburg/Imago Mundi.

políticas que emanaron del Consenso de Washington[4] en la *posguerra fría*. Esos gobiernos neoliberales aspiran a clausurar cualquier alternativa popular en pos de profundizar los esquemas extractivistas y revertir la inédita cooperación y coordinación política latinoamericanas que caracterizó el inicio del siglo XXI, tras el "No al ALCA" en la Cuarta Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005.[5] Abandonaron en sus discursos toda referencia latinoamericanista y apuestan a debilitar a organismos nuevos, con la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), para volver a posicionar a la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya sede, no casualmente, se encuentra en Washington, a pocos metros de la Casa Blanca. Desde que Barack Obama inició su segundo mandato, en 2013, ensayó una nueva ofensiva imperial, que coincidió con la muerte de Hugo Chávez –el gran líder de la integración alternativa, a partir de la iniciativa que lanzó junto a Cuba en 2004, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP)– y la reversión del ciclo de alta demanda y precio de las materias primas. Esa ofensiva, basada en el *smart power*, parecía tener en Hillary Clinton su continuadora "natural".[6]

[4] El Consenso de Washington correspondía a las políticas impulsadas por el Departamento de Estado norteamericano, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el G-7 y los presidentes de los principales bancos, y establecía que solo se otorgarían préstamos a los países periféricos a cambio de: reformas al Estado (que lo minimizaran), privatización de empresas de servicios públicos, enajenación de las reservas energéticas, facilidades a las inversiones extranjeras, liberalización del sistema financiero, mayor recaudación impositiva y eliminación del déficit, entre otros. Así, de allí en más se utilizaría el endeudamiento para disciplinar abiertamente a los países no centrales.

[5] Julián Kan (comp.) (2016), *El No al ALCA diez años después. La cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*, Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras; Juan Manuel Karg y Agustín Lewit (comps.) (2015), *Del No al alca a la Unasur. Diez después de Mar del Plata*, Buenos Aires, Ediciones del CCC.

[6] El llamado "poder inteligente" fue definido por Joseph Nye como la combinatoria de poder duro y poder blando para vencer y usado recurrentemente por Hillary Clinton cuando fue secretaria de Estado (2009-2013) de Obama. Sobre el

Sin embargo, el triunfo de Donald Trump en las elecciones del 8 de noviembre de 2016 modificó sustancialmente el panorama geopolítico, generando una conmoción mundial mucho mayor a la que siguió al *Brexit*, la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea. Ambas votaciones expresan el creciente rechazo que está generando la globalización neoliberal impulsada desde los centros financieros y el resquebrajamiento del consenso político que se imponía desde las elites de Europa y Estados Unidos. En el crucial año 2016, se consumó el final de ese oxímoron que la filósofa y politóloga estadounidense Nancy Fraser denominó el "neoliberalismo progresista".[7] Mientras líderes xenófobos, de extrema derecha o neofascistas canalizan a su favor el creciente hartazgo social, aumenta la incertidumbre global.[8] Se resquebrajó el consenso global, a tal punto que en las reuniones del G20, previas a la cumbre presidencial de Hamburgo, Estados Unidos bloqueó las declaraciones prolibre comercio y China pretendió erigirse en la nueva líder de la globalización. En la cumbre de Alemania, Trump quedó en solitario tras haber anunciado la salida de Estados Unidos del Acuerdo Climático de París. Angela Merkel, la anfitriona, debió admitirlo: "Cuando no hay consenso, hay que reflejar el disenso, no ocultarlo."[9]

La elección en Estados Unidos de un presidente abiertamente xenófobo, antiobrero, misógino, negacionista del cambio climático, plutocrático, unilateralista y militarista supone un gran peligro no

---

origen del término, véase *Foreign Affairs*, 19 de enero de 2009.

[7] Nancy Fraser (2017), "The End of Progressive Neoliberalism", en *Dissent Magazine*, 2 de enero <https://www.dissentmagazine.org/online_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser>.

[8] Hay un amplio debate en torno a cómo caracterizar a los nuevos líderes de extrema derecha que emergieron en Hungría, Polonia, Austria, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Estados Unidos, entre otros países. En una reciente publicación se recogen las diversas opiniones de analistas internacionales como Noam Chomsky, Chantal Mouffe, Ignacio Ramonet, Wolfgang Streeck, Serge Halimi, Judith Butler, Alain Badiou, Étienne Balibar e Immanuel Wallerstein, entre otros: Pedro Brieger (comp.) (2017), *Neofascismo. De Trump a la extrema derecha europea*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

[9] *El País*, España, 9 de julio de 2017.

solo para la mayoría de la población de ese país, sino también para toda Nuestra América. Agredió a México, Cuba y Venezuela, y promueve una diplomacia militar que reniega de las instancias multilaterales, lo cual genera niveles de rechazo históricos. Una encuesta internacional del *Pew Researh Center*, publicada el 26 de junio de 2017, muestra que la imagen del gobierno de Estados Unidos se hundió 15 puntos desde que Trump asumió la presidencia.[10] Con excepción de Israel y Rusia, en los otros 35 países encuestados cayó la confianza en Washington y lo hizo especialmente en América Latina. Este contexto –no se cerró la crisis económica internacional que se inició hace una década en Estados Unidos, crece la incertidumbre global, ganan poder líderes y movimientos de ultraderecha, se impugna el discurso neoliberal en los países centrales, se ralentiza el comercio global y se agudizan las disputas hegemónicas–, obliga a realizar un balance de lo ocurrido en los últimos años y a plantear cuáles son los principales desafíos para la región y las alternativas para vincularse con un mundo cuyo reordenamiento es incierto y con el nuevo inquilino de la Casa Blanca, quien posee algunas características peculiares que lo distinguen de sus antecesores.

La llegada al poder del magnate neoyorquino, con el rechazo que suscita, supone una oportunidad para enfrentar los nuevos peligros y desafíos recuperando el espíritu de Mar del Plata, es decir, la experiencia de una exitosa coordinación y cooperación política regionales, en función de retomar una integración latinoamericana que impugne no solamente la ofensiva neoliberal restauradora, sino que adquiera una perspectiva antiimperialista con proyección anticapitalista y socialista. Entre el 10 y el 13 de diciembre de 2017, se llevó

[10] "La encuesta del Pew, que ha entrevistado a más de 40.000 personas, revela que una media del 22% de los encuestados confía en que Trump hará lo correcto en materia de asuntos internacionales. Obama se despidió de su mandato con una media del 64% de confianza. En algunos países europeos la caída en este ámbito es estrepitosa: en Alemania cayó del 86 al 11%, en Francia del 84 al 14%, en Reino Unido del 79 al 22% y en España del 75 al 7%. Esta valoración es muy similar a la que obtuvo el expresidente estadounidense, George W. Bush, al final de su gestión en 2008". *El País*, España, 27 de junio de 2017.

a cabo en Buenos Aires la XI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que intentó infructuosamente relanzar la ofensiva prolibre comercio en el ámbito multilateral y regional.[11] En marzo de 2018, se realizará la VIII Cumbre de las Américas, en Lima, lo que supondrá la primera visita del presidente Trump a la región. Poco después, en el segundo semestre de ese año, Argentina será sede de la primera Cumbre Presidencial del G20 que se efectuará en la región.[12] En estos dos cónclaves se empezará a definir el rumbo de la globalización neoliberal y también las relaciones interamericanas.

Si bien nuestro análisis es provisorio y tiene un carácter exploratorio, en tanto Trump es presidente hace apenas un año, ya es posible vislumbrar ciertas tendencias para caracterizar su gobierno, su política hacia el resto del continente y las alternativas que se presentan para Nuestra América.

Trump es más débil que lo que muchos vaticinaron. Ganó ampliamente en el colegio electoral, tiene mayoría en ambas cámaras, nombró al noveno juez de la Corte Suprema –el conservador Neil Gorsuch, que ocupa la vacante generada tras la muerte de Antonin Scalia–, los republicanos tienen la mayoría de las gobernaciones, el magnate sigue siendo apoyado por su base electoral y su liderazgo trasvasa las estructuras políticas tradicionales.

Sin embargo, el 8 de noviembre de 2016 obtuvo 2.8 millones de votos menos –nunca otro presidente ganó en el colegio electoral con tanta diferencia en contra en la votación popular–,[13] enfrentó amplí-

[11] Leandro Morgenfeld (2017), "Fracasa la omc y emergen las alternativas" en *Semanario Brecha*, número 1674, Montevideo.

[12] El gobierno argentino pretenderá allí ser, junto a los de Brasil y México, el abanderado del libre comercio y de las políticas de apertura favorables a la atracción de inversiones extranjeras. Recientemente, el embajador argentino en Chile, José Octavio Bordón, declaró que piensan invitar a los países del Mercosur y la Alianza del Pacífico para relanzar el proyecto de un acuerdo de libre comercio que, como analizaremos más adelante, sería una suerte de reedición del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pero sin Estados Unidos ni los países del Alba. *Notimex*, México, 13 de julio de 2017.

[13] Como las elecciones no son obligatorias en Estados Unidos y hubo una abs-

simas protestas desde que asumió el cargo, el decreto para prohibir la entrada de ciudadanos de algunos países con mayoría musulmana (lo cual ocasionó masivas protestas en los aeropuertos) se paralizó dos veces en la justicia, el reemplazo del ObamaCare por el TrumpCare –una de sus grandes promesas de campaña– fracasó inicialmente en el Congreso y el *affaire Rusia* no cede: debió renunciar el jefe de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA), Michael Flynn; se le pusieron limitaciones al fiscal general Jeff Sessions en la investigación de la "trama rusa"; su exjefe de campaña Paul Manafort y su hijo mayor están hoy en la mira por sus vínculos con Moscú; James Comey, el jefe del FBI, quien había desestimado su acusación de que Obama lo espió y confirmó los avances en las investigaciones por la supuesta intromisión rusa en la campaña, fue finalmente despedido, desatando un nuevo escándalo –debió comparecer en junio ante el Senado–; y hasta su influyente yerno, Jared Kushner, está siendo investigado por haberse reunido en diciembre con el embajador ruso y unos meses antes con una abogada rusa que les habría ofrecido información comprometedora sobre Hillary Clinton. Los encontronazos con líderes europeos en la primera gira internacional de Trump y el anuncio de la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París provocaron aún más resistencias internas y externas. La decisión de diciembre de reconocer a Jerusalén como la capital de Israel –y trasladar allí la embajada estadounidense– produjo un nuevo escándalo internacional. El 21 de diciembre, en la Asamblea de la ONU, 128 países rechazaron esta decisión, pese a las amenazas de retiro de ayuda de la Casa Blanca.

Tras un inicio en el que sobreactuó su impetuoso estilo para mostrarse como todopoderoso, Trump debió atravesar sucesivas turbulencias. Ya no solo hay una resistencia política sino que la batalla se trasladó al campo judicial, a la vez que se agudizó su pelea con los grandes medios de comunicación,[14] en el Congreso empezaron a

tención amplia, no es menor señalar que Trump apenas cosechó la cuarta parte de los votos de los ciudadanos habilitados para votar, lo cual permite debatir la legitimidad del sistema electoral estadounidense y de la elección de Trump en particular.

[14] Sobre el papel de las grandes empresas periodísticas, su cinismo y su su-

aparecer grietas dentro del *establishment* republicano y militar que lo apoya, y ya hay iniciativas para iniciar un juicio político, tanto por los vínculos con el gobierno ruso, como por los negocios de su emporio, incompatibles con la presidencia. Los rasgos revulsivos de su personalidad y su carácter iconoclasta generan, además, permanentes escándalos y enfrentamientos con periodistas, artistas y figuras políticas, incluso de su mismo partido. Trump llegó a sus primeros 100 días en la presidencia con apenas 41% de aprobación e índices históricos de rechazo, los más altos desde que se hacen esas mediciones, en los años cincuenta del siglo pasado.[15] A mediados de julio, a casi seis meses de haber asumido, el *Washington Post* y el *ABC* publicaron una encuesta en la que se observa que su aprobación sigue descendiendo, situándose ahora apenas en 36% –frente a 48% de fuerte desaprobación –, la más baja en 70 años.[16]

En síntesis, esta situación vuelve relevante algo que muchos se plantearon aun antes de que asumiera: ¿podrá Trump completar su mandato? ¿Impulsará el *establishment* su desplazamiento en favor del vicepresidente Mike Pence? Esta caracterización introductoria es necesaria para contextualizar el tema central de este ensayo: las alternativas para las fuerzas políticas y de izquierda en América Latina frente a Trump. Su triunfo en noviembre de 2016 es, en parte, expresión de la crisis de la hegemonía estadounidense y del creciente rechazo a la globalización neoliberal. Los simultáneos frentes de conflicto que abrió en sus primeros meses en la Casa Blanca no hicieron sino ahondar la polarización que caracterizó toda la campaña. No hay que descartar, entonces, la posibilidad de que avance un *impeachment*, para lo cual se requeriría el apoyo de un sector del Partido Republicano. Trump, mientras tanto, se recuesta en su base ultraconservadora –el 24 de febrero fue aclamado en la Conferencia

---

perficial crítica al trumpismo, véase Silvina Romano (2017), "Efecto Anti-Trump: el triunfo de la ideología hegemónica", en Jaime Preciado y Marco Gandásegui hijo (comps.), *Hegemonía y democracia en disputa, op. cit*.

[15] *New York Times*, Nueva York, 26 de abril de 2017.

[16] *The Washington Post*, Washington DC, 16 de julio de 2017.

de la Acción Política Conservadora, junto al entonces todavía influyente Steve Bannon– y en Wall Street, no solo porque colocó a un ex Goldman Sachs como secretario del Tesoro, sino por las desregulaciones, las rebajas de impuestos a los ricos (de 35 a 15%) y la reactivación del proyecto de construcción de los oleoductos de Keystone XL y Dakota Access, tras meses de lucha de pueblos originarios y ambientalistas que se oponían.[17]

En el plano de la política exterior también hubo novedades y múltiples escándalos por el (des)trato a distintos mandatarios, incluso aliados, como el de Australia. Contra lo que muchos auguraban –luego de ciertos coqueteos discursivos con algunos postulados aislacionistas–, Trump ya mostró que no va a ser aislacionista: nombró a prominentes generales en su gabinete y aumentó 9% el presupuesto militar (incrementándolo en 54 000 millones de dólares[18]); reivindicó a las fuerzas armadas cada vez que pudo; atacó a China vía twitter; bombardeó Yemen el 29 de enero; impulsó el expansionismo de los asentamientos ilegales en territorio palestino; recibió con honores al ultraderechista Netanyahu, quien pone en duda la solución de los dos Estados; amenazó a Irán; arrojó la *mother of all bombs* en Afganistán; envió un portaaviones a Corea del Norte; y agredió a Venezuela incluyendo al vicepresidente de Maduro en la lista de promotores del narcotráfico y recibiendo en la Casa Blanca a la esposa de Leopoldo López aun antes que a cualquier mandatario regional.[19] Más que reducir el intervencionismo a escala global, Trump pretende reimponer

[17] Para un análisis crítico de su gabinete de millonarios, militares y ultraconservadores, véase Jake Johnson (2017), "The Militarization of U.S. Policy on Latin America Is Deepening Under Trump", en *Foreing Policy In Focus*, 15 de junio, <http://fpif.org/the-militarization-of-u-s-policy-on-latin-america-is-deepening-under-trump/>.

[18] BBC, Londres, 27 de febrero de 2017. La Cámara de Representantes aprobó finalmente un presupuesto militar récord de 696 500 millones de dólares, 28 000 millones más que el que había solicitado la administración Trump, que ya era 54 000 millones superior al del año anterior. (RT, Moscú, 16 de julio de 2017.)

[19] Sobre la actual política exterior de Trump y las posibilidades de una deriva militar de las actuales tensiones en curso, véase Pablo Pozzi (2017), "¿Se viene la guerra?", en *Huellas de Estados Unidos*, Buenos Aires, núm. 12, abril, pp. 2-5.

el unilateralismo, en detrimento del multilateralismo y de una conducción imperial más colegiada.[20] Como sus antecesores, sigue pregonando el excepcionalismo y la idea de que los estadounidenses son un pueblo elegido, diferentes al resto. Una muestra cabal de ello se produjo cuando anunció, cumpliendo una promesa de campaña, que Estados Unidos no sería más parte del acuerdo climático de París que había fijado metas para la reducción de las emisiones de dióxido de carbono, siendo ese país, junto con China, los más contaminantes.[21]

Alentó inicialmente la distención con Rusia, para enfrentar a China, intentando, en sentido inverso, lo que promovió Henry Kissinger en los años setenta para profundizar la grieta entre Moscú y Pekín. Menospreció a la Unión Europea y calificó a la OTAN como una alianza obsoleta, aunque luego el vicepresidente Pence, en gira europea, matizó estas consideraciones. Cuando participó en la cumbre de mandatarios de la OTAN, exigió a los demás países que aumentaran el presupuesto militar, lo que generó rispideces con sus socios europeos. Su lema, *America First*, significaría que no está más dispuesto a pagar los costos de ser el gendarme planetario. Si Europa y Japón quieren la *protección* militar estadounidense, argumenta Trump, que paguen por ello –en concreto, les exige que aumenten significativamente sus presupuestos militares. Esto podría implicar una renegociación del vínculo con sus aliados, que ya se empezó a manifestar en la cumbre de la OTAN de mayo.[22]

En el presente artículo analizamos cuál es la política de Trump hacia la región, qué rupturas y continuidades hay en relación con las anteriores administraciones y cuáles son las alternativas para los países latinoamericanos de cara a las batallas del 2018: la Cumbre de las Américas en Lima y la reunión de mandatarios del G20 en Argentina.

[20] Para una crítica a su "estrategia de seguridad nacional", véase Andrew J. Bacevich, "Trump's security strategy prepares for a 'long war' without end", en *The Boston Globe*, Boston, 21 de diciembre de 2017.

[21] *New York Times*, Nueva York, 1 de junio de 2017.

[22] *Le Monde, París*, 26 de mayo de 2017.

Nuestro análisis se enmarca en uno de los debates más importantes de los últimos años, el referido a los cambios geopolíticos que se están produciendo en el presente siglo: ¿hay una mutación en ciernes hacia un sistema multipolar, la decadencia del imperio americano es tan amplia como se estima, el siglo XXI es el de la hegemonía china, puede haber otra guerra mundial o Estados Unidos y China están condenados a acordar una conducción colegiada,[23] qué carácter tienen los conflictos armados de los últimos años y cómo se van a procesar las tendencias y confrontaciones entre las principales potencias?

México, Venezuela y Cuba: tres países en la mira de Trump

Para analizar la política de Trump hacia América Latina tenemos que observar, en especial, tres países que son blanco de sus ataques: México, Venezuela y Cuba. Trump utiliza a los hispanos como chivo expiatorio y los humilla para acumular políticamente en el frente interno. México es el gran perjudicado desde el punto de vista económico, político e ideológico. La nueva administración también intenta revertir la distensión con Cuba iniciada hace dos años por Obama.[24] En las últimas semanas, la presión fue contra el gobierno venezolano:

> Cada una de estas intervenciones prepotentes y casi siempre humillantes, muestran un panorama altamente crítico para la Revolución Bolivariana. Estados Unidos alimenta a la oposición más violenta y,

[23] El reconocido analista Immanuel Wallerstein tiende a descartar un potencial enfrentamiento hostil entre ambas potencias: "En cualquier caso, la danza oculta entre China y Estados Unidos –la no declarada búsqueda de una sociedad– permanecerá siendo la actividad geopolítica en el sistema-mundo de las décadas venideras. Todos los ojos deberían estar puestos en esto. De un modo o de otro, China y Estados Unidos terminarán siendo socios". Immanuel Wallerstein, "China y Estados Unidos: ¿socios?", en *La Jornada*, México, 28 de enero de 2017.

[24] Néstor García Iturbe (2017), "Cuba-EE.UU. después de enero de 2017", en *Revista de Estudios Estratégicos*, La Habana, núm. 4, primer semestre.

> como en Siria, la califica de "moderada". Mira a un costado cuando jóvenes de ultraderecha arremeten contra todo lo que tienen a su alcance en las llamadas "guarimbas" pero pone el grito en el cielo cuando el gobierno venezolano toma medidas necesarias y lógicas contra esos abusos. Finalmente, visto el accionar de Trump frente a Siria, bombardeando territorio soberano sirio, poco se puede esperar de lo que este dinosaurio fascista pueda efectivizar en Latinoamérica de bueno. Por lo pronto, Cuba y Venezuela están en su diana, y solo falta saber cuándo se decidirá a apretar el gatillo.[25]

México, como consecuencia de haber firmado el TLCAN/NAFTA hace casi un cuarto de siglo, es económicamente más dependiente que nunca de Estados Unidos. Se ve afectado por razones comerciales, por la presión de Trump para repatriar inversiones estadounidenses en las maquilas mexicanas, por el endurecimiento de los controles fronterizos y por la amenazas de cobrar impuestos a las remesas que millones de mexicanos envían de forma periódica a sus familias. Además, de acelerarse las deportaciones esta afluencia poblacional generaría una presión extra para el mercado laboral, aumentando potencialmente la tasa de desocupación. Producto de esas agresiones y en medio de una profunda crisis interna, México se debate sobre su futuro.[26]

Cuando hace más de una década argumentábamos por qué había que rechazar el ALCA, poníamos como ejemplo lo perjudicial que estaba siendo el TLCAN para la economía mexicana. A partir de la

[25] Carlos Aznarez, "Trump y Latinoamérica: Con Cuba y Venezuela en la mira", en Claudio Katz *et al*. (2017), *Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas*, Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo-EDI, pp. 23-24.

[26] Recientemente, José Gandarilla, Cecilia Nahón y Leandro Morgenfeld discutieron sobre esta problemática en la sede de Clacso, en un panel titulado "México, entre Estados Unidos y Nuestra América en la era Trump" (Buenos Aires, 4 de abril de 2017) y realizaron un diagnóstico muy crítico de las consecuencias económicas y sociales del NAFTA para la población de ese país. Gandarilla expuso allí la crisis del sistema político desatada a partir de la humillante posición de Peña Nieto hacia Trump. Véase también Jaime Estay, "Los mega acuerdos y sus amenazas para América Latina", en *América Latina en Movimiento*, núm. 40, 2016.

firma de ese acuerdo, México disminuyó las tarifas arancelarias con Estados Unidos y Canadá (también lo hizo con otras naciones con las que también estableció acuerdos comerciales), en detrimento del resto de los países, que debían enfrentarse a las tarifas de la *nación más favorecida*.[27] Como señalaba ya en ese entonces el economista mexicano Arturo Huerta González:

> Las políticas de apertura comercial y financiera, así como el NAFTA, al igual que el ALCA y el AMI se inscriben en la misma estrategia impulsada por EUA para ampliar su esfera de influencia a nivel mundial y en especial hacia América Latina. El ALCA es un avance del proceso de localización en el que estamos, es llevar el NAFTA hacia el resto de los países del área. Lo que ya existe en muchos países del área, se pretende con el ALCA profundizar tales políticas y asegurar su irreversibilidad. América Latina y el Caribe están en desventaja competitiva frente a EUA, por lo que la prosecución de las políticas de liberalización económica y el ALCA vendrían a destruir más la planta productiva, industrial y agrícola, a acelerar los niveles de extranjerización, de desempleo y de vulnerabilidad de nuestros países.[28]

La economía de México, como la de la mayoría de los países centroamericanos, es fuertemente dependiente de la estadounidense, lo cual genera una incidencia particular en este tipo de acuerdos. El gobierno mexicano se transformó, además, en el *portavoz* latinoamericano del ALCA.[29]

En términos generales, puede concluirse que si bien la apertura comercial, la privatización y la desregulación en México favorecieron a parte de su sector exportador, se produjo la desaparición de muchas cadenas productivas, se entregó el sistema bancario y financiero

[27] CEI con base en datos de *Trade Policy Review* de México, 2002.

[28] Arturo Huerta González, "El ALCA: Política de EUA para subordinar y dominar a América Latina", en *Paradigmas y utopías. Revista de reflexión teórica y política del Partido del trabajo. ALCA: Imperialismo neoliberal*, México, núm. 3, diciembre/enero de 2002, pp. 51-52.

[29] El entonces presidente mexicano, Vicente Fox, desempeñó en Mar del Plata el patético papel de defensor de Bush.

a los inversores extranjeros (pasaron a controlar 90% del mismo), en las maquiladoras aumentó significativamente el componente importado, se produjo el colapso del campo frente a la "invasión" de productos agrícolas estadounidenses y se incrementó mucho el trabajo informal y "flexibilizado", la miseria y la pobreza por la quiebra de casi 30 000 pequeñas y medianas empresas y la desestructuración de la pequeña producción agrícola, entre otros motivos. Para México, el NAFTA significó profundizar e institucionalizar las políticas económicas impulsadas por el llamado Consenso de Washington y un obstáculo para acercarlo a Latinoamérica y alejarlo de su poderoso vecino del Norte. Hoy, 80% de las exportaciones se dirige hacia Estados Unidos –por eso repercutió de modo tan negativo el triunfo de Trump en la economía y la moneda–, más de 5 millones de campesinos abandonaron la actividad agrícola –muchos de ellos son los inmigrantes indocumentados que Trump promete deportar–, México importa maíz de Estados Unidos, la pobreza aumentó a más de 55%, no hubo una equiparación salarial con México y Estados Unidos –pese a las promesas, la brecha se amplió– y el país vive, además, una catástrofe social, con más de 170 000 muertos producto de un espiral de violencia descontrolada, asesinatos de periodistas y dirigentes políticos y una militarización de la vida cotidiana sin precedentes.[30]

Ante las amenazas de Trump de salir del TLCAN –producto del fuerte déficit comercial bilateral que le genera a Estados Unidos– o renegociarlo en términos aún más perjudiciales para México, algunos analistas, incluso en México, pretenden maquillar ese acuerdo y mostrar que el país latinoamericano sacó provecho del mismo. En una reciente obra de Tom Long,[31] hay un capítulo específico dedicado a las negociaciones para acordar y luego ratificar el TLCAN. El eje del mismo es mostrar cómo, durante la presidencia de Carlos Sali-

[30] Se estima que hubo más de 170 000 muertes violentas desde que Felipe Calderón inició la "guerra contra el narco" en 2006. Véase el informe especial en: <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/>.

[31] Tom Long (2015), *Latin America Confronts the United States. Asymmetry and influence*, Nueva York, Cambridge University Press.

nas de Gortari, México recalculó su interés nacional, tras la crisis de la deuda de 1982, y se focalizó en garantizar el libre mercado, atraer inversión extranjera y profundizar los vínculos comerciales con Estados Unidos, para lo cual la firma de un TLC pasaba a ser un objetivo primordial. Long detalla cómo el gobierno de ese país se involucró en los asuntos internos de su poderoso vecino del Norte y hasta hizo un intenso *lobby* en el Congreso, con apoyo de parlamentarios demócratas y republicanos, cuando debió ratificarse el tratado. Más allá del "éxito" que supuso para Salinas de Gortari la puesta en funcionamiento de este acuerdo, Long reconoce al final del capítulo que el TLCAN, a pesar de las promesas, no catapultó a México al Primer Mundo. Identificar el "interés nacional" mexicano con el del gobierno neoliberal de Salinas de Gortari, como hace ese autor, lleva a realizar un análisis demasiado benevolente del NAFTA y de la subordinación de la política exterior de ese país a Washington. Algo similar puede mencionarse respecto del Plan Colombia, otro de los casos que analiza Long.

Quizá sea demasiado simplista señalar que las clases dominantes latinoamericanas sean una mera "correa de transmisión" o un instrumento de la dominación imperial, ya que poseen sus propios intereses, no siempre por completo coincidentes con los de la metrópoli. Pero eso no implica, de ningún modo, que no operen de forma asociada. Así, mostrar que en estos cuatro casos la iniciativa la tuvieron mandatarios latinoamericanos no alcanza para concluir que el Tratado de Libre Comercio no fue funcional a los intereses del gran capital estadounidense y perjudicial para las mayorías populares en México. O que la militarización que se desplegó con el Plan Colombia no fue impulsada por el Pentágono para profundizar la hegemonía estadounidense no solo en ese país, sino en el resto de la región. O sea, falta indagar hasta dónde los intereses imperiales determinan cuál es el margen de acción y la suerte de estas iniciativas latinoamericanas.

La llegada de Trump a la Casa Blanca tuvo un efecto en México, el país donde el magnate estadounidense tiene peor imagen. Peña Nieto, por medio del canciller Luis Videgaray, intentó un acercamiento humillante que llevó al gobierno mexicano a niveles históricos de impopularidad en 2016. Frente a esta situación, y

teniendo en cuenta las elecciones presidenciales de 2018, parecen abrirse dos caminos alternativos para México. O negocia bilateralmente, en una posición de debilidad, las condiciones de su sometimiento a Trump o recupera una mirada autónoma, volcada a América Latina, e inicia un proceso de redireccionamiento de su inserción internacional y su política exterior que le permita ampliar sus márgenes de maniobra.

El discurso agresivo contra Venezuela por parte de Trump apareció ya en la campaña presidencial, se refirió al gobierno de Nicolás Maduro como una dictadura. Recibió en la Casa Blanca, antes que a ningún otro mandatario latinoamericano, a Lilian Tintori, la esposa del opositor Leopoldo López.[32] Esa retórica injerencista fue acompañada de iniciativas concretas. Si ya Obama había tomado medidas extremas contra Venezuela,[33] el nuevo mandatario las profundizó e incluyó a Tareck el Aissami, vicepresidente de Nicolás Maduro, en la lista de perseguidos por sus supuestos vínculos con el narcotráfico.[34] Este ataque diplomático fue respondido enérgicamente por el gobierno venezolano, que acusó a Trump de continuar con las maniobras desestabilizadoras e injerencistas de Obama. Poco después, el jefe del Comando Sur, Kurt W. Tidd, compareció ante el Comité de Servicios Militares del Senado estadounidense, señaló que la inestabilidad en Venezuela afectaba a toda la región y repitió el latiguillo de que por medio de ese país ejercían su influencia Rusia, Irán y China en América Latina. Sectores poderosos en Washington instan a la Casa Blanca y al Congreso estadounidense a realizar un *lobby* en la OEA para sancionar a Venezuela aplicándole la Carta Democrática Intera-

[32] BBC, Londres, 16 de febrero de 2017. Una semana después, el 24 de agosto, haría lo propio con el presidente peruano, el primer mandatario latinoamericano en visitarlo en Washington.

[33] El 9 de marzo de 2015 firmó una orden ejecutiva en la que declaró a Venezuela como una "amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional" estadounidense. Esta iniciativa fue repudiada por diversos gobiernos latinoamericanos en la VII Cumbre de las Américas, que se reunió en Panamá en abril de ese año. De todas formas, Obama volvió a prorrogar esa disposición al año siguiente.

[34] *Telesur,* Caracas, 13 de febrero de 2017.

mericana. Ante esta situación, que rememora la sufrida por Cuba en la conferencia de cancilleres americanos de Punta del Este de enero de 1962, el gobierno del país caribeño optó por anunciar su salida de esa organización que el *Che Guevara* caracterizó como un "ministerio de colonias" de Estados Unidos.[35]

El papel del gobierno estadounidense es muy claro en este punto. Intenta generar una situación económica y social explosiva para justificar una suerte de intervención regional humanitaria.

Ya desde 2016, distintos gobiernos de derecha vienen intentando aislar a Venezuela. Mauricio Macri y Michel Temer promovieron la suspensión de Venezuela del Mercosur, luego de negarle la presidencia *pro tempore*. Trump apoya las iniciativas de Luis Almagro para que la OEA le aplique las sanciones previstas en la Carta Democrática Interamericana. Así, se observa el papel subordinado a Washington de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Perú, entre otros. Sin embargo, hasta ahora no han logrado su cometido –fracasó ese intento en la Reunión de Consulta de cancilleres, realizada en el marco de la Asamblea General de la OEA en Cancún, del 19 al 21 de junio–, aunque por las presiones la situación política en Venezuela es sumamente frágil.[36]

El caso de Cuba quizás sea el más ilustrativo y elocuente de la política de Trump hacia la región. El viernes 16 de junio, desde Miami y en un acto que pareció más propio de la época de la *guerra fría*, el presidente estadounidense puso un freno al proceso de deshielo con Cuba iniciado en 2014 por Obama. Rodeado de lo más rancio del anticastrismo, desplegó un agresivo discurso paternalista e injerencista. ¿Qué alcances y límites tiene el (nuevo) giro en la relación con la isla, cuáles son las causas del abandono de este "legado" de Obama, cuál fue la respuesta cubana y ¿cómo va a repercutir hacia adentro de Estados Unidos y en las ya de por sí complejas y tirantes relaciones con América Latina y el Caribe?

[35] Por razones de espacio, dejamos de lado el análisis del papel poco decoroso desempeñado por Luis Almagro, Secretario General de la OEA.

[36] *Telesur*, Caracas, 19 de junio de 2017.

En primer lugar, vale la pena analizar el qué y el cómo del anuncio de la nueva política de Trump hacia Cuba. El acto realizado en Miami la atrasó al menos un cuarto de siglo. El nuevo presidente estadounidense apeló a una retórica agresiva y más propia de la *guerra fría*. Rodeado de lo más retrógrado del exilio cubano, anunció el fin del acuerdo Obama-Castro y firmó el "Memorando Presidencial de Seguridad Nacional sobre el Fortalecimiento de la Política de los Estados Unidos hacia Cuba" con las nuevas directivas hacia la isla. En síntesis, los cambios que establece son los siguientes: restringe los viajes turísticos complicando la obtención de permisos (en los primeros cinco meses del año, 250 000 estadounidenses viajaron a Cuba, lo mismo que en todo 2016); reafirma el bloqueo económico, comercial y financiero que hace más de medio siglo intenta asfixiar a la isla; limita los viajes educativos con fines no académicos, que tendrán que ser grupales (prohíbe los viajes individuales autodirigidos); y limita las actividades económicas con empresas vinculadas con las Fuerzas Armadas Revolucionarias (básicamente, con el Grupo de Administración de Empresas, GAESA). Sin embargo, no rompe las relaciones diplomáticas, ni cierra la embajada en La Habana –reabierta hace dos años–, ni coloca de nuevo a Cuba en la lista de países que patrocinan el terrorismo, ni restringe el envío de remesas, ni prohíbe los vínculos económicos con el sector cuentapropista de la isla, ni modifica los acuerdos migratorios, ni reinstala la política de "pies secos, pies mojados" –derogada por Obama el pasado 12 de enero–, que admitía a los cubanos que pisaran suelo estadounidense.

Más allá de que algunas de las medidas generarán complicaciones económicas en Cuba, lo más grave es el tono. El acto, de fuerte contenido simbólico, se realizó en la Pequeña Habana, en el Teatro "Manuel Artime", justamente denominado así en honor del contrarrevolucionario que fuera el jefe civil de la Brigada 2056, aquella que invadiera la isla en Playa Girón, en abril de 1961 ("Es un honor estar en un teatro que lleva el nombre de un verdadero héroe del pueblo cubano […] Estamos muy honrados de que nos acompañen los asombrosos veteranos de la Bahía de Cochinos", dijo Trump). El Presidente estadounidense habló luego del vicepresidente Mike

Pence, el gobernador de la Florida Rick Scott, el senador de origen cubano y exprecandidato republicano Marco Rubio,[37] y el representante Mario Díaz Balart (un día antes, este diputado había declarado: "Trump no está con los que reprimen al pueblo cubano como estaba Obama"[38]). Calificó el sistema político isleño como una "dictadura" y desplegó un discurso agresivo que se emparenta con su irrespetuoso mensaje de noviembre pasado, cuando falleció Fidel Castro. Ante las mil personas que colmaban el teatro, declaró: "No queremos que los dólares estadounidenses vayan a parar a un monopolio militar que explota y abusa a los ciudadanos de Cuba y no levantaremos las sanciones hasta que se liberen los presos políticos". Se refirió al gobierno de La Habana como el "brutal régimen castrista" y destacó que "haremos cumplir el embargo". El acto fue la puesta en escena del retorno a la política agresiva que desplegaron sin éxito Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford, Carter, Reagan, Bush, Clinton, Bush Jr. y Obama, al menos en su primer mandato.

¿Por qué la vuelta a una retórica más propia de la guerra fría? ¿Por qué reivindicar el fracasado bloqueo, repudiado cada año de forma casi unánime en la ONU: en la última Asamblea General, 191 países exigieron su levantamiento y solo Estados Unidos e Israel se abstuvieron? ¿Por qué insistir con una política que produce rechazo no solo en la población estadounidense en general –según un son-

[37] Trump reunió junto a él a los más prominentes críticos de la distensión iniciada por Obama. El máximo exponente de los opositores a los anuncios de Obama fue, en diciembre de 2014, Marco Rubio: "El presidente Obama –escribió en *The Wall Street Journal*– dejó claro que si tomas como rehén a un americano y estás dispuesto a mantenerlo durante un tiempo suficientemente largo, no solo lograrás que tus prisioneros salgan de las cárceles de Estados Unidos, como los tres espías cubanos, sino que obtendrás concesiones políticas duraderas de EEUU" (Marc Bassets, "Los líderes republicanos y algunos demócratas acusan a Obama dar aire a los hermanos Castro sin contrapartidas", en *El País*, Madrid, 19 de diciembre de 2014). En un sentido similar se expresó Ileana Ros-Lehtinen, la ultraconservadora representante por Florida, quien criticó duramente a la entonces subsecretaria de Estado Roberta Jacobson cuando compareció ante el Congreso para debatir sobre las negociaciones con Cuba.

[38] Citado en *Página/12*, Buenos Aires, 18 de junio de 2017.

deo de *The New York Times* de 2016, 62% de la población estaba de acuerdo con el nuevo enfoque de Obama hacia Cuba– sino de los propios cubanoamericanos –70% de éstas en Miami apoyaban la normalización, mientras que el apoyo al bloqueo había caído a 37%, en comparación con 84% de 1990? La principal causa del giro tiene que ver con la política interna de Estados Unidos. En primer lugar, es una "devolución de favores". Trump, como ya mencionamos, modificó su anterior posición frente al deshielo para obtener el apoyo del *establishment* cubanoamericano que le permitió ganar en la Florida por un margen muy estrecho.

Pero la escenificación del trato duro con Cuba también responde a sus actuales necesidades políticas en dos sentidos. Trump fue el presidente menos popular en sus primeros 100 días, al menos desde que esto se mide en los años sesenta. Cosecha altísimos niveles de rechazo, enfrenta movilizaciones de mujeres, trabajadores, estudiantes, investigadores, ecologistas, inmigrantes y pueblos originarios. Sufrió importantes reveses políticos (para imponer su veto migratorio, para aprobar el TrumpCare, para financiar el muro con México) y enfrenta el RusiaGate, que involucra a importantes funcionarios de su entorno y amenaza con obstaculizar o interrumpir su presidencia mediante un *impeachment*. Sin embargo, conserva el apoyo de sus votantes, aunque estos representaron apenas 27% del padrón. Ese es el sentido de este tipo de puestas en escena: reforzar su base política atacando todo lo que sea considerado parte del "legado" de Obama (y el deshielo con Cuba, sin dudas, era un componente central del mismo). Exhibe una supuesta fortaleza hacia adentro, abroquela a sus seguidores ultraconservadores y, a la vez, proyecta una imagen hacia afuera que refuerza su disposición para actuar de manera unilateral, sin tener en cuenta lo que opine la comunidad internacional: no le importa lo que diga la ONU sobre el bloqueo.

Claro que cuando hablamos de cómo la política interna condiciona su política exterior también nos referimos a cuestiones menos transparentes: Trump necesita el apoyo de su exrival interno Marco Rubio, quien integra la Comisión de Inteligencia del Senado, que es la que investiga si Rusia intervino en las elecciones del año pasado

en connivencia con el magnate. Una semana antes de los anuncios sobre Cuba, ante esa comisión compareció James Comey, el exjefe del FBI expulsado por Trump pocos días antes. Rubio intercedió en el Senado para que Comey aclarara que Trump "no se encontraba personalmente bajo investigación".[39] La posición de este Senador será clave para determinar el futuro de la investigación sobre la trama rusa. Como se ve, no solo en América Latina hay una estrecha relación entre la política exterior y la interior a pesar de lo que plantean los acríticos defensores de la "gran democracia" del Norte. En síntesis, el acto en Miami tuvo el triple objetivo de alejar la atención mediática del *affaire* Rusia –que había alcanzado su clímax por esos días–, consolidar la base de apoyo republicana y devolver el favor electoral a los cubanoamericanos de Florida.

Ante el virulento discurso de Trump, la respuesta cubana no se hizo esperar. En un texto publicado en el *Granma* se dio a conocer un documento en el que se sostiene que Estados Unidos "no están en condiciones de darnos lecciones" y se cierra del siguiente modo: "Como hemos hecho desde el triunfo del 1 de enero de 1959, asumiremos cualquier riesgo y continuaremos firmes y seguros en la construcción de una nación soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible".[40] Allí, se señala que las nuevas medidas que refuerzan el bloqueo están destinadas al fracaso, como ocurrió con las sucesivas sanciones aplicadas desde 1962, y que no lograrán el objetivo manifiesto de debilitar a la Revolución ni doblegar la resistencia del pueblo cubano. Rechazando la utilización de Trump de los derechos humanos como excusa para atacar Cuba, en ese documento se señala: "Asimismo son motivo de preocupación las violaciones de los derechos humanos cometidas por los Estados Unidos en otros países, como las detenciones arbitrarias de decenas de presos en el territorio ilegalmente ocupado por la Base Naval de Guantánamo en Cuba, donde incluso se ha torturado".[41] No fue la

[39] *El Nuevo Herald*, Miami, 9 de junio de 2017.
[40] *Granma*, La Habana, 16 de junio de 2017.
[41] *Ibid*.

única respuesta: "Este tipo es tan bruto que, mientras lo observaba, Bush Jr. me parecía 'Shakespeare' ".[42]

Pocas semanas antes, durante la Feria del Libro de La Habana, el poeta Roberto Fernández Retamar ya había planteado la necesidad de enfrentar a Trump y solidarizarse con México:

> Trump no es una fatalidad. Hay una derecha activa en América Latina. Hace más de 10 años empezó una etapa muy positiva para nuestros países. En Brasil hubo un golpe de Estado contra Dilma (Rousseff), el triunfo de la derecha en Argentina y habrá elecciones en Ecuador; debería ser el Stalingrado de América donde se inició la derrota del ejército nazi y ojalá en Ecuador se detenga el avance de la derecha. […] Está surgiendo una resistencia a Trump en el seno de Estados Unidos. Con Trump se ha caído la máscara del imperialismo estadunidense. Trump es el continuador de muchas cosas negativas en la política de ese país y el muro es una cosa monstruosa. […] México representa mucho para nosotros, es un país entrañable. Estamos seguros de que encontraremos una forma de detenerlo. Nosotros hemos hecho frente a 11 presidentes de Estados Unidos; Trump es uno más, muy vociferante, muy sexista, pero uno más.[43]

Esta agresividad registró un nuevo capítulo hacia finales de septiembre. Tras denunciar un supuesto "ataque sónico" contra diplomáticos estadounidenses apostados en La Habana,[44] el 29 de septiembre la administración republicana resolvió reducir al mínimo la misión diplomática en la isla. Hizo volver a 21 diplomáticos, congeló el otorgamiento de visas a cubanos y recomendó que sus ciudadanos no viajaran a Cuba. El 3 de octubre, además, resolvió expulsar a 15 diplomáticos cubanos que cumplían funciones en la embajada en Washington. El secretario de Estado, Rex Tillerson, quien aclaró que de todas formas no se rompían las relaciones diplomáticas, explicó:

[42] Citado en Juan Manuel Karg, "Ajedrez norteamericano", en *Página/12*, Buenos Aires, 17 de junio de 2017, p. 21.

[43] Citado en *La Jornada*, México, 19 de febrero de 2017, p. 13.

[44] Si bien no se acusó al gobierno cubano, el Departamento de Estado lo responsabiliza por no cuidar a los diplomáticos estadounidenses.

"La decisión se tomó por la incapacidad de Cuba de dar los pasos apropiados para proteger a nuestros diplomáticos de acuerdo con sus obligaciones bajo la Convención de Viena."[45]

Cedió así, una vez más, ante el poderoso senador Marco Rubio, quien aplaudió esta medida: "La embajada de los Estados Unidos en La Habana debería ser reducida a una sección de intereses y debemos estar preparados para considerar medidas adicionales contra el régimen de Castro si estos ataques continúan".[46] La respuesta del gobierno cubano no se hizo esperar, en conferencia de prensa, ese mismo día en La Habana, el canciller Bruno Rodríguez declaró: "El gobierno de Estados Unidos, con estas acciones políticamente motivadas e irreflexivas, es el responsable del deterioro presente y probablemente futuro de las relaciones bilaterales".[47] Este nuevo incidente, instigado por el *lobby* cubanoamericano de Florida, es una muestra más de la hostilidad de la Casa Blanca con toda Nuestra América y seguirá socavando la ya alicaída imagen de Trump en la región.

Los dos caminos frente a Trump: subordinarse o enfrentarlo

Trump está concitando un amplísimo rechazo internacional, como ocurrió con Bush o peor:

> La mala imagen global de Trump, peor a la que pintan las encuestas dentro de Estados Unidos, quedó plasmada en un sondeo del Centro de Investigaciones Pew, un *think tank* de Washington, que se realizó en 37 países, incluidos siete en América latina, entre ellos, la Argentina. "La confianza en el presidente Donald Trump es particularmente baja en América Latina. En ningún país de los siete que encuestamos más de dos de cada diez personas dicen que tienen confianza en el presidente. Es tan baja como en los países europeos", resumió a *La*

[45] Citado en *Página/12*, Buenos Aries, 4 de octubre de 2017.
[46] *Ibid*.
[47] *Ibid*.

> *Nación* Jacob Pushter, uno de los investigadores del Centro Pew que trabajó en la encuesta. […] Un 13% de los argentinos confía en el liderazgo global de Trump, quien llegó a lo más alto del poder político recostado en una plataforma xenófoba y nacionalista, y el mantra "Estados Unidos, primero", pilar de su presidencia. Un 82% piensa que es arrogante; un 78%, intolerante, y siete de cada diez lo consideran "peligroso".[48]

En junio, se conoció la noticia del aplazamiento de la visita de Trump a Londres para evitar las múltiples protestas callejeras que se estaban organizando.[49] El rechazo que suscita Trump es bastante homogéneo en la región. Se destaca México, pero también alcanza a la Argentina, a pesar del alineamiento del presidente Macri, quien viajó a la Casa Blanca a visitar a Trump el 27 de abril. Esto, como veremos más adelante, puede implicar un problema para Estados Unidos: cuando se dirija a la VIII Cumbre de las Américas, en Lima, o a la cumbre presidencial del G20, en Buenos Aires, a los gobiernos derechistas de esos países les será complicado evitar movilizaciones de protesta. No es lo mismo aparecer sonriente frente al carismático Obama que frente al revulsivo Trump. El "fantasma" de Mar del Plata (2005) –pero también el recuerdo de las protestas que debieron enfrentar Nixon (1958) y Rockefeller (1969)– recorrerá la región cuando Trump nos visite en 2018.

Nuestra América atraviesa una hora incierta en la que se avizoran dos caminos. O se imponen los gobiernos derechistas, que están dispuestos a asumir un papel subordinado frente a la Casa Blanca, aun si quien la ocupa temporalmente sostiene un discurso xenófobo, antihispano y crítico de los acuerdos de libre comercio, o se construye una alternativa superadora en oposición a la prepotencia injerencista y militarista que impulsa la principal potencia imperial. El dilema es crucial para las fuerzas de izquierda, populares y progresistas de Nuestra América. Ante la ofensiva imperialista es crucial y urgente construir una alternativa superadora que vaya más allá de la

[48] *La Nación*, Buenos Aires, 27 de junio de 2017.
[49] *The Guardian*, Londres, 11 de junio de 2017.

mera posición defensiva frente al avance del capital trasnacional más concentrado.

A lo largo de la historia, las políticas de Estados Unidos hacia el sur del continente, desde que abandonaron las invasiones abiertas con *marines* en pos de la *buena vecindad*, se nutrieron de dos componentes: ofrecimientos y amenazas. Promesas de ayuda financiera, concesiones comerciales, inversiones e intercambios académicos convivieron históricamente con amenazas, desestabilizaciones, sanciones económicas y apoyos a militares golpistas. Así, para conseguir aprobar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en 1947, se prometió una suerte de Plan Marshall para América Latina. Para lograr los votos que permitieran expulsar a Cuba de la OEA, se lanzó la Alianza para el Progreso. Luego del fracaso del endurecimiento de las sanciones económicas contra Cuba en la década de 1990 –resistidas heroicamente por el pueblo cubano y rechazadas por casi todos los países del mundo–, Obama optó por la distensión y por promover el comercio, el turismo y la radicación de inversiones estadounidenses como un mecanismo para penetrar en la isla y forzar los cambios que Washington anhela hace más de medio siglo.

Como ocurrió en todo el siglo XX, hoy conviven los ofrecimientos (acuerdos de libre comercio, inversiones, asistencia financiera), con las amenazas para quienes confronten los intereses de Washington: red de bases militares de nuevo tipo, desestabilización de los gobiernos bolivarianos, espionaje contra presidentes latinoamericanos, presión por medio de las grandes corporaciones de prensa, financiamiento a grupos opositores mediante ONG, quita de beneficios comerciales. Estados Unidos necesita restablecer la legitimidad e influencia que supo tener la OEA en la posguerra, una institución que fue, la mayor parte de las veces, funcional a sus estrategias de dominio y ordenamiento regional.

Los movimientos sociales y las fuerzas políticas populares de la región advierten mayoritariamente esta nueva ofensiva imperialista que aprovecha las debilidades del bloque bolivariano para reintroducir la agenda neoliberal. Retomar la integración desde abajo, aquella que hace casi una década logró derrotar el ALCA, parece uno de los

caminos a privilegiar para resistir este nuevo embate. En esa línea, es hora de avanzar en cambio en la integración autónoma, por fuera del mandato de Estados Unidos, y con una agenda propia.

En 2005 estaba prevista la entrada en vigencia del mayor proyecto estratégico de Estados Unidos para consolidar su hegemonía regional: el ALCA. Sin embargo, fue en Mar del Plata, sede de la IV Cumbre de las Américas, donde esa iniciativa se enterró para siempre. El ALCA respondía a la necesidad de Estados Unidos de ejercer un dominio más acabado. Para lograr consolidar su amplio *patio trasero*, precisaba avanzar en el viejo proyecto de unión aduanera y, fundamentalmente, obturar cualquier proceso de integración alternativa como el Mercosur o el Pacto Andino. No es casual que el ALCA fuera lanzado en el marco del Consenso de Washington (1989) y cuando Brasil y Argentina, los *gigantes* del sur, estaban iniciando un proyecto de unión sudamericana. El ascenso de Hugo Chávez en Venezuela, su radicalización política y su insistencia en retomar el viejo proyecto de Bolívar, a partir de la propuesta del Alba-TCP, encendieron una luz de alarma en el gobierno estadounidense. Más aún, cuando en la XV Cumbre Iberoamericana (2005) se anunció la futura incorporación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur. Como en los últimos dos siglos, la capacidad de Estados Unidos para establecer un dominio sobre América Latina dependía de que no se constituyera una integración regional independiente y autónoma de los mandatos de la potencia del Norte. El ALCA hubiera sido un instrumento fundamental para abortar esa alternativa y para aislar a Venezuela y Cuba, consolidando la dependencia de los países latinoamericanos.

Este proyecto respondía también a la necesidad de Estados Unidos y sus capitales más concentrados de competir con los otros bloques económicos o políticos. Con el ALCA, Estados Unidos pretendía contrarrestar el proceso de conformación de bloques en Europa y Asia, estableciendo un área donde su hegemonía no se viera desafiada. Por su creciente déficit comercial y fiscal y su excesivo endeudamiento, Estados Unidos necesitaba revertir ciertas tendencias económicas de los últimos años. Los sectores financieros, los grandes exportadores y las empresas estadounidenses más concentradas

pretendían terminar de apropiarse de un área históricamente disputada con Europa, consolidando la supremacía del dólar y frenando el avance de nuevas potencias, como China, que venían posicionándose en la región.

El estancamiento en las negociaciones para establecer este tratado de libre comercio no se explica solamente a partir de las contradicciones entre diferentes grupos de interés al interior de cada uno de los países americanos y de la reticencia de Estados Unidos a recortar sus subsidios agropecuarios, sino también por la creciente oposición política en América Latina: cambio de signo de los gobiernos de distintos países latinoamericanos, sublevaciones populares, creciente movilización anti ALCA (Foro Social Mundial, Alianza Social Continental, Cumbres de los Pueblos) y surgimiento de un proyecto de integración alternativa en torno al Alba, tomado como bandera por los movimientos sociales latinoamericanos. Cuando se estaban dificultando las negociaciones para liberalizar el comercio interamericano, Brasil impulsó la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que luego fue reemplazada por la Unasur.

La derrota definitiva del ALCA se produjo en la IV Cumbre de las Américas, el 4 y 5 de noviembre de 2005. Allí se expresaron, en principio, dos bloques. Por un lado, los países que firmaron la propuesta de declaración apoyada por Estados Unidos, que planteaba avanzar para concretar este acuerdo de libre comercio. Por el otro, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela, que se unieron para forzar una declaración final dividida (mientras que 29 países apoyaron la primera, cinco firmaron la segunda). Sin embargo, y pese al intento de diversos actores por presentar la postura de estos cinco países como un sólido bloque antiimperialista que defendía los intereses de las mayorías populares latinoamericanas, en realidad había diferencias entre las posturas de Venezuela –con el apoyo cubano, clave en la construcción de la resistencia– y de los por entonces cuatro miembros plenos del Mercosur. Mientras que el país caribeño planteaba la necesidad de una abierta confrontación con Estados Unidos, tanto Brasil como Argentina, al igual que en la Organización Mundial del Comercio (OMC), pretendían presionar en las negociaciones continen-

tales para que Estados Unidos (y a nivel global también Europa y Japón) disminuyera los subsidios y protecciones a sus productores agropecuarios, logrando así una liberalización más radical del comercio internacional. Si se les exigía la apertura de sus mercados internos –planteaban los representantes brasileros y argentinos–, era indispensable que hubiera una contraprestación: que se abrieran los mercados europeos y estadounidenses para las exportaciones mayoritariamente primarias o agroindustriales de estos países.

Después del traspié en Mar del Plata, Estados Unidos debió ajustar su estrategia y optó por avanzar con los TLC bilaterales, negociados de forma individual con los gobiernos afines. Quedó como tarea para un nuevo presidente, Obama, intentar reconstruir los lazos con la región. Pero América Latina pareció darse un nuevo objetivo: avanzar en la siempre postergada integración regional, por fuera del mandato y control de Washington.

Sin embargo, acechan hoy nuevos peligros. Avanza la Alianza del Pacífico –tres de cuyos países habían confluido en 2016 en el TPP, un resabio del ALCA impulsado por Estados Unidos y gobiernos aliados–, con una impronta neoliberal. Por otra parte, algunos gobiernos de la Unión Europea, como el de España, quieren arribar a un acuerdo de libre comercio con el Mercosur y encuentran ahora interlocutores en Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, poniendo en peligro la propia viabilidad del bloque del sur. Asimismo, China negoció acuerdos económicos bilaterales con los países de la región, profundizando un esquema extractivista que históricamente ahondó la dependencia regional. Aun cuando el TPP esté hoy en crisis, tras la salida de Estados Unidos, la amenaza persiste ya que los otros 11 signatarios pretenden mantenerlo.

La histórica estrategia de fragmentar la unidad latinoamericana, aún vigente, enfrenta serios desafíos. El Alba, como proyecto de integración alternativa, y la Unasur y la CELAC, como herramientas de coordinación y concertación política entre los países de Nuestra América, supieron ser una de las manifestaciones de la menguante hegemonía estadounidense. Superar la concepción del *realismo pe-*

riférico,[50] renuente a confrontar a la principal potencia por los costos económicos que supuestamente acarrearía, es el desafío principal de las clases populares de los países de la región. Es hora de concebir otro tipo de integración, inspirada en los ideales bolivarianos, pero pensada como estrategia de real autonomía e independencia, en el camino hacia la construcción de otro orden económico-social en escala mundial.

A gobiernos derechistas, como los de Macri, Temer, Peña Nieto o el ahora reelecto Sebastián Piñera, impulsores de los tratados de libre comercio y de la apertura económica indiscriminada, alinearse con el impopular Trump les hará pagar un costo político interno alto. Nuestra América debe avanzar con una agenda propia, descartar las estrategias aperturistas y subordinadas a Estados Unidos. El fracaso de las socialdemocracias europeas y del Partido Demócrata en Estados Unidos, que a pesar de su prédica progresista implementaron el ajuste neoliberal, tiene que ser una lección para las fuerzas populares y de izquierda. O se avanza con una crítica radical y se construyen alternativas, o la impugnación a la globalización neoliberal será aprovechada por los líderes neofascistas.[51] Los países del Alba, en tanto, parecen haber registrado esta situación y salieron en marzo a criticar las iniciativas xenófobas de Trump y proponer diversas medidas para contrarrestarlas[52].

Posiciones como las de Macri son un peligro para desarrollar una perspectiva de integración regional más autónoma. Parecen haberse consolidado en los últimos meses, pero enfrentan serios desafíos internos y también externos. Como señalamos más arriba, alinearse con alguien como Trump tiene un enorme costo para las

[50] Carlos Escudé (2012), *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, Buenos Aires, Lumiere.

[51] Los buenos resultados electorales obtenidos recientemente por Bernie Sanders, Jean-Luc Mélenchon y Jeremy Corbyn, muestran la necesidad de profundizar un discurso crítico en vez de optar por variantes centristas.

[52] El domingo 5 de marzo se reunió en Caracas la XIV Cumbre Extraordinaria del Alba-TCP y allí se tomaron diversas medidas para enfrentar la hispanofobia de Trump.

derechas gobernantes. Trump es un líder neofascista que está siendo enfrentado por mujeres, inmigrantes, afroamericanos, latinos, musulmanes, estudiantes, ecologistas, sindicatos, organismos de derechos humanos y la izquierda en Estados Unidos. Propone más poder y presupuesto a las fuerzas armadas y rebaja de impuestos a los más ricos, ataca a los sindicatos y pretende horadar los derechos laborales y cualquier regulación medioambiental (el anuncio de su salida del Acuerdo de París, por ejemplo, le granjeó duras críticas dentro y fuera de Estados Unidos). No tiene nada de progresista y cualquier comparación con los llamados *populismos* latinoamericanos es improcedente:

> Para construir una resistencia latinoamericana desde la izquierda hay que confrontar con Trump, creando vínculos de solidaridad con los manifestantes de Estados Unidos. Es poco realista fantasear con una alternativa global a Trump liderada por el papa Francisco. En la batalla contra el exponente del imperio hay que apuntalar proyectos anticapitalistas. Es la única forma de recuperar conquistar y preparar caminos hacia la igualdad social.[53]

En 2016, en Argentina se repudió la visita de Obama, que coincidió con el 40 aniversario del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. Hubo que soportar el enorme embelesamiento de la prensa hegemónica local para con la familia Obama: cubrieron sus actividades como si se tratara de una estrella internacional de rock. Con Trump, la situación no será igual. Si sobrevive a las iniciativas para realizarle un juicio político y todavía es presidente a mediados de 2018, visitará la Argentina para asistir a la Cumbre Presidencial del G20.[54] Allí va a enfrentar en las calles concentraciones similares a las que se

[53] Claudio Katz *et al*. (2017), *Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas*, Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburg, p. 15.

[54] Antes, de acuerdo con lo que prometió en febrero al presidente peruano, tendrá otro viaje a la región: en marzo estará presente en Lima, en la VIII Cumbre de las Américas.

produjeron en Mar del Plata, durante la IV Cumbre de las Américas, en noviembre del 2005, con las consignas No al ALCA y fuera Bush de Argentina y América Latina. El rechazo popular tiene incidencia en las relaciones internacionales. En junio se conoció la llamada telefónica de Trump a la premier británica, Theresa May, en la cual le habría anunciado el aplazamiento de su visita a Londres para evitar las masivas movilizaciones de repudio que se estaban organizando.[55]

En síntesis, Trump es un gran peligro –sus iniciativas misóginas, xenófobas, antiobreras, plutocráticas, militaristas, injerencistas y contra cualquier protección del medio ambiente son una señal de alarma para el mundo entero–, pero a la vez una oportunidad, por el rechazo que genera, para retomar la integración latinoamericana con una perspectiva antiimperialista y anticapitalista y, al mismo tiempo, ampliar la coordinación y cooperación políticas, confluyendo con las organizaciones populares que lo enfrentan en Estados Unidos. Con Trump, a la clase dominante estadounidense y a sus gobiernos aliados en la región, se les complica desplegar el *imperialismo moral*. Con el actual ocupante de la Casa Blanca, le cuesta mostrar a Estados Unidos que puede ser el líder de los organismos multilaterales que cuida las democracias, el planeta y los *valores occidentales*, respetando las normas de la diplomacia internacional. Como declaró Julian Assange, el líder de *Wikileaks*, si Obama era "un lobo con piel de cordero", Trump es un "lobo con piel de lobo".[56] Expresa descarnadamente el afán de dominio imperial sobre Nuestra América y eso puede incrementar aún más el rechazo a la subordinación claudicante que las derechas regionales proponen como único camino posible. Ante los dos caminos posibles: aceptar el dominio colonial subordinándose a Estados Unidos o avanzar en la postergada confluencia de Nuestra América, solo el segundo permitirá una inserción internacional más autónoma, condición necesaria para avanzar en la construcción de un orden social menos desigual y depredatorio.

Tras la XI Reunión Ministerial de la OMC (Buenos Aires, del 10 al 13 de diciembre de 2017), la mirada del mundo volverá hacia la capital

[55] *La Nación*, Buenos Aires, 12 de junio de 2017.
[56] *Página/12*, Buenos Aires, 5 de febrero de 2017.

argentina en 2018, cuando se realice la Cumbre Presidencial del G20 (30 de noviembre, 1 de diciembre). Tanto los promotores de la globalización neoliberal, como los nuevos líderes xenófobos de las potencias centrales defienden los intereses de las grandes corporaciones. Más "libre comercio" no equivale a más desarrollo, ni a menos pobreza ni a menor desigualdad. Las opciones que nos ofrecen los defensores de la OMC y los críticos como Trump son en realidad funcionales para distintas fracciones de las clases dominantes de los países centrales. Frente a ese escenario, la salida no es optar por esa falsa disyuntiva ni limitarse a aceptar meras reformas cosméticas de la OMC, sino avanzar en la construcción de un orden social menos desigual y depredatorio.

El gran desafío para las izquierdas, los movimientos populares y las fuerzas progresistas es articular las luchas globales, regionales y nacionales –"pensar global y actual local"–, y ofrecer una alternativa favorable para nuestros pueblos y para la preservación de los bienes comunes de la Tierra. La lucha contra los megaacuerdos de libre comercio y la agenda procorporaciones que promueven las potencias en el G20 es una oportunidad para coordinarse con las organizaciones sociales, sindicales, ecologistas, de mujeres, migrantes, LGBT y de derechos humanos que resisten en todo el mundo:

> Hacia el 2018, la Cumbre de los Pueblos hace un llamamiento a todos los pueblos del mundo a movilizase contra la Cumbre Presidencial del G20 que tendrá lugar en Buenos Aires en 2018. El G20, al igual que la OMC y todos los TLC, solo refleja la sed de lucro de las empresas y no las necesidades de los pueblos. No es casual que tanto la OMC como el G20 se realicen en Argentina: este país quiere mostrarse como un líder regional en la liberalización comercial. Por ello, la movilización de nuestros pueblos es crucial. Somos nosotras y nosotros quienes debemos alzar la voz y hacer que nuestras propuestas alternativas a la crisis climática y civilizatoria sean escuchadas.[57]

Pocos días antes de la llegada de Trump, Merkel y demás líderes del G20, en noviembre de 2018, se realizará también en Buenos

[57] "Declaración Final de la Cumbre de los Pueblos", www.fueraomc.org.

Aires el Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico, organizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).[58] Ese encuentro de intelectuales, activistas, dirigentes sociales y políticos será un escenario ideal para enfrentar la ofensiva del capital contra el trabajo, para avanzar en la construcción de nuestras agendas alternativas y para seguir construyendo ese otro mundo posible que anhelamos.

[58] Consultar en: <http://www.clacso.org/conferencia2018/>.

TERCERA PARTE

DINÁMICAS NACIONALES Y ALTERNATIVAS: MÉXICO

10. MERCADOS DE TRABAJO EN EL SISTEMA MIGRATORIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1990-2017

Genoveva Roldán Dávila
y *Daniela Castro Alquicira**

Introducción

El sistema en que vivimos se encuentra hoy inmerso en la más grande crisis estructural, cuyo origen se localiza en la contradicción entre las condiciones en las que se ha realizado la acumulación de riqueza durante las últimas cuatro décadas y aquellas, cada vez más precarias, en las que se ha dado la reproducción del sujeto que la genera. La crisis global actual se manifiesta de muchos modos y formas. Políticamente, se expresa en el deterioro de las condiciones de gobernabilidad de los estados nacionales, su incapacidad para regular el capital financiero, la subordinación de su soberanía a las necesidades de los grandes conglomerados transnacionales y su dependencia hacia ellos. Ambientalmente, en la contaminación, saqueo y devastación de la tierra, el agua, el aire y los recursos naturales, lo que acarrea consecuencias que tienden hacia el colapso ecológico. Económicamente, la crisis toma forma de burbujas que llevan al derrumbe financiero y las recurrentes crisis de sobreacumulación. En su forma social, por medio del desmembramiento de las comunidades, el incremento de la precarización laboral, el crecimiento del empleo informal y criminal, la violencia, el deterioro de la salud, el descontento social, entre otros.

La migración es también una manifestación de la crisis económica, demográfica, social y humanitaria que deviene de la profunda crisis del sistema. Además, la complejidad de los procesos migratorios de los últimos cinco años la tiene posicionada como la crisis mi-

* Académicas del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrantes de la Unidad de Investigación de Economía Política del Desarrollo.

gratoria más profunda, después de la acontecida en la segunda posguerra mundial, tanto por las condiciones en las que se desenvuelve y las magnitudes que alcanza, como por los desafíos que involucra, los cuales son descomunales. En los últimos 40 años, la mayor parte de la migración internacional se vincula con la dinámica económica productiva, los movimientos se consolidan como laborales, pues representan 65% del total de los desplazamientos en escala mundial (Organización Mundial del Trabajo, 2016) y en su gran mayoría ocurren de manera forzada.

La anterior afirmación no solo resulta de los acontecimientos europeos, también identificamos los escenarios provocados por las migraciones en tránsito por México y las condiciones migratorias en Estados Unidos y el Cono Sur, especialmente con las contrarreformas en países como Argentina y Chile. La crisis migratoria se encuentra articulada con el desenvolvimiento de la crisis económica, con tendencia al estancamiento, que está presente en la economía mundial, con las condiciones por las que atraviesa el proceso de integración de la Unión Europea y los cuestionamientos que hoy se hacen a la globalización. La respuesta social a esta crisis migratoria es tan variada como las manifestaciones que la crisis general genera, alcanzando muestras sociales sumamente extrapoladas que al realizarse frente a grupos humanos en extremo vulnerables resultan muy dolorosas (Roldán, 2016)

La crisis económica por la que atraviesa el capitalismo ha corroborado que las migraciones laborales son detonadas por las dinámicas de acumulación de los países receptores. Estas se desaceleraron como resultado de la contracción de las economías de destino y por el acoso de las políticas antimigratorias, xenófobas y racistas. El crecimiento de la población migrante se ha ralentizado desde 2007 hasta 2008, disminuyendo anualmente en cerca de 3.6 millones. En 2010 a 2011 alrededor de 100 millones de personas de 15 años de edad y mayores residían en un país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) distinto al de su nacimiento. Esto supuso un aumento de 36% en comparación con el nivel de 2001 a 2011 y de 9% en comparación con 2005 a 2006 (Organización para lo Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2013).

En la migración laboral y en la del refugio, las "soluciones" nacionales se han privilegiado. De larga trayectoria histórica, nos encontramos la línea verde interchipriota de Nicosia, Belfast (para deslindar católicos de protestantes y que aún se cierra todas las noches); Melilla (contra la inmigración africana); el muro que hay entre México y Estados Unidos, con las propuestas de ampliarlo; el llamado Grupo de Visegrado, que aglutina a Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia, con rechazo absoluto a las distribuciones obligatorias de los asilados; y la suspensión "temporal" de Schengen que aplican cinco estados (Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca y Noruega), entre otros. Asimismo, lo antimigratorio se retoma como parte del cuestionamiento a los procesos integracionistas y globalizadores; el ejemplo más significativo es el triunfo del Brexit y de Trump en el proceso electoral estadounidense con el discurso del American First.

Hoy día, el liberalismo económico ha mostrado una vez más la gran paradoja entre la promoción del libre movimiento del capital y las mercancías, y la negativa a aceptar la libre movilidad de la fuerza de trabajo, por otro lado, para lo cual se retoman discursos, acciones y políticas profundamente aderezadas por la xenofobia. Tales hechos no son aislados y se encuentran articulados por la profunda crisis que atraviesa la globalización. Estas actitudes no son nuevas ya que en la historia del capitalismo las posturas más conservadoras han promovido e impulsado cíclicamente la xenofobia; en particular, cuando se ha necesitado encontrar en el "otro" al culpable de los males sistémicos y estructurales, se acude a las deportaciones, no solo por medio de las políticas migratorias sino también levantando barreras físicas. Lo anterior nos lleva a afirmar que los estados-nación han reafirmado su "soberanía" frente al territorio y sus habitantes. Los países dependientes, lejos de acercarse al desarrollo, experimentaron una reconversión económica que actualizó y potenció sus lazos de subordinación, entre los que destaca su papel de proveedores de fuerza de trabajo, tanto barata como calificada; en cuanto al avance de la democracia representativa, aquellos en migración han sido despojados de sus derechos humanos y ciudadanos al declarárseles "ilegales" y los

países receptores se han negado a aceptar las necesidades de diversos sectores económicos claves de esta fuerza de trabajo.

La mayoría de las regulaciones no ha tenido el objetivo de eliminar los flujos migratorios laborales. Tal hecho se confirma con la residencia de alrededor de 12 millones de mexicanos en Estados Unidos, quienes fueron requeridos fundamentalmente desde inicios de la década de 1990 para laborar en el sector agrícola, en los cuidados de niños y adultos mayores, en la industria de la construcción y el sector servicios. En los últimos siete años, este país ha duplicado la emisión de visas para trabajadores agrícolas mexicanos en la categoría de Trabajo Agrícola Temporal (H2A), ha empleado a cerca de 800 000 mexicanos por año en la industria de la construcción y a más de 500 000 mujeres en los servicios domésticos y de cuidados, por mencionar algunos ejemplos. México abasteció a Estados Unidos de más de 7.3 millones de trabajadores en 2017, cifra 43% superior al número de trabajadores empleados en este país en 1994 (IPUMS-CPS, 2017), año que marca el inicio de la implementación del Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés).

La teoría ortodoxa y el discurso político dominante se han encargado de hacer proliferar datos que corroboran que la migración es responsabilidad de los países de origen, que ellos mismos, en contubernio con los capitales "nacionales", se han encargado de que se mantengan dependientes y subdesarrollados. Así insisten en los "beneficios" que los migrantes obtienen como resultado de la brecha salarial que es seis veces superior al país de destino. Sin embargo, el énfasis resulta infinitamente menor en cuanto a que, en el caso de los mexicanos, los salarios de casi la mitad de ellos oscilan entre 10 000 y 19 mil dólares al año, lo cual no rebasa el umbral del salario mínimo estadounidense, ingresos que, además, se tienen que enfrentar a un costo de la vida de más del doble del que se tiene en México, según datos de la OCDE (2013).

No menos importante es el hecho de que los hispanos son el mayor mercado minoritario en Estados Unidos. De acuerdo con el Selig Center de la Universidad de Georgia, el poder de compra

de los hispanos supera 10% del total de ese país. Casi 90% de los salarios de los inmigrantes latinos se gasta en la economía estadounidense (Humphreys, 2016). Por otro lado, se encuentra el consumo que desde los estados limítrofes hacen los mexicanos diariamente en territorio estadounidense; destacan las voces de los alcaldes de la frontera en Texas, que se han dejado escuchar para manifestar su preocupación por la caída en sus ventas. En el marco de este complejo y crítico escenario migratorio, en este capítulo, retomamos sus particulares expresiones en el análisis del sistema migratorio México-Estados Unidos. Además de esta introducción, el presente trabajo está integrado por tres apartados: en el primero, se aborda la reestructuración productiva en Estados Unidos como estrategia frente a la crisis de los años setenta del siglo pasado, así como sus implicaciones en cuanto a la migración de trabajadores, especialmente de mexicanos hacia aquel país; en el segundo, se retoman las principales características del mercado de trabajo en el que se insertan los mexicanos a partir de 1994, año de inicio del TLCAN y, en el tercero, nos proponemos caracterizar las especificidades de las condiciones en las que se desenvuelve la migración mexicana a partir de la crisis de 2008. Finalmente, se presentan las conclusiones a las que se llega en esta investigación.

Reestructuración productiva y migración México-Estados Unidos

A inicios de la década del setenta el patrón fordista mostraba signos de gran agotamiento que se reflejaban sobre todo en una caída tendencial de la ganancia. Esta tendencia originó en aquel momento la recesión económica más profunda desde la década de los años treinta del siglo XX, la cual marcaría el fin del crecimiento continuo de la mayor parte de las economías industriales desde la segunda posguerra, sobre todo en Estados Unidos. El capital encontró su salida de esta crisis en la reestructuración de la economía a nivel global, en la que, en particulares en Estados Unidos (cuadro 1), destacan los siguientes puntos:

- Se desmanteló una parte importante de la estructura industrial para ser trasladada a terceros países como vía para la obtención de inversiones rentables a partir del uso de mano de obra barata y poco organizada. La desindustrialización afectó a gran parte de los sectores y las regiones del país, en especial las del Medio Este y Noreste[1] (Castro, 2015), sobre todo las ciudades de Detroit y Flint (ciudad del automóvil) en el estado de Michigan; Milwaukee, en el estado de Wisconsin; St. Louis en el estado de Missouri; Cleveland, Youngstown, Mahoning y Trumbull en el estado de Ohio; y Pittsburgh, Lawrence y Mercer en el estado de Pensilvania, área conocida como Steel Valley o el Valle del Acero. Comenzó por las industrias productoras de mercancías de bajo valor añadido entre las que destacaban los textiles (ubicadas sobre todo en los estados de Nueva York y Nueva Jersey) y después alcanzó a sectores de alto valor añadido como el acerero y la construcción de barcos. En este escenario, grandes empresas como Chrysler tuvieron que ser rescatadas por el gobierno federal para evitar el cierre y luego trasladaron sus plantas productoras a México.
- Aunque la reubicación industrial trajo consigo un aumento del desempleo en este sector, ello no obstaculizó el crecimiento del mercado laboral estadounidense; por el contrario, éste mantuvo una dinámica generadora de empleos, con un crecimiento de 20% anual de 1973 a 1989 (Roldán, 2008).
- Tecnificación de las actividades agrícolas que conllevó a una disminución del empleo en este sector y potenció la urbanización.
- El sector terciario creció de manera dual: por un lado, se incrementan los servicios desarrollados sumamente especializados, como la "economía del conocimiento" y algunos de ellos orientados a la exportación, como el sistema financiero; por otro

[1] La región del Medio Este incluye los estados de Dakota del Norte, Dakota del Sur, Nebraska, Kansas, Minnesota, Iowa, Missouri, Wisconsin, Illinois, Michigan, Indiana y Ohio. Por otra parte, la región Noreste comprende los estados de Pensilvania, Nueva York, Nueva Jersey, Maine, Vermont, New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island y Connecticut

lado, aumentan los que requieren poca o nula especialización, como el sector de limpieza y mantenimiento. En el estado de California, por ejemplo, a finales de la década de 1970 e inicios de 1980, se crearon medio millón de empleos en el sector de la limpieza de edificios (Roldán, 2008).

- Flexibilización del empleo, desvalorización y precarización de la mano de obra.

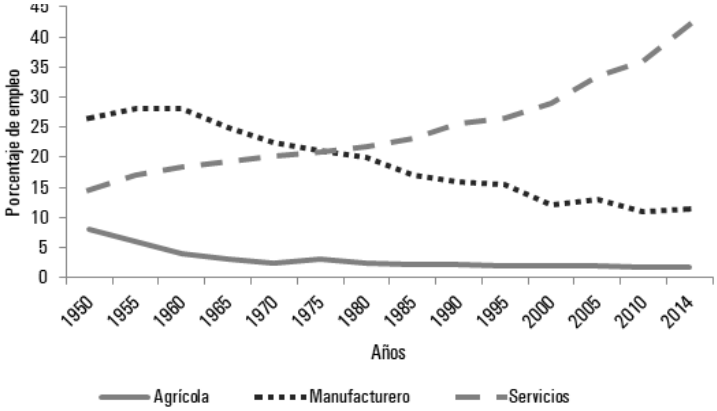
Cuadro 1
Algunos efectos de la reconversión productiva en Estados Unidos, 1950-2015

Antes de la reconversión productiva	*Después de la reconversión productiva*
En 1953, 28% de la economía estadounidense se concentraba en el sector manufacturero	En 2015, 11.5% de la economía se ubicaba en el sector industrial/manufacturero
A principios de 1950, 75% de todos los autos del mundo se producían en Estados Unidos	Desde 1979, 60% (447) de las plantas automotrices estadounidenses han cerrado para ser reinstaladas en otros países
	En el periodo que va de finales de la década de 1970 a inicios de la de 1980 se perdieron más de 32 millones de empleos manufactureros
	Han dejado de invertirse cada año 1 000 millones de dólares en el sector manufacturero desde 1975
De la producción industrial 60% fue originada en países industrializados estadounidense	Entre 1995 y 2004, 700 mil empresas manufactureras han cerrado, lo que afectó a 6.1 millones de trabajadores. En este mismo periodo han perdido su empleo 11.8 millones de trabajadores como consecuencia de la reducción de 1.7 millones de empresas que brindaban servicios a las industrias
	Se perdieron más de 42 mil fábricas solamente entre los años 2000 y 2010
A mediados de la década de 1970, el sector financiero representaba solo 6% de las ganancias corporativas	En 1990 el sector financiero representaba 40% de las ganancias corporativas y en 2015, 60%

Fuente: International Committee of the Fourth International (ICFI) (2015).

Hay información que apunta a que en Estados Unidos había ciertos grupos de la población que nunca pudieron acceder al trabajo privilegiado de la producción fordista, a sus beneficios y, mucho menos, al consumo masivo, como las mujeres de clases bajas, los inmi-

Gráfica 1
Comportamiento del empleo según sectores seleccionados, Estados Unidos 1950 a 2014



Fuente: U.S. Census Bureau (2017).

grantes y la población negra, entre otros grupos (Zinn, 1999; Harvey, 1990; Harrington, 1962). Sin embargo, sí había un importante segmento de trabajadores que se encontraba entre los mejor remunerados y con mejores niveles de vida en escala mundial. En el contexto de crisis y reestructuración, los altos salarios y el número importante de prestaciones que se concedieron a los trabajadores en los años de gran productividad y crecimiento económico representaban un costo muy alto que comprometía las ganancias de la clase empresarial.

La crisis del patrón fordista y la entrada a un nuevo modelo de acumulación flexible en Estados Unidos no solo se relacionan con la reestructuración productiva, la internacionalización de su producción y la trasnacionalización de sus mercados financieros, también con la conformación de una estrategia permanente de flexibilización y abaratamiento de la fuerza de trabajo asociada con las nuevas pautas que marca la producción y con el desmantelamiento del estado de bienestar. La desregulación y la precarización del mercado laboral se expresan en las múltiples reformas que fijan el salario mínimo en un nivel cada vez menor, pagos a destajo, aumento de contratos temporales, acotamiento de las semanas laborales, debilitamiento de los sindicatos,

recortes presupuestales al gasto público y eliminación de servicios que brindaba el Estado, como la seguridad social, entre otros elementos.

Mientras el empleo industrial se redujo (cuadro 1 y gráfica 1), el del sector terciario creció, sobre todo en las ciudades. Este crecimiento de los puestos de trabajo en los servicios absorbió la mayor parte del incremento natural de la población económicamente activa (PEA) estadounidense, se reubicó a la mayoría de las personas desplazadas de la industria manufacturera y quedaron libres los empleos de más baja calificación en esta categoría, los cuales fueron cubiertos en algunos casos por los trabajadores extranjeros.

Estas tendencias se aprecian más claramente en la gráfica 1, la cual muestra que el empleo en el sector agrícola, que desde 1950 representaba menos de 8% del total, se reduce en un nivel por debajo de 5% para el año 2014. La reducción fue más severa en el caso del empleo manufacturero, pues de representar 23% del total nacional en 1970, en 2014 solamente llega a 11%. Por otro lado, el empleo en el sector servicios aumenta de manera impresionante: de constituir 15% en 1950, se incrementa a casi 45% del total estadounidense.

Con la reconversión productiva se dio preferencia a la contratación de aquellos segmentos del mercado laboral en los que los trabajadores estaban mal remunerados, desprotegidos, eran sobreexplotados y no tenían experiencia en la organización sindical y política, como era el caso de las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes. Estos sectores laborales que antes no eran competitivos en el plano nacional se volvieron atractivos a partir de la segmentación, con base en elementos como sexo, edad, nacionalidad, etnia y status migratorio, entre otros. Además, esta tendencia se intensificó a medida que los diferentes segmentos del mercado se vieron obligados a competir internacionalmente con la relocalización de un gran número de puestos de trabajo en terceros países.

A mediados de la década de los setenta, aún bajo los efectos de la crisis de 1973 y la creciente flexibilización laboral, los migrantes fueron utilizados como esquiroles en la lucha de los trabajadores estadounidenses por mantener sus niveles de vida (Peña, 1995). Además, como en otras depresiones económicas, el trabajo migrante fue responsabilizado, tanto por el aumento del desempleo, como por la reducción del empleo industrial, la flexibilización laboral y los bajos

salarios. Estos eventos conllevaron a un gran descontento social entre los trabajadores nacionales y la población en general. Ante ello, el presidente Jimmy Carter solicitó al Congreso la creación de una propuesta de ley migratoria con el fin de frenar el flujo de extranjeros, sobre todo aquellos indocumentados y con poca calificación.

En 1976, se modificó la ley migratoria de 1952 y se estableció un límite de 20 000 visas de residencia para América Latina; se redujeron así las posibilidades de que la migración de la región se llevara a cabo de manera documentada. También se eliminó la excepción de la certificación laboral de que gozaban los padres de ciudadanos estadounidenses y de migrantes residentes, lo que redujo las oportunidades de efectuar la reunificación familiar, al menos de forma regular. También se prohibió la introducción de cambios en la calidad migratoria (de visas de no inmigrante a visas de inmigrante) de las personas que habían entrado y trabajado en Estados Unidos de modo irregular, por lo que quienes habían laborando en esta condición no podrían legalizar su residencia (Roldán, 2008). Estas medidas, si bien restringían la migración latinoamericana, únicamente eran efectivas para la migración documentada.

Desde finales de la década de 1970 e inicios de la de 1980, los trabajadores migrantes empiezan a formar parte de la provisión y reserva de fuerza de trabajo flexible y barata que requiere el nuevo tipo de acumulación en aquel país. Por una parte, los migrantes se dirigen a un sector laboral que operaba con antelación a la reestructuración productiva, cuyas características son la alta precarización y la exclusión social, como la agricultura, el sector de los cuidados personales, el servicio doméstico y el de la limpieza, etc. (Márquez, Delgado y Pérez, 2006). Por otro lado, se canalizan a otro sector igualmente precarizado vinculado con la reestructuración en diferentes ramas que alimentan los sectores de punta, sobre todo en la producción de bienes-salario para las clases altas, medias y bajas. Asimismo, los migrantes abastecen de mano de obra un mercado laboral que se forma con la propia comunidad inmigrante. Lo anterior es muy visible en los barrios de inmigrantes en ciudades como Nueva York, Los Ángeles y Houston, entre otras.

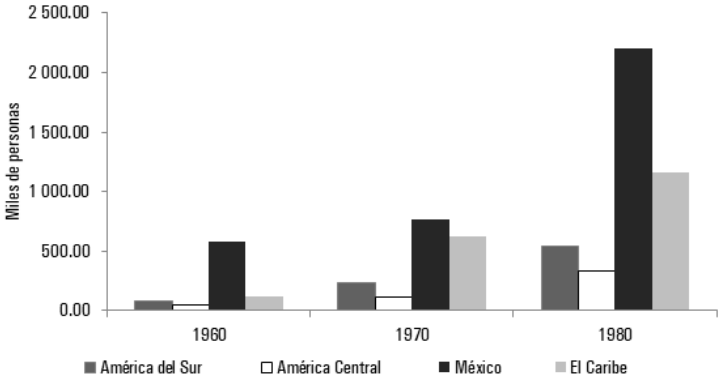
> Estos trabajos incluyen no solo aquellos que son un acuerdo temporal hasta que se pueda encontrar un trabajo en la sociedad de la

> corriente principal. También incluyen un amplio abanico de trabajos profesionales y técnicos que revisan las expandidas comunidades de inmigrantes cada vez más estratificadas por ingresos, en la ciudad. Además se incluyen trabajos que producen servicios y bienes para la subsistencia de miembros de la comunidad, y con ello contribuyen a reducir los costes de supervivencia –para ellos mismos y finalmente para sus empleadores (Sassen, 1988: 45).

Ante este panorama, en la década de los ochenta del siglo XX la contratación en Estados Unidos de mano de obra proveniente de México se ha extendido, lo mismo que los flujos migratorios provenientes de la región latinoamericana. Desde esta década, y hasta por lo menos finales de 2010, la población de origen latinoamericano se incrementó a un ritmo más alto que ningún otro grupo, tanto que desde el año 2000 desplazó a la población afroamericana como el grupo minoritario más representativo. Se estima que para 1980 la población latinoamericana en Estados Unidos se componía de 14.8 millones, los que representaban 6.5% de la población total. Al llegar a 1990 esta cifra se incrementó a casi 22 millones (8.4% del total en Estados Unidos), a un ritmo de crecimiento de 1.8% anual con respecto a 1980. Este aumento fue posible a partir de dos factores: a) el aumento de los flujos migratorios provenientes de la región, que en los ochenta representaban entre 30% y 38% del total de personas de origen latinoamericano en Estados Unidos (IPUMS-CPS, 2017)[2] y b) el incremento de la tasa de natalidad de este grupo poblacional.

[2] Los datos estadísticos de este capítulo, a menos que se indique lo contrario, provienen de la Current Population Survey (CPS), encuesta que realiza mensualmente la Oficina de Censos de Estados Unidos en colaboración con la Oficina de Estadísticas Laborales, la cual mide, además de elementos demográficos, cuestiones sobre la fuerza de trabajo, los salarios, el desempleo y una gran cantidad de variables que permiten efectuar un buen acercamiento a la situación de los trabajadores y el mercado de trabajo. Para la obtención de las bases de datos de la encuesta mencionadas se recurrió a Integrated Public Microdata Series (IPUMS), un proyecto de la Universidad de Minnesota que concentra y homologa todos los microdatos (datos en los que cada registro corresponde a una persona con características numéricamente codificadas) que se generan en los censos y las encuestas en Estados Unidos. IPUMS-CPS, agrupa las muestras generadas mensualmente por la CPS desde 1960 hasta la fecha y las codifica de tal forma que puedan hacerse comparaciones con los datos del censo y de la encuesta American Community Survey.

Gráfica 2
Migrantes latinoamericanos en Estados Unidos por región de origen, 1960 a 1980



Fuente: U.S. Census Bureau, 2017

En términos particulares, la migración mexicana representaba la mayor parte del flujo latinoamericano, con 61% del total a lo largo de la década de 1980 (gráfica 2). Si bien este grupo comenzó a dispersarse por todos los estados del país, su presencia se concentró fundamentalmente en California y Texas, donde vivía 73% de los mexicanos nacidos fuera de Estados Unidos y conformaban 80% del total de la población latina en aquellos lugares (Bergad y Klein, 2010). Otros estados con importante presencia de mexicanos eran Arizona e Illinois, en especial la ciudad de Chicago y su área metropolitana.

La década de los ochenta fue muy importante en la definición del rumbo que tomaría la migración mexicana; el presidente Ronald Reagan firmó la Ley de Reforma y Control de Inmigración 1986 (IRCA, por sus siglas en inglés), la cual modificó aún más la ley de 1952. Con los cambios, los trabajadores indocumentados que habían trabajado de forma continua en Estados Unidos desde el 1 de enero de 1982 y tuvieran forma de demostrarlo, solicitaron la categoría temporal. Asimismo, se abría la posibilidad de regularización hasta por dos años para los trabajadores agrícolas que se hubiesen empleado en el sector por lo menos durante 90 días entre mayo de 1985 y mayo de 1986.

La ley incluía una serie de sanciones a los empleadores, con multas de 200 hasta 10 000 dólares para quienes supieran que contrataban fuerza de trabajo indocumentada, y se les obligaba a revisar la documentación migratoria y el permiso laboral de los nuevos trabajadores, con lo que proliferó el negocio de la falsificación de documentos. Con tales medidas, se esperaba que, tanto aquellos que no hubieran podido o querido regularizar su situación, como los nuevos indocumentados que pudieran burlar la vigilancia fronteriza no encontrarían empleo y con ello perdería fuerza este flujo migratorio (Roldán, 2008); sin embargo, el resultado no fue el esperado.

Desde 1990, la migración mexicana fue el primer flujo en empezar a asentarse en estados con fuerte demanda de fuerza de trabajo en los que los latinos no habían sido proporcionalmente importantes hasta entonces. Los estados de Arkansas, Georgia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Oregón son buenos ejemplos de este proceso. En ellos había, según el censo estadounidense de 1990, un porcentaje pequeño de población latinoamericana, menos de 3% del total de habitantes en cada caso (Bergad y Klein, 2010).

Migración mexicana a partir del TLCAN (1994)

Durante las negociaciones para la inclusión de México en el acuerdo que se convertiría en el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN), o NAFTA, por sus siglas en inglés, los países miembro se opusieron a que en su estructura formal quedara incluido el tema migratorio. Con ello no se ignoraba el fenómeno, por el contrario en dicho proceso desempeñó un papel central el análisis y debate de las características, condiciones y el efecto del fenómeno migratorio de mexicanos en el mercado laboral estadounidense, así como las medidas que deberían aplicarse para lograr su reducción. En ese contexto, el objetivo fue impulsar la libre circulación del capital y mercancías, mientras que la movilidad del trabajo tuvo un tratamiento inverso.

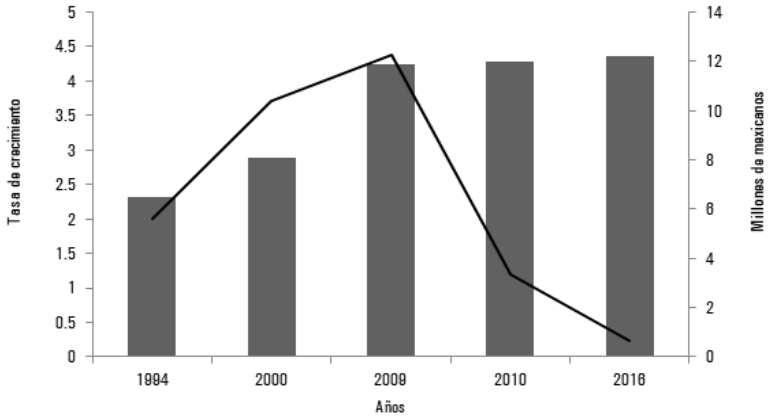
La exclusión del tema migratorio se basó en el nuevo aliento tomado por las políticas liberales en cuanto a que la libertad de

la movilidad del capital y de mercancías a lo largo de las fronteras nacionales se acompaña de la búsqueda de la contención de la movilidad laboral, con el respaldo teórico que ofrece el pensamiento neoclásico de la *migration hump* (o joroba migratoria).[3] Se descartó del análisis la variable correspondiente a las necesidades estructurales de la economía estadounidense, de tal manera que la "motivación primaria" de la migración se localiza en las decisiones individuales, que resultan de las diferencias salariales que hay entre los países de origen y de destino y la falta de oportunidades en el sector agrícola. Por eso se propuso el impulso al libre comercio e inversión y con ello se lograría, con el tiempo, la convergencia económica (Roldán, 2015).

Desde la perspectiva teórica el liberalismo económico, históricamente, ha enfrentado la contradicción de cómo respaldar la libre circulación del capital y negar, limitar o acotar, de forma indirecta, la del trabajo calificado o escasamente capacitado, a condiciones par-

[3] La teoría de la joroba migratoria, o *migration hump*, se basa en tres supuestos básicos: a) comercio y migración son complementarios en el corto plazo; b) ambos son sustitutos en el largo plazo; y c) la duración y amplitud de la joroba migratoria son relativamente pequeñas. La hipótesis se sostiene en el argumento de que las transformaciones a las que da lugar la apertura comercial contribuyen a incrementar la migración por diversas razones, como: que por un lado ofrece mejores condiciones a ciertos trabajadores lo cual les permite acumular nuevos recursos para poder emigrar; porque las reformas dan lugar a un desempleo en los sectores menos competitivos ante la apertura; porque la integración comercial genera y desarrolla un sólido sistema de transporte y comunicaciones entre ellos, que reduce los costos de desplazamiento e incrementa el beneficio neto de la migración; además, la integración se acompaña de algunos convenios o procesos de reclutamiento de trabajadores y cuando ya está en marcha el flujo migratorio y en pleno funcionamiento la articulación de complejas redes sociales y familiares, estas se encargan de mantener el ímpetu de ese flujo migratorio. Todas ellas perderán importancia, con el tiempo, cuando los trabajadores se den cuenta que en su país ya se puede acceder a salarios mejor remunerados. Esta propuesta teórica también señala que la joroba migratoria tenderá a prevalecer en función de tres factores: a) si las redes promueven migraciones futuras; b) cuando hay oportunidades laborales en otros países y c) por los ajustes económicos que acompañan el proceso de liberalización. La teoría se considera consistente en virtud de la experiencia observada en el proceso de integración europea, donde se logró disminuir la migración española, italiana y portuguesa en el momento posterior a su integración a la Unión Europea.

Gráfica 3
Migrantes mexicanos en Estados Unidos y su tasa de crecimiento, 1994 a 2016



Fuente: IPUMS-CPS, 2017.

ticulares de control y sometimiento. Este contrasentido es resultado de que la consolidación de las sociedades modernas se sustentó en el fortalecimiento político, racial, cultural, ideológico, jurídico, territorial y obviamente económico de los estados-nación, así como en la búsqueda del olvido de sus orígenes multirraciales. Mientras que, al mismo tiempo, desde su gestación, se evidenció que ante las potencialidades del sistema económico, en cuanto a su consolidación y expansión, no le serían suficientes los mercados nacionales de mercancías, capital y trabajo (Roldán, 2015). La movilidad de este último mantiene una relación directa con la contradicción capital-trabajo de los países receptores y pone en evidencia problemáticas referidas a salarios, condiciones laborales, vivienda, transporte y salud, que son exacerbadas por las posturas más retrógradas y reorientadas como una contradicción trabajo-nativo/trabajo-inmigrante, atribuyendo a este último su inestabilidad económica, política y social.

Con dicha perspectiva que da cuerpo a las políticas migratorias contemporáneas se corresponden las soluciones que ofreció el TLCAN en cuanto a la posibilidad de eliminar la exportación de personas y transformar la economía mexicana en exportadora de mercancías, ya

que se considera que el flujo de bienes y recursos financieros entre países, con diferentes dotaciones de factores económicos, es un sustituto casi perfecto de la movilidad de la fuerza de trabajo en el corto, mediano y largo plazos por medio de la igualación de los precios de bienes y factores, lo que, finalmente, reduce los incentivos que sostienen la migración. El desarrollo económico que permitiría detener la migración pasaba por la apertura comercial y a la inversión. La integración de México al TLCAN se consideró un resultado "natural" de su inclusión a las dinámicas mundiales de producción, comercio e inversión. De ahí su aceptación, aunque partiera de supuestos que no reconocían las asimetría, tanto las de carácter histórico y estructural, como aquellas otras que se iban a originar o profundizar como resultado de esta integración.

El sistema migratorio que se desarrolló entre México y Estados Unidos a partir del TLCAN, lejos de observar un decrecimiento, se constituyó como el sistema migratorio bilateral más importante del planeta, con más de 35 millones de personas, un poco más de 35% de ellas nacidas en México y 65% de ascendencia mexicana (IPUMS-CPS, 2017). El fuerte impulso inicia en los años ochenta, como señalamos al inicio en el apartado anterior, y se mantiene hasta por lo menos el año 2005. Este comportamiento tiene como explicación central la extraordinaria ampliación del mercado laboral estadounidense. En etapas anteriores, se trataba de una migración que se dirigía fundamentalmente a la agricultura, a la cosecha de diversos productos, y se encontraba limitada por su carácter temporal o pendular. Adquirió una dinámica distinta al plantearse su incorporación al sector servicios y comercio, a la industria de la construcción y manufacturas, y disminución en el sector agrícola (gráfica 3).

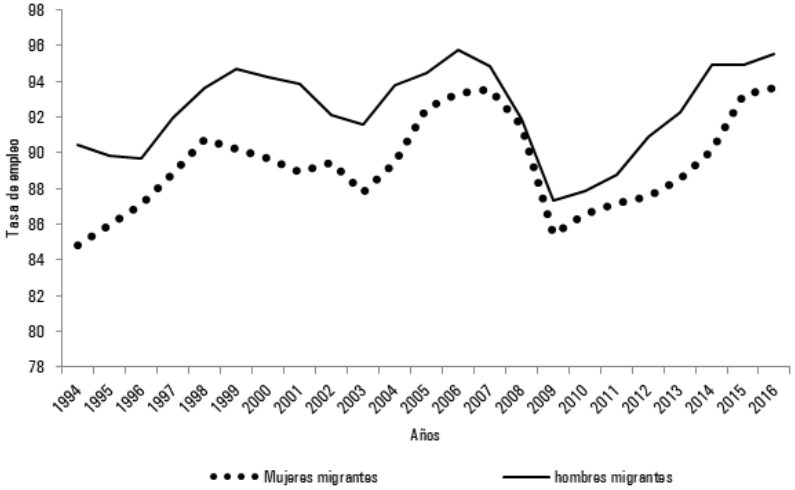
Se trata de actividades que condicionaron circularidad y que sumadas al endurecimiento de las políticas migratorias propiciaron que el aumento de la población residente de los mexicanos inmigrantes se acompañara de una caída en la probabilidad de retorno, que se redujo de 46% en 1997-2002 (Tuirán, 2006) a 32% en el periodo que va de 2005 a 2010. Por tanto, la violencia sistemática en la que se ve envuelto todo el fenómeno migratorio no logró los objetivos propuestos en cuanto a su disminución, pero sí afectó la circularidad migratoria.

Logrado el cruce a territorio estadounidense, la posibilidad de ir y venir, en plazos más cortos, se limita ante los riesgos mortales y de altos costos que implica el tránsito fronterizo.

Otro aspecto distintivo del fenómeno migratorio contemporáneo es el incremento de la movilidad indocumentada. En el primer quinquenio de los años ochenta, el número de mexicanos sin papeles en Estados Unidos era de 18 de cada 100, mientras que en 2005 solo 15 de cada 100 contaban con la documentación requerida. Según datos del Pew Research Center (Passel y Cohn, 2017), la mayor parte de la migración irregular hacia Estados Unidos proviene de México y creció de manera importante hacia 2007, año en el que alcanzó un récord de casi siete millones de personas (57% del total de migrantes indocumentados en Estados Unidos), cifra seis veces mayor a la registrada en 1990 (1.4 millones de personas). Es necesario destacar que después de 2007, la cifra de migrantes irregulares ha descendido hasta llegar a 5.8 millones de personas para el año 2014 (52% del total de indocumentados en este año); dicha reducción se relaciona con los efectos que la crisis financiera ha tenido en el empleo de la población migrante.

Gráfica 4

Tasa de empleo de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos según sexo, 1994 a 2016



Fuente: IPUMS–CPS, 2017.

Múltiples investigaciones (Roldán, 2010 y 2017; Pérez y Castro Alquicira, 2017; Castro Alquicira, 2015; Roldán, Castro y Sarmiento, 2012) han destacado la feminización de la migración, revelando un importante cambio cualitativo en las tendencias en el sistema migratorio que aquí analizamos. La incorporación de mujeres ya no se realiza mayoritariamente en condiciones de acompañantes, sino de forma autónoma: en 2014, las mujeres representan 47% de este grupo de población, lo que todavía no se expresa en una tasa similar de la participación femenina en la población ocupada. En el año 2005, 70% de las personas migrantes mexicanas que trabajaban en Estados Unidos lo conformaban hombres y para 2014 este porcentaje ha variado, pero no sustancialmente, pues 61% de la población económicamente activa aún lo constituyen varones (IPUMS-CPS, 2017).

De acuerdo con información proporcionada por el Pew Research Center (2017), 95% de los varones indocumentados de origen mexicano se incorpora activamente al mercado laboral, mientras que solo cerca de 54% de las mujeres indocumentadas lo hace y de las que cuentan con la documentación y que nacieron en México, solo laboraba 52% en 2014. Debemos poner especial atención al hecho de que los patrones de inserción laboral de las mujeres mexicanas revelan una mayor selectividad (Giorguli y Olvera, 2006): 80% que trabaja, lo hace en actividades en las que su presencia se invisibiliza, como limpieza, cuidado de niños y servicio doméstico, entre otras, y mantiene una estrecha relación con la reestructuración de conjunto de la economía y sociedad estadounidense (gráfica 4).

Como puede notarse, al comparar los porcentajes de participación laboral de las mujeres y los hombres migrantes se encuentran aún grandes diferencias. Una de las razones de la disparidad está relacionada con los tipos de trabajos que las mujeres realizan, pues estos no siempre encajan dentro de la concepción tradicional de trabajo asalariado, por lo que muchas veces no se reconocen como actividades productivas o se registran de forma escasa en las estadísticas laborales. Asimismo, es común que las migrantes trabajen por temporadas o que debido a la falta de documentación migratoria no sean reconocidas en los censos y encuestas como trabajadoras que reciben salarios.

En cuanto a la nueva geografía migratoria, a la que ha dado lugar esta nueva etapa, destaca el hecho de que tiene una doble direccionalidad. Los cambios que se localizan en territorio mexicano, así como en el país de destino. En cuanto al país de origen, a los nueve estados "tradicionalmente" expulsores (Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Colima, Zacatecas, Durango, San Luis Potosí y Aguascalientes) se han sumado estados que se encuentran en el centro y sur del país: desde el norte de Guerrero, el sureste de Puebla, la zona de la Mixteca, Ciudad de México, Estado de México, Chiapas y Veracruz, han engrosado el flujo migratorio. Las características centrales de la distribución geográfica de la migración mexicana en Estados Unidos, desde sus orígenes hasta finales de los años ochenta, fue su alta concentración en los estados del sudoeste: California, Texas y Arizona. La reestructuración económica que toma impulso en los ochenta también se acompañó de cambios en la geografía migratoria, dando lugar a un meteórico proceso de irradiación espacial pero sin que se perdiera por completo la concentración en los estados originales.

De acuerdo con datos de la Current Population Survey, encuesta que levanta mensualmente la Oficina de Censos de Estados Unidos, la mayor parte de los migrantes mexicanos siguen presentes en California (34%), Texas (20%) y Arizona (5.1%), estados tradicionales de llegada de esta población. Sin embargo, encontramos presencia de migrantes mexicanos en otros estados como Illinois (5.3%), Carolina del Norte (2.2%), Georgia (2.1%), Florida (2.1%), Washington y Nueva York (1.9 y 1.8%, respectivamente).

Observando las tendencias que el fenómeno migratorio ha tenido, resulta evidente que las expectativas que los negociadores del TLCAN generaron en cuanto a la contención del flujo migratorio comparten poco con la realidad. El fracaso es rotundo. La explicación del aumento del número de inmigrantes de origen mexicano en este periodo es multicausal: la finalización de los convenios braceros y la consolidación que este fenómeno había logrado en aquellos estados de la República Mexicana tradicionalmente expulsores, las redes sociales de apoyo tejidas al interior del flujo migratorio y la generalizada y profunda crisis del sector agropecuario, que orilló a la incorporación de población de otros estados a este flujo. Tales causas

encuentran su explicación última en una renovada y creciente incapacidad estructural de la economía mexicana para ofrecer empleo y mejores salarios a su población. Todas esas condiciones, finalmente, pueden ser agrupadas o atribuidas al contexto económico mexicano, a una cara de la moneda.

Sin embargo, desde una perspectiva opuesta al paradigma liberal así como a sus nuevas expresiones, en las causalidades que detonan el fuerte incremento de los flujos migratorios se encuentran las transformaciones en el mercado laboral estadounidense, las cuales están inmersas en las penetrantes modificaciones económicas, sociales y políticas que generó la crisis de los años setenta que se expresaba en el nivel mundial, la cual había marcado el fin del largo proceso de crecimiento económico de posguerra. Estos cambios en los mercados del trabajo, entre otros, han tenido consecuencias trascendentes para la clase obrera nativa e inmigrante que los componen y que se convirtieron en el sostén de la recuperación. Hacia los años ochenta, con la recuperación, dichas transformaciones impulsaron los mercados de trabajo estadounidense y lograron que este mantuviera una dinámica generadora de empleos pese a la inestabilidad en el crecimiento.

Los supuestos del nuevo liberalismo para la interpretación de las migraciones, tienen un contenido profundamente ideológico y político que conduce al señalamiento de que el fenómeno migratorio es el resultado de decisiones individuales, de tal manera que el detonante de la migración se localizará en los países de donde estos trabajadores son originarios –en este caso México– y como tal hay que enfrentarlas. La voluntad de migrar como principio ontológico la ponderan como un punto de partida que, en última instancia, explica la realidad y la libertad de elegir migrar sin preceptos o impulsos externos que los presione o acote hacia el desplazamiento, solo el que les es intrínseco: la racionalidad económica. El predominio del sentido común en la sociedad en general, así como en los propios migrantes, ha simplificado las causas desfigurando sus orígenes y haciendo a un lado la profunda complejidad que permea su evolución y actuales expresiones. Como señala Saskia Sassen (2007), si bien muchos inmigrantes consideran que la migración es resultado de sus decisiones personales, la opción de migrar en sí misma es un produc-

to social. El pensamiento neoclásico desaparece las relaciones desiguales y de dependencia que dominan en la economía internacional en general y en particular la que hay entre México y Estados Unidos, las cuales, lejos de erradicarse, se han profundizado en esta etapa de globalización, integración y apertura comercial (Roldán, 2015).

Desde los países hegemónicos se definen las direcciones, peculiaridades y principales manifestaciones de los procesos de reproducción capitalista, como es el caso de la emigración de una fuerza de trabajo originaria de otros países y que pasa a ser una contribución para su desarrollo. Las condiciones de complementariedad subordinada de la economía mexicana hacia la estadounidense también se expresan en el tema migratorio. El TLCAN es parte de un modelo de crecimiento en el que se otorgó un papel fundamental al comercio-inversión y su liberalización, convirtiéndolos en un falso camino al desarrollo que permitiría allegarse inversión, nueva tecnología y disminuir el flujo migratorio.

Ahora bien, el éxito del cambio en la especialización comercial a partir de este modelo, que incluye el TLCAN, no ha tenido una correspondencia con el conjunto de la economía, en especial con algunas variables como la del empleo. De tal manera que la evaluación del éxito exportador exige más cautela, así como la necesidad de establecer la relación entre expansión de las exportaciones y crecimiento económico, lo cual permite revisar la capacidad de arrastre del sector exportador del conjunto de la economía y su incidencia en la heterogeneidad interna de la economía y las debilidades históricas del mercado laboral.

La fragilidad del vínculo entre capacidad exportadora y crecimiento ha tenido una fuerte repercusion en la absorción de la fuerza de trabajo mexicana, salarios y distribución del ingreso; particularmente, se han profundizado las debilidades de dicho mercado: incremento del desempleo abierto, elevación mínima de los salarios reales del sector formal, débil crecimiento de la productividad laboral, reducción de la cobertura de la seguridad social, ampliación de la brecha salarial entre los ingresos laborales de los sectores formal e informal y la consecuente intensificación del flujo migratorio. Estos se han convertido en argumentos muy sólidos para explicar la continuidad y el incremento

de la movilidad de trabajadores mexicanos en el nivel internacional, que ha respondido a una demanda de trabajadores para empleos de baja calificación originada desde Estados Unidos.

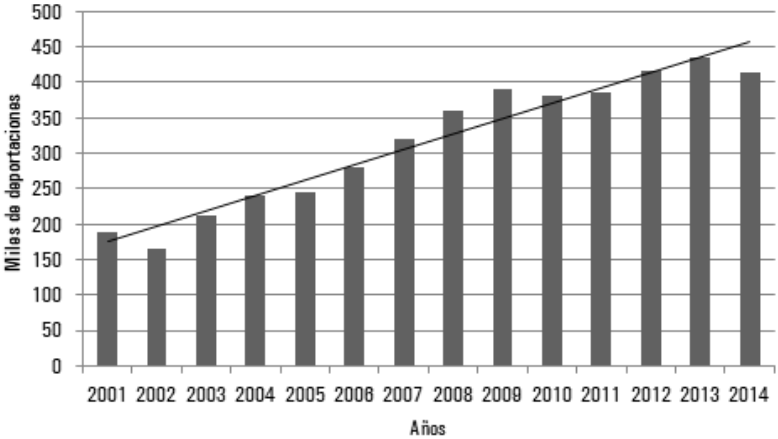
La migración mexicana en el marco de la crisis de 2008

En abril de 2012, el Pew Hispanic Center publicó el informe "Net Migration from Mexico Falls to Zero–and Perhaps Less" (Passel, Cohn y González, 2012), que recupera numerosas fuentes de información estadística tanto de México como de Estados Unidos con el objetivo de analizar la magnitud y las principales tendencias del flujo migratorio México-Estados Unidos. El principal hallazgo de la investigación es que la migración neta[4] de mexicanos había llegado a un "punto muerto" o "tasa cero" e incluso su tendencia extraordinaria de crecimiento, experimentada desde por lo menos 1970, pudo haberse revertido. Este hecho abrió paso a intensos debates académicos y políticos en torno a qué originó este importante cambio.

En el escenario político mexicano, en una conferencia magistral en la Cámara de Comercio de Estados Unidos dos días después de publicado el informe, el entonces presidente, Felipe Calderón, aseguró que la situación se explicaba por el mejoramiento de las oportunidades de trabajo en México, el mayor acceso a la educación para los jóvenes y la ampliación de los servicios de salud a lo largo del territorio. Es importante no perder de vista que si bien en esta época en México algunos indicadores macroeconómicos presentaban un comportamiento más o menos favorable que podría indicar la presencia de oportunidades laborales (Levine, 2015: 12), la persistencia de la pobreza, la violencia y, sobre todo, un mercado de trabajo altamente precarizado aún son catalizador de la emigración de trabajadores mexicanos.

[4] La tasa neta de migración hace referencia al número de mexicanos que emigraron a Estados Unidos frente a la cifra de mexicanos que residían en aquel país y que volvieron, por alguna razón, a México.

Gráfica 5
Deportaciones de migrantes no autorizados realizadas desde Estados Unidos, 2001 a 2014



Fuente: *Pew Research Center*, 2017.

Por otro lado, el *Pew Hispanic Center* (2012) identificó el debilitamiento de la economía estadounidense, al aumento de la seguridad fronteriza, el incremento de los peligros asociados con los cruces fronterizos ilegales, sus efectos en el freno a la migración indocumentada y la reducción de la tasa de natalidad en México como causas que inhibieron el paso de migración indocumentada. Desde nuestra perspectiva, las causas centrales de la dinámica de los flujos migratorios a partir del debilitamiento de la economía estadounidense con la crisis de 2008 son los cambios en la inserción de los trabajadores mexicanos en el mercado de laboral estadounidense y la desaceleración de la demanda de la mano de obra de estos trabajadores.

Dichas causas corroboran que los flujos migratorios son detonados por las condiciones generadas en la economía y la sociedad estadounidenses, que son complementarias con las condiciones de atraso y escasa capacidad de absorción de los mercados laborales en México. De tal manera que la explicación de la disminución del flujo no se encuentra en un importante crecimiento económico o en el aumento de los niveles salariales o mejores oportunidades de empleo en México, los cuales, por cierto, no han ocurrido, sino en la fragilidad de los mercados

de trabajo en Estados Unidos con el estallido de la crisis y el endurecimiento de las políticas migratorias a fin de protegerlos.

El número de deportaciones de migrantes mexicanos con estadía irregular en Estados Unidos se elevó en más de 100% en los años siguientes a la crisis: cerca de 400 000 personas fueron deportadas en 2009 y de ellas 70% era de origen mexicano (Levine, 2015) (gráfica 5). Durante los ocho años que duró el mandato del presidente Obama, el número de deportados llegó a casi tres millones de personas, lo que trajo situaciones desafiantes para la sociedad y la economía mexicana, que no está preparada para la recepción de los connacionales.

Este freno en la migración mexicana fue resultado de la crisis y las dificultades en el proceso de recuperación de la economía estadounidense. Una vez más en la historia de este sistema migratorio, los mexicanos pasaron al desempleo o bien fueron deportados y tipificados como los causantes de los principales males del vecino país. Se les convierte en los "chivos expiatorios", insistiendo en asociar la seguridad nacional con el tema migratorio. En los dos últimos años se observa una recuperación en este flujo, lo cual es resultado de la frágil mejoría económica y recuperación del empleo de inmigrantes y posteriormente de los nativos en Estados Unidos.

Conclusiones

Las acciones y discursos antimigratorios de Donald Trump son contradictorios con las necesidades de su economía. Tanto por la recuperación económica como por la disminución de la población económicamente activa resultado del envejecimiento de su población y de las bajas tasas de natalidad, los requerimientos del trabajo de los inmigrantes son innegables. Pero no menos contradictorio resulta a lo que nos enfrentamos en México: la total ausencia de una política migratoria en general y particularmente una orientada a la movilidad de retorno. "Defensa discursiva" de los mexicanos, fortalecimiento de la seguridad fronteriza en el sur del país haciéndole el trabajo sucio a Estados Unidos con la detención de migrantes y refugiados centro-

americanos. No debemos perder de vista que las contradicciones no son nuevas. Obama deportó a casi tres millones de migrantes entre 2008 y 2016, con el gobierno de Peña Nieto el número de deportados centroamericanos ha aumentado de casi 63 000 en 2010 a cerca de 120 000 en 2016. Las estadísticas que corroboran que la brecha entre México y Estados Unidos ha aumentado con el TLCAN son vastas. De igual manera hay la suficiente información para verificar que los inmigrantes mexicanos e hispanos, en general hacen, una aportación considerable a la economía estadounidense, lo cual nos permite afirmar que es Estados Unidos el que ha ganado con la globalización y sobre todo con la migración de mexicanos.

Bibliografía

Bergad, Laird y Herbert Klein (2010), *Hispanics in the United States: A Demographic, Social and Economic History, 1980-2005*, Nueva York, Cambridge University Press.

Castro Alquicira, Daniela (2015), *Geografía económica de las mujeres migrantes latinoamericanas en Estados Unidos: 1990-2014*, tesis de maestría, México, Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos-UNAM.

Flood, Sara, *et al,* (2017), Integrated Public Use Microdata Series, Current Population Survey: Version 5.0. [IPUMS-CPS], Minneapolis, University of Minnesota (base de datos), <https://doi.org/10.18128/D030.V5.0>.

Giorguli S., Silvia y Gaspar S. Olvera (2006), *La migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense. Tendencias, perspectivas y ¿oportunidades?*, México, Conapo-Segob.

Harrington, Michael (1962), *The Other America. Poverty in the United States*, EU, Penguin Special.

Harvey, David (1990), *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu.

Humphreys, Jeffrey (2016), *The Multicultural Economy*, Georgia, Selig Center-Universidad de Georgia.

International Committee of the Fourth International (ICFI) (2017). www.wsws.org.

Levine, Elaine (2015), "Por qué disminuyó la migración México-Estados Unidos a partir de 2008", *Problemas del Desarrollo*, México, IIEC-UNAM, vol. 182, núm. 46, julio-septiembre.

Márquez, Humberto, Raúl Delgado Wise y Omar Pérez (2006), "Precarización de la fuerza de trabajo mexicana bajo el proceso de reestructuración productiva estadounidense", *theomai. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016), *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*, Perú, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la oit.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013), La migración mundial en cifras, París, División de Migración Internacional de la OCDE, <https://www.oecd.org/els/mig/SPANISH.pdf>.

Passel, Jeffrey S. y D'Vera Cohn (2017), "As Mexican share declined, U.S. unauthorized immigrant population fell in 2015 below recession level", Washington, D.C., *Pew Research Center* <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/25/as-mexican-share-declined-u-s-unauthorized-immigrant-population-fell-in-2015-below-recession-level/>.

Passel, Jeffrey S., D'Vera Cohn y Ana González-Barrera (2012), Net Migration from Mexico Falls to Zero-and Perhaps Less, Washington, D.C., Pew Hispanic Center. Disponible en: <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/7/2012/04/PHC-Net-Migration-from-Mexico-Falls-to-Zero.pdf>.

Peña López, Ana Alicia (1995), *La migración internacional de la fuerza de trabajo (1950-1990): una descripción crítica*, México, IIEC-UNAM/Cambio XXI.

Pérez García, Nancy y Daniela Castro Alquicira (2017), "Mujeres migrantes en México: acciones desde la academia y la sociedad civil", en Genoveva Roldán, María José Guerra y Nancy Pérez (coords.), *Las odiseas de Penélope. Feminización de*

la migraciones y derechos humanos, México-España, IIEC-UNAM/Universidad de La Laguna en Tenerife.

Roldán, Genoveva (2008), *México y el TLCAN: los condicionantes de las estrategias y políticas de integración y desarrollo económico de cara a la migración laboral (1994-2005)* (tesis de doctorado en Economía Internacional y Desarrollo), Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

_____ (2010), "Flujos internacionales de migración femenina", en Nancy Pérez (coord.), *Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes. Caso Chiapas*, México, México, Incide Social/Sin Fronteras iap/Unión Europea.

_____ (2015), "Migración México-Estados Unidos: paradoja liberal renovada del TLCAN", *Problemas del Desarrollo*, México, IIEC-UNAM, vol. 46, núm. 181.

_____ (2017), "Mujeres en migración: principales controversias", en Genoveva Roldán, María José Guerra y Nancy Pérez (coords.), *Las odiseas de Penélope. Feminización de las migraciones y derechos humanos*, México-España, IIEC-UNAM/Universidad de La Laguna en Tenerife.

Roldán, Genoveva, Daniela Castro Alquicira y Ana Lucía Sarmiento Pérez (2012), "Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes. El caso de Chiapas en México", *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, año 4, núm. 10, pp. 85-118.

Sassen, Saskia (1988), *The Mobility of Labor and Capital. A Study of International Investment and Labor Flow*, Cambridge, Cambridge University Press.

_____ (2007), *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz.

Tuirán, Rodolfo (2006), "La migración mexicana hacia Estados Unidos: las reformas en puertas y los retos futuros", *Papeles de Población*, Mèxico, SIEAP-UAEM.

U.S. Census Bureau (2017), <www.census.gob>

Zinn, Howard (1999), *La otra historia de los Estados Unidos*, Siglo XXI Editores.

11. MÉXICO BAJO EL TLCAN EN LA GRAN CRISIS

*Josefina Morales**

Crisis y reconfiguración del comercio y la economía mundial, de 2007 a 2017

La gran crisis del capitalismo abierta en 2007, en sus dimensiones financieras, no ha terminado, y a pesar de la recuperación hacia finales de 2017, el sistema se desenvuelve bajo una crisis multidimensional que ha puesto en entredicho las posibilidades de alcanzar un nuevo periodo de crecimiento estable. Más allá, exhibe la proliferación de formas depredadoras y criminales de acumulación de capital; un crecimiento innegable de la explotación del trabajo con modalidades retrógradas de precarización laboral y extrema superexplotación; la diversificación del rentismo; una grave descomposición de las instituciones clásicas de la democracia burguesa; y los límites que la crisis climática impone a la humanidad. En otras palabras, se trata de una crisis civilizatoria que nos replantea el desafío histórico ya señalado por Rosa Luxemburgo durante la primera guerra mundial: socialismo o barbarie.

Muchos autores han estudiado desde diversas corrientes teóricas la crisis actual[1] y destacado las múltiples dimensiones del capital

* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; coordinadora, con Gabriela Roffinelli, del Grupo de Trabajo de Clacso Crisis y Economía Mundial; y miembro de la Red de Economía Mundial (Redem), de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (Sepla) y de la Academia Mexicana de Economía Política (AMEP). Líneas de investigación: reestructuración industrial, con énfasis en la maquila y sus dimensiones territoriales; y la crisis y la fase actual del capitalismo. El trabajo contó con el apoyo de Aníbal García Fernández en la recopilación y sistematización de información.

[1] Son numerosos los autores que han avanzado en la caracterización de la crisis, de Paul Kugman, Nouriel Roubini y Stiglitz, desde la perspectiva neokeynesiana, a destacados marxistas como Immanuel Wallerstein, Samir Amin, Gérad Duménil y

financiero; las complejas características actuales de la concentración, centralización e internacionalización del capital; las características depredadoras que llevan a hablar de capitalismo senil o de un nuevo imperialismo; y, desde la geopolítica, la caracterización de la decadencia y transición de la hegemonía estadounidense.

István Mészáros, en su clásico libro *Socialismo o barbarie,* señalaba que nos aproximamos a un "límite sistémico" y que "Una de las contradicciones y limitaciones más importantes del sistema se refiere a la relación entre la tendencia globalizante del capital trasnacional en el dominio económico y la dominación continua de los Estados nacionales como estructura total de comando del orden establecido" (Mészáros, 2005: 13 y 15). Donald Trump, en el centro del imperialismo del siglo XXI, encarna esa viva contradicción, abriendo paso al neofascismo.

Francois Chesnais caracteriza este periodo como uno de *bajo crecimiento global con endémica inestabilidad financiera*, como lo mostró la caída de la bolsa de valores de Nueva York en los primeros días de febrero de 2018 a partir de ligeros cambios en la política monetaria de Estados Unidos con la nueva dirección designada por Donald Trump. La recuperación sostenida dependerá del grado de destrucción alcanzado para que el capital relance un proceso dinámico de acumulación (Chesnais, 2016: 35).

Arturo Guillén caracteriza el régimen de acumulación con dominación financiera y restablece a la oligarquía financiera como la fracción dominante en el ejercicio del poder en el capitalismo global, bajo la decadencia histórica de la hegemonía estadounidense. Desentraña las manifestaciones específicas, regionales y particulares de la crisis en el sistema capitalista mundial: de la crisis inmobiliaria en Estados Unidos a la crisis de la deuda soberana y del proceso de integración en Europa y a la crisis del sistema productivo en esta etapa (Guillén, 2015).

Dominique Levy, Costas Lapavitsas, David Harvey, Elmar Altvater, Jorge Beinstein, Julio Gambina y John Saxe-Fernández, entre otros. Asimismo puede revisarse el seguimiento de la crisis que realizamos en el boletín mensual *Nuestra América XXI*, del GT de Clacso, Crisis y Economía Mundial.

La tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial entre 2007 y 2016 fue, influida por China, de 2.3% promedio anual: la de Estados Unidos de 1.3, la de Unión Europea de 0.6 y la de China de 8.4. Las exportaciones mundiales de bienes y servicios crecieron 2.7% por año, una tasa menor a la mitad de la registrada en los años previos a la crisis,[2] y la inversión extranjera directa (IED) mundial, que se había desplomado 40% en 2009, creció en los años siguientes sin recuperar, a precios constantes de 2009, el nivel de 2007, registrando una caída anual de 2.9% en promedio durante ese mismo periodo (United Nations Commerce, Trade and Development, 2017; Banco Mundial y OMC).[3]

Continúa la reestructuración de la economía mundial, tanto en la contribución de los países, como en su estructura económica y el comercio internacional. La reestructuración productiva, comandada por el capital trasnacional, ha fragmentado y dispersado el proceso de partes y ensamble de la producción manufacturera, intensivos en fuerza de trabajo, hacia países subdesarrollados con una fuerza de trabajo de bajo precio –la maquila–, con el consecuente crecimiento de la participación de los países en desarrollo en la producción y exportación de manufacturas.

Este proceso acentúa la nueva división internacional del trabajo, impulsada con la globalización desde los años noventa, con el crecimiento explosivo de la fuerza de trabajo en las zonas procesadoras de exportación (maquiladoras) en condiciones de superexplotación y caídas en la participación de las remuneraciones en el valor agregado. Las grandes empresas trasnacionales han relocalizado gran parte de sus activos en el exterior, tienen millones de trabajadores en el mundo y realizan sus ventas a nivel global.

[2] Hay que recordar que las exportaciones de bienes y servicios en 1990 representaban 18.9% del PIB mundial y que antes de la crisis habían alcanzado 28.6% de la economía global (United Nations Commerce, Trade and Development, 2017: 26).

[3] De acuerdo con la UNCTAD (2017), la inversión extranjera directa (IED) cayó de casi 2 millones de millones de dólares en 2007 a 1.2 millón de millones en 2009 y alcanzó 1.7 millón de millones en 2016, por lo que registró, a precios de 2009, una caída anual de 6.6% en el periodo; en Estados Unidos cayó 4.1% y en América Latina 3.6% en promedio anual.

John Smith señala que la fuerza industrial en los países del sur creció de 14.5% del total mundial que representó en 1980 a 23.1% en 2010, mientras que en los países imperialistas se registró una caída de 37.1% en 1980 a 22.5 en 2010. Y, con mayor precisión, señala: "En 2010, 79 por ciento, 541 millones, de los trabajadores industriales del mundo vivían en 'regiones menos desarrolladas' […] comparado con los 145 millones de trabajadores, o 21 por ciento del total, que vivían en los países imperialistas" (Smith, 2016: 201-202).

La participación de los países subdesarrollados en la producción manufacturera mundial aumentó de 22.7% del total en 1995 a 41.4% en 2015. Estos países se volvieron manufactureros-exportadores y las manufacturas representaron, en muchos casos, más de las tres cuartas partes de sus exportaciones, las que en conjunto pasaron de representar 16.8% del total mundial en 2000 a 34.7% en 2015. Sin embargo, hay que tener claro que, en gran parte, esa producción la realiza el capital trasnacional en estas naciones. Además, los países desarrollados mantienen la concentración de la producción mundial, en más de 60%, de la química, los plásticos, productos metálicos, maquinaria y equipo, computadoras y equipos electrónicos y la industria automotriz, amén del control de las patentes (UNIDO, 2011: 165 y 2017: 173).

Esta reestructuración, sin embargo, no solo elevó el crecimiento del comercio internacional de bienes y servicios de 4.4 millones de millones de dólares en 1990 a cerca de 15 millones entre 2005 y 2007 y 20.4 millones de millones en 2016 –representando el primer año 18.9% del producto mundial y 27.2% en el último año–, también se convirtió, en gran medida, en un comercio intrafirma. Las famosas cadenas globales de producción implican, como cita Chesnais, que "cerca del 60 por ciento del comercio global […] consiste en el comercio de bienes intermedios y servicios que son incorporados en diferentes etapas de los procesos de producción de bienes y servicios" (UNCTAD, 2013: xxi).

En su informe anual de 2017, la UNCTAD reporta que las ventas de las filiales de las empresas trasnacionales pasaron de 5 millones de millones de dólares en 1990 a 37.6 millones de millones en 2016 y que el valor agregado de su producción en el extranjero aumentó casi

ocho veces y sus exportaciones casi cinco, mientras que el empleo pasó de 21.4 millones de trabajadores en las filiales en el extranjero a 82 millones.

El peso de las actividades industriales y agropecuarias ha caído y se ha elevado el de los servicios, que van de los financieros, especulativos, inmobiliarios, apoyo a los negocios, comercio y telecomunicaciones a los tradicionales de educación y salud, crecientemente financiarizados.[4] Sin embargo, como señala la UNCTAD, muchos de estos servicios se efectúan dentro de las grandes trasnacionales industriales: más de la mitad de "las filiales extranjeras de las multinacionales de actividades primarias y manufactureras realizan actividades clasificadas como servicios" (UNCTAD, 2017a: 22).

La economía estadounidense, por ejemplo, ve caer la participación de la industria manufacturera clásica en el PIB de 20.6% en 1975 a 11.7% en 2016, mientras los servicios aumentan (U. S. Bureau of Economic Analysis, 2018); y China, por el contrario, se industrializó en las últimas décadas y aumentó su participación en la producción y exportación internacional de mercancías.

Entre los servicios destaca, en la más grande economía del mundo, el crecimiento de la información, que pasa de 0.3% del valor agregado total en 1987 a 4.9% en 2016. El sector financiero, seguros y bienes raíces pasó de 14.8 a 20.9% en el mismo lapso; solo el subsector inmobiliario, que concentra más de 60% de ese sector, alcanzó 13.3% en el último año, superando la contribución del sector manufacturero. Crecen los servicios profesionales y de negocios que contribuyen con 12.1% y en ellos, los servicios profesionales, científicos y técnicos absorben 59%. Los servicios de educación y de salud representan 8.4%, y los últimos concentran cerca de 90% del conjunto. Las actividades gubernamentales no han sufrido una drástica caída en su

[4] Cambios estructurales que exhiben, al mismo tiempo, las crecientes limitaciones de la estadística oficial del sistema internacional de cuentas nacionales que oculta las contradicciones ente valores y precios, que son extremos en el caso del sector agrícola y en el sector inmobiliario, así como el entramado entre actividades productivas e improductivas.

participación en la economía nacional y representan 12.9% del total en 2016 (U. S. BEA, 2018).

Con la reestructuración productiva, no solo los servicios adquirieron un mayor peso en la economía, también en la exportación, registrando una balanza positiva en servicios y un déficit creciente en mercancías. El coeficiente de exportación de Estados Unidos es bajo: sus exportaciones representaron 12.7% del PIB y cerca de la tercera parte de las mismas corresponde a servicios, donde registra un superávit, si bien, dado el tamaño de su economía, fue el tercer exportador mundial de mercancías en 2016, con un total de 1.5 millones de millones de dólares, mientras que sus importaciones, como el mayor mercado del mundo, alcanzaron 2.3 millones de millones de dólares en ese mismo año.

Asimismo, cerca de dos terceras partes de la IED están concentradas en servicios, mientras la manufactura recibe poco más de la cuarta parte y el sector primario 6 por ciento.

La concentración y la centralización del capital corren paralelas al desenvolvimiento de la globalización y la crisis, como lo muestran los datos de fusiones y adquisiciones de la UNCTAD que absorben, en gran medida, la inversión extranjera directa. Entre 1991 y 2006, 67.6% de la IED se destinó a fusiones y adquisiciones, de las que apenas 1.4% (1 181), cada una con valor superior a mil millones de dólares, concentraron 59.5% del valor de todas las fusiones (cuadro 1).

Cuadro 1
Fusiones y adquisiciones 1987-2016

Periodos	*Número*	*Valor**	*IED**	*Valor/IED*	*Número*	*% total*	*Valor**	*% Valor total*
					> 1 000 millones dólares			
1987-1990	7 047	483	706	68.5	95	1.3	201	41.6
1991-2000	44 936	3 529	5 150	68.5	543	1.2	2 137	60.5
2001-2006	36 994	3 349	5 032	66.6	638	1.7	1 959	58.5
					> 3 000 millones de dólares			
2010-2016	71 408	3 523	1 071	32.9	389	0.5	2 931	83.2

*Miles de millones de dólares.

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report*, varios años, y base de datos.

Siguiendo el curso de la crisis, el valor de las fusiones y adquisiciones cayó en los tres primeros años de este siglo y se desplomó en 2009, de 621 000 millones de dólares en 2008 a 287 000 millones, y con altas y bajas alcanzó 889 647 millones en 2016, poco más de la mitad de la IED mundial. Noventa y uno por ciento de las fusiones y adquisiciones estuvo concentrado en los países desarrollados.

El agravado proceso de concentración y centralización en la crisis se advierte al observar que entre 2010 y 2016 se registraron 389 fusiones y adquisiciones con valor superior a 3 000 millones de dólares cada una, cuyo valor en su conjunto representó 83.2% del total reportado por todas las fusiones. Solo en ese último año, el monto de las 68 más grandes fusiones y adquisiciones fue equivalente a 86% del total, un monto cercano a la mitad de toda la inversión extranjera directa registrada en ese año (UNCTAD, 2017b).

Destacan los sectores de bebidas y productos farmacéuticos con importantes fusiones en los últimos años. En 2016, por ejemplo, el grupo belga de la cerveza Anheuser-Busch InBev N.V./S.A. realizó la mayor adquisición, por 101 500 millones de dólares, de SABMiller PLC de Estados Unidos y Teva Pharmaceutical Industries de Israel adquirió Allergan PLC-Generic Drug Business por 38 800 millones.

El estudio de tres matemáticos de Zúrich muestra que solo una compleja red de 143 empresas interconectadas con gran peso del capital financiero controla 40% de la riqueza mundial (Vitalli, Glattfer-del y Battiston, 2011). En 2006, por ejemplo se registró que las diez firmas farmacéuticas más grandes del mundo concentraban cerca de la mitad de la ventas globales del sector y en 2011 cinco corporaciones concentraban 54% de la producción mundial en el sector automotriz y 13 lo hacían 87% (Chesnais, 2016: 145). Este proceso ha llevado a la configuración de telarañas del gran capital trasnacional entre los más poderosos grupos monopolistas del planeta.[5]

Esta concentración sin precedentes de capitales implica, como se sabe, una grave desigualdad social, la multiplicación de la pobre-

[5] Véanse los diagramas de la página de internet Theyrule.com y, entre otros, Peter Dicken (2009) y Josefina Morales (2016).

za por el mundo y, en particular, la explotación de la fuerza de trabajo, del enorme ejército de reserva internacional. Así lo ilustran y demuestran las listas internacionales de Forbes de los personajes más ricos del mundo, los estudios de Oxfam, de Piketty y de Stiglitz sobre la desigualdad, la distribución y concentración del ingreso, y en mayor medida los numerosos movimientos sociales de 99% de la población que han denunciado a 1% que se apropia de la riqueza mundial generada por los trabajadores.

Entre las dimensiones financieras de la crisis se encuentran el crecimiento exponencial de los activos financieros y su explosiva circulación planetaria, al pasar de ser casi equivalentes al PIB global en 1990 a multiplicar 3.3 veces la economía mundial en 2007 y más de 3.5 en 2012; los dineros colocados en los centros financieros *offshore* crecieron explosivamente a partir de la crisis (Chesnais, 2016: 37; UNCTAD, 2013: 15) y, según los *Papeles de Panamá,* importantes empresarios y políticos tienen múltiples empresas de papel en esos centros financieros libres (International Consortium of Investigative Journalists, 2016). El Comité de la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM) registra en su reporte de 2015 que en el caso de la Unión Europea, los activos bancarios pasaron de representar 2.5 veces el PIB en 2000 a 3.7 veces el valor del PIB de la zona (Gottiniaux *et al*., 2015: 72).

Durante la crisis, la participación del Estado reapareció en el salvamento del capital financiero. El CDATM reporta que el costo público de los rescates bancarios de Estados Unidos entre 2008 y 2013 alcanzó 3.3 millones de millones de dólares registrados como gastos netos, sin contar el rescate de las empresas no financieras, como la industria automotriz. Con ello, el capital trasnacional recuperó su rentabilidad y el Estado aumentó su deuda.

En el informe de la inversión extranjera mundial de 2017, la UNCTAD registra entre las primeras 25 empresas trasnacionales no financieras que cuentan con participación del Estado tres trasnacionales alemanas (la Volkswagen con 20% de participación estatal), dos italianas, seis francesas, tres japonesas y cuatro chinas con 100% de participación estatal.

Como se sabe, la crisis inmobiliaria con epicentro en Estados Unidos, después del salvamento estatal millonario con los dineros

públicos, se transformó en los dos años siguientes en la crisis de deuda de la Unión Europea, sobre todo de Grecia y España, que llevó a la imposición de una política draconiana dictada desde la denominada *troika* europea y que ha hecho recaer el costo de la crisis sobre los trabajadores y la población en general, con altos niveles de desempleo y pérdida de seguridad social.

Entre 2007 y 2012, la deuda pública mundial registrada por el CDATM aumentó 67.8%, la de Estados Unidos 89.2 y la del Reino Unidos 98.3. La ayuda directa a la banca en la Unión Europea-28 representó 4.6% del PIB. La deuda pública y privada en la zona euro pasó de representar 383 del PIB en 2009 a 518% en 2013 (Gottiniaux *et al.*, 2015: 81 y 68). La deuda mundial de 200 millones de millones de dólares en 2013 representaba 2.9 veces el PIB mundial y en el tercer trimestre de 2017 alcanzó 233 000 millones, 3.2 veces la economía internacional.

En los últimos años se registra una gran inestabilidad monetaria, a veces llamada guerra de divisas: el euro inició su aparición con un cambio equivalente a 0.98 dólares, en diciembre de 2007 registró 1.5 y en diciembre de 2017 un cambio de 1.2 euros por dólar; el renminbi chino se cotizó a 8.29 por dólar en julio de 2004, se apreció hasta enero de 2014 a 6.052, volvió a caer y en 2017 aún no alcanzaba el valor de 2004. Esa situación se combina con altas tasas de interés en los países subdesarrollados para atraer capitales especulativos, elevando la deuda externa e interna, mientras la devaluación en los países de Nuestra América se acelera.

La inestabilidad se advierte también en el comportamiento de los precios de los *commodities*, que afecta gravemente a los países exportadores exhibiendo la vulnerabilidad de su sector externo que fue un detonante del crecimiento entre 2004 y 2012, precios determinados en gran parte por el capital especulativo en el mercado de futuros y que caen de forma estrepitosa en los años siguientes; es el caso del petróleo, el cobre y los metales preciosos.[6]

[6] El petróleo, por ejemplo, rebasó los 100 dólares por barril antes de la crisis de Lehman Brothers, bajó y volvió a subir hasta un máximo de 115 en 2014 y a partir de 2015 perdió más de 50%; el cobre, con una dinámica similar de sube y baja, alcanzó

La moderna acumulación originaria en el imperialismo de la crisis

Las nuevas modalidades depredadoras de la acumulación de capital a escala plantearía (la explotación y sobreexplotación del trabajo, la apropiación y concentración de la riqueza, la privatización fraudulenta de los bienes y servicios públicos, la renovada expoliación de los países subdesarrollados por el imperialismo que redefine un capitalismo neocolonial y la apropiación y reapropiación de la renta) han llevado a replantear el proceso de acumulación originaria de capital señalado por Marx. Destaca en esta perspectiva el trabajo de David Harvey al caracterizar a esta etapa del nuevo imperialismo por la acumulación por desposesión (Harvey, 2005).[7]

En esta etapa, en la que el capital no logra relanzar su crecimiento, se agudizan sus contradicciones y su desenvolvimiento desigual. El capital va por todo con los métodos más violentos y trascendentes de aquellos con los que nació: el capital, dice Marx, viene al mundo "chorreando sangre y lodo por todos los poros, desde los pies a la cabeza" y nosotros observamos ahora "cómo se va" o, si quieren, "cómo se irá" al advertir que las fuerzas destructivas son dominantes; que se va arrasando con todo: con el trabajo, con los hombres, con la Tierra, con la vida… Hoy, el capital amenaza el futuro de la humanidad.

A diferencia del papel histórico que la acumulación originaria desempeñó como punto de partida del régimen capitalista de producción entre los siglos XVI-XVIII, hoy resurge para superar la crisis, sin lograrlo, y profundiza la crisis civilizatoria.

---

un máximo de 399.7 centavos de dólar por libra en 2011 y en 2017 registró 279.9 centavos; el oro y la plata alcanzaron precios máximos entre 2011 y 2012 y descendieron desde 2013.

[7] Se recupera a Marx y Rosa Luxemburgo y se difiere entre la importancia del proceso; algunos autores señalan que esta acumulación originaria siempre ha acompañado a la acumulación capitalista y otros que al elevar su importancia en esta etapa, se ignora el proceso central de explotación del trabajo.

Como nunca, hoy la acumulación de capital muestra la concentración de riqueza extrema, la mayor masa monetaria de la historia que no se transforma en capital, exhibiendo características de decadencia y parasitismo como las múltiples y diversas modalidades del rentismo (de la tierra y los recursos energéticos y minerales, de la biodiversidad, del dinero, de la infraestructura privada de las comunicaciones y transportes, del conocimiento).

Es un momento histórico en el que las masas de millones de hombres, en escala mundial, planetaria, se encuentran despojadas de todo y son lanzadas al mercado mundial ya no solo en el nivel regional o nacional: los millones de trabajadores migrantes por el mundo y los millones de desplazados por las guerras imperialistas lo ilustran en toda su dramática dimensión. Un ejército global de reserva.

En la acumulación originaria se destacó la expropiación de los bienes de la Iglesia, los bienes públicos y los bienes comunes. Con el neoliberalismo hemos visto la destrucción y privatización del patrimonio público y la empresa pública en todos los países, y registrado una ofensiva sin precedentes contra los pueblos originarios de los países dependientes para apropiarse de sus territorios, ya para la explotación minera ya para la apropiación de la biodiversidad. Recuerda Marx:

> [...] a finales del siglo XV y durante todo el XVI [se dictaron] *en toda Europa occidental una serie de leyes persiguiendo a sangre y fuego el vagabundaje*. […] La legislación los trataba como a delincuentes "voluntarios", como si dependiese de su *buena voluntad el continuar trabajando en las viejas condiciones, ya abolidas* (Marx, 1972: 625, cursivas del original).

Hoy, los migrantes mexicanos y centroamericanos, denostados como delincuentes, son perseguidos a sangre y fuego por el neofascista Trump en Estados Unidos y, en general, el racismo antiinmigrante emerge por toda Europa.

> Otra de "las palancas más poderosas de la acumulación originaria […] La única parte de la llamada riqueza nacional que entra real y verda-

> deramente en posesión colectiva de los pueblos modernos […] es la deuda pública [… que] ha venido a dar impulso tanto a las sociedades anónimas, al tráfico de efectos negociables de todo género como al agio; en una palabra, a la lotería de la bolsa y a la moderna bancocracia" (Marx, 1972: 641-642).

Dicha deuda llevó a las políticas de austeridad y a las reformas fiscales que hacen recaer, más que antes, el peso de la misma sobre la mayor parte de la población con los impuestos indirectos, como el IVA, en lugar de los impuestos a los grandes capitales. Se trata de un proceso que sufrieron los trabajadores y la población toda en Nuestra América en los años ochenta, durante la llamada crisis de la deuda, y que con la crisis global abierta a partir de 2008 se reprodujo en Grecia y España, se generalizó en los últimos años a toda la Unión Europea y se reproduce otra vez en América Latina en los últimos años.

Y hoy, la voracidad del capital sobre los ingresos de los trabajadores es extrema: sean sus salarios que se ven atrapados en el endeudamiento sin fin con las tarjetas de crédito o préstamos hipotecarios o, peor aún, al utilizar sus fondos de pensión en la economía casino que juega sus ingresos en los mercados de valores del mundo: miserables mecanismos de despojo sobre los trabajadores, al caer sobre su salario actual y futuro, sin olvidar la ofensiva sobre el trabajo que incrementa la precarización y la impone a través de nuevas contrarreformas a las leyes del trabajo.

¿Y qué podemos destacar hoy sobre el papel de Nuestra América, de los países del Tercer Mundo, estrujados, expoliados y atrapados en los intentos del gran capital para salir de la crisis, a diferencia del papel que desempeñaron en la acumulación original de capital, cuando se registra una nueva ofensiva sobre los territorios?

Marx afirmaba que

> El descubrimiento de los yacimientos de oro y plata de América, la cruzada de exterminio, esclavización y sepultamiento en las minas de la población aborigen, el comienzo de la conquista y el saqueo de las Indias Orientales, la conversión del continente africano en cazadero producción capitalista. Estos procesos idílicos *representan otros tantos factores fundamentales* en el movimiento de la *acumulación origi-*

> *naria*. Tras ellos, pisando sus huellas, viene la *guerra comercial* de las naciones europeas, cuyo escenario fue el planeta entero" (Marx, 1972: 638, cursivas del original).

Lenin (1915), en su clásico libro sobre el imperialismo, señalaba el fin del reparto colonial del mundo y las modalidades que imponía la nueva etapa del capitalismo a principios del siglo XX. Neocolonialismo que desde finales del siglo XX adquiere nuevas manifestaciones de dominación, expoliación y explotación de nuestros pueblos (Morales, 2016).

Una de las nuevas características de esta acumulación depredadora en esta fase es el crecimiento de la acumulación criminal que emplea múltiples formas violentas de apropiación de la riqueza social, pública y de las familias que rompen el monopolio absoluto de la violencia ejercida por el Estado.

Este crecimiento de la economía criminal junto con la acumulación por desposesión que ha predominado en gran parte en la expansión imperialista de las últimas décadas y las contradicciones interimperialistas que trae consigo la globalización han conllevado una acelerada descomposición de la institucionalidad política burguesa tradicional así como de la creada después de la segunda guerra mundial, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La acumulación criminal se ha reproducido velozmente por los países subdesarrollados y ha llevado a un registro internacional del proceso y de los flujos financieros ilícitos. Sin embargo, hay que señalar que toda la estructura económica dependiente está estrecha, estructural y subordinadamente entrelazada con el imperialismo.

El informe sobre el crimen trasnacional en los países en desarrollo de 2017, del *Global Financial Integrity* (GFI), centro de investigación en Washington, considera que "el crimen trasnacional es un negocio, y un negocio muy bueno. El dinero es la motivación primaria para estas actividades ilegales". Su valor se estima entre 1.6 y 2.2 millones de millones de dólares anuales, equivalentes a 2.8% del PIB global; el tráfico de drogas representa 29% del valor total de estas actividades criminales y el de personas, 6.8 por ciento.

El crecimiento de la economía criminal en 11 sectores (del tráfico de drogas y la trata de personas al tráfico de armas y el trabajo esclavo, pasando por la piratería y el comercio ilícito de minerales y petróleo) y de la circulación de los flujos ilícitos del dinero se registra fundamentalmente, hasta ahora, en los países dependientes y en los pequeños paraísos fiscales. Sin embargo, hay que advertir que como todo el proceso de acumulación de capital, tiene en conjunto, sin duda, sus centros neurálgicos de consumo y realización en los países desarrollados.

En 2014, el valor de la economía criminal se calculaba entre 1.6 y 2.2 millónes de millones de dólares anuales, del cual la droga concentra cerca de 30%; la Organización Internacional del Trabajo estimaba la ganancia del tráfico humano (incluidos migrantes, trata de personas y trabajo esclavo) en 150 millones de dólares, la ONU estimó la minería ilegal en 48 000 millones de dólares y el robo de petróleo en 11 900 millones (Global Financial Indtegritgy, 2017a: 3-4, 75 y 83).

Entre 2005 y 2014, los flujos financieros ilícitos de los países en desarrollo fueron equivalentes a 19.1% del valor del comercio exterior y su mayor volumen se encuentra en el mismo comercio exterior, el cual, como se sabe, es realizado en gran parte por el capital trasnacional; "se encuentra que en promedio, 87% de los flujos ilícitos de salida se deben a la fraudulenta facturación del comercio" (GFI, 2017b: vii).

Por otra parte, es difícil conocer realmente el monto de los dineros en los centros financieros *offshore,* que son, sin duda, flujos ilícitos internacionales que se esconden en la maraña de empresas intermediarias para la evasión de impuestos de los grandes capitales y personajes ilustres, como lo mostraron los *Papeles de Panamá*. La UNCTAD estima que los flujos de inversión hacia los centros *offshore* registraron un *boom* a partir de la crisis: pasaron de alrededor de 30 000 millones de dólares en 2006 a un máximo cercano a los 90 000 millones en 2011 (UNCTAD, 2013: 15).[8]

[8] En una gráfica se advierte que los flujos de dinero hacia los centros *offshore* son muy inestables, sumamente especulativos. Eran casi inexistentes en los primeros años de la década del noventa, se elevaron durante la crisis asiática de finales de esa década, volvieron a caer en la crisis de las empresas punto.com en los primeros años

La dimensión política de la crisis: la crisis institucional internacional

En este complejo escenario, Trump llegó en 2017 al poder del imperio más poderoso en decadencia y en medio de contradicciones interoligárquicas e interimperialistas, con el anuncio de destruir el *establishment* de Washington y a los poderosos medios de comunicación denunciados como fabricantes de *fake news*. Su ascenso mismo en el seno del Partido Republicano como su candidato exhibió no pocas contradicciones y su campaña contra el poder político tradicional de Washington representado por el Partido Demócrata y también por el Republicano profundizó esa ofensiva. Su misión: *America Great Again*.

El *american moment* del primer año de gobierno de Donald Trump exhibe crecientes tensiones y contradicciones, incluso hasta recomposiciones, en el seno mismo de la oligarquía financiera trasnacional y sus representantes públicos en los tres niveles de gobierno que ha dominado el poder en Estados Unidos.

La composición de su gabinete, si bien mantiene a una de las principales fracciones del capital financiero (Goldman Sachs) y a la petrolera (Shell), fortalece la presencia de la fuerza militar y abre paso a las fuerzas más retrógradas del rompecabezas político estadounidense; hay que advertir que en el seno de las mismas, y no sin contradicciones, hay grupos que las entrelazan y conforman una tríada, pues los intereses petroleros también son financieros y también son militaristas. Asimismo, contiene contradicciones en su seno entre tendencias y representantes del globalismo de libre comercio y el nacionalismo fascistoide enarbolado por Donald Trump (Petras, 2017, y Dierxcens y Formento, 2017).

Las contradicciones crecientes se han exhibido en la salida y entrada de diversos funcionarios de alto nivel, de voceros de la Casa Blanca al principal ideólogo del nacionalismo fascistoide, Steve Bannon.

---

de este siglo y se desenvuelven entre subes y bajas durante la gran crisis (UNCTAD, 2013:15).

El *estilo personal de gobernar*, como lo llamaba Daniel Cosío Villegas al analizar el sistema político mexicano, de Donald Trump (sucio, autoritario y fraudulento negociador inmobiliario) ejercido por medio del constante ataque racista contra todos (los mexicanos en primer lugar), vía tuits mañaneros, de mentiras cotidianas y narcisismo extremo, exhibe una creciente debilidad de la institucionalidad democrática de ese país, mostrada ya desde el proceso electoral.

La salida inmediata de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y el Acuerdo de París para contener el cambio climático anunciada por Donald Trump en sus primeros días de gobierno, la denuncia sistemática del NAFTA como un tratado "injusto" para ese país, la pregunta del funcionamiento de la OTAN y la OMC, el retiro de recursos para la UNESCO y para el Fondo Multilateral de Inversiones del BID, así como el reconocimiento de Jerusalén como la capital de Israel, solo de Israel,[9] entre otras decisiones y declaraciones, han acrecentado la crisis institucional internacional que ya la globalización había puesto en entredicho desde los años ochenta. El incremento sustancial del presupuesto de defensa anuncia lo que John Saxe-Fernández (2018) llama "la nazificación de la política exterior" de Estados Unidos.

Esta fase del capitalismo, con la crisis multidimensional que la caracteriza, se acompaña asimismo, como señala Chesnais, de guerras regionales y una regresión ideológica y cultural, con el creciente fanatismo y fundamentalismo, como lo muestra el ascenso de la derecha en el mundo (Chesnais, 2016: 271).

México bajo el TLCAN en la gran crisis

En el primer minuto del 1 de enero de 1994 el México profundo sacudió al país: los indígenas tzeltales, tzotziles, choles, tojolabales

[9] Jerusalén es una ciudad histórica, centro de tres religiones internacionales (musulmanes, judíos y cristianos), reconocida por la ONU como una ciudad internacional.

y zoques de Chiapas dijeron ¡basta! y se levantaron en armas contra el supremo gobierno. Ese primer minuto correspondía, al mismo tiempo, al primer minuto del primer día del primer año en que el gobierno había anunciado que México ascendería al Primer Mundo: entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el TLCAN, el TLC.

Entre 1994 y 2017 han pasado 24 años en que el país ha cambiado; la reestructuración económica reorientó la economía nacional hacia el exterior abandonando el mercado interno que se apoyaba, en gran parte, en la empresa púbica y en las políticas de desarrollo económico y regional; la privatización y la apertura desarticularon las cadenas productivas creadas en las década previas cuando el país crecía a 6% anual.

En diversos trabajos he analizado el saldo económico de este proceso que ha reconfigurado un capitalismo neocolonial, en los que he destacado el mediocre y desigual crecimiento (sectorial, social y regional) entre recesiones recurrentes;[10] el cambio en la estructura productiva y en el proceso de trabajo; y la transformación de un proceso de privatización y apertura a uno de desnacionalización que ha llevado a la pérdida de soberanía alimentaria y energética y al control del capital extranjero de las actividades estratégicas. Asimismo, se advierte que el TLCAN no solo fue un tratado de libre comercio, fue un tratado de libre circulación de capital (financiero y de inversión directa) al mismo tiempo que un tratado que cerró las puertas a la libre circulación de la fuerza de trabajo y llevó a trabajar sin documentos a 12 millones de mexicanos en Estados Unidos.

La apertura y la redefinición de la inserción internacional dependiente en la globalización, a la cola de las cadenas trasnacionales de valor, convirtieron el país en uno manufacturero exportador, ten-

[10] La rampante tasa de crecimiento promedio de la últimas décadas, de 2.3%, se inicia desde la década perdida de los ochenta y se vuelve crónica con el TLCAN; su mejor expresión son la tasa de crecimiento del PIB per cápita menor a 1% cada año, la insuficiente creación del empleo y la dramática repercusión en las condiciones de precarización del empleo y crecimiento de la superexplotación del trabajo (Morales, 2015, 2016 y 2017b).

dencia que venía con el proceso maquilador acelerado desde los años ochenta; exportaciones que, hay que repetir, las realizan, en su mayor parte, las grandes empresas trasnacionales y muestran el crecimiento del comercio intrafirma. En particular, lo convirtieron en el segundo socio comercial de Estados Unidos en el año 2000 (17.2% del total), habiéndose registrado tasas muy altas de crecimiento de las exportaciones en los primeros años del TLCAN. Sin embargo, desde principios de este siglo, el curso de la crisis en Estados Unidos y la incorporación de China en el mercado mundial incidieron y limitaron este proceso en condiciones de grave vulnerabilidad externa.

A lo largo de este periodo, las transformaciones incluyen la recomposición de la oligarquía, del Estado y de las clases trabajadoras, de la población en su conjunto (Morales, 2017c).

El tratado sufrió transformaciones. Después de la primera crisis de 1995 aceleró el proceso de entrega al capital extranjero y luego de la crisis de las empresas.com en Estados Unidos, en 2001, que en México se transformó en una recesión de tres años, el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York en ese mismo año llevó a incluir los aspectos de seguridad, con el anexo de Prosperidad y Seguridad que se concretó con la firma de la Iniciativa Mérida, a semejanza del Plan Colombia, que entró en vigor a partir de 2006, con la consecuente pérdida de soberanía nacional.

Entre la crisis orgánica del régimen político y el capitalismo neocolonial de 2007 a 2017

El fraude electoral de 2006 que impidió la posibilidad de un cambio de política económica como los que se registraban en el sur de Nuestra América llevó al segundo gobierno panista, con Felipe Calderón (2007-2012) –que pretendió acallar su ilegitimidad con la guerra contra el narcotráfico–, a continuar con las políticas privatizadoras estratégicas (cierre fulminante de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro que dejó a 44 000 trabajadores del Sindicato Mexicano de Electricistas sin trabajo en octubre de 2009, intento de contrarreforma energé-

tica que fue impedido por la movilización popular y privatización de las pensiones de la seguridad social de los trabajadores del Estado) y a profundizar la apertura al capital extranjero con la inserción más dependiente en las cadenas de producción trasnacional, a la cola en los eslabones más débiles, acentuando una superespecialización exportadora en tres o cuatro ramas manufactureras que llevó a límites críticos a las empresas energéticas públicas al ponerlas, como diría el Banco Mundial, en punto de quiebra para facilitar su cierre o su asociación con el capital extranjero.

El *mexican moment* con el que inició el gobierno de Enrique Peña Nieto, en diciembre de 2012, consiguió la firma del denominado "Pacto por México", por el cual los tres partidos políticos mayoritarios (PRI, PAN y PRD)[11] acordaron continuar con las políticas económicas neoliberales para garantizar sus "fundamentales" e imponer las reformas estructurales de tercera generación: la laboral (aprobada en las últimas semanas del gobierno anterior), la fiscal, la educativa y, la joya de la corona: la contrarreforma energética, con las falsas promesas de bajar los precios de los energéticos, elevar la calidad de la educación y mejorar salarios y condiciones de trabajo.

Estos dos últimos sexenios registraron la gran crisis que atraviesa el capitalismo mundial, cuya recesión en 2009 fue una de las más profundas de la historia económica del país: de 5.2 %, con la nueva base de 2013 y de 6.5% con base 2009. El PIB per cápita, por ejemplo, creció apenas 0.4% cada año entre 2008 y 2016. La inversión pública no se recupera y apenas si representa 70% de la registrada en 2008; la inversión extranjera en 2016, a dólares de 2009, era todavía 10% menor que la de 2008; las exportaciones totales crecieron en ese periodo

[11] El Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había gobernado el país desde los años cuarenta como un partido de Estado, perdió las elecciones entre 2000 y 2012; en una fallida transición democrática, volvió al poder en ese último año. El Partido Acción Nacional (PAN), partido tradicional de derecha desde su fundación en los años treinta en el gobierno de Lázaro Cárdenas, gobernó con estruendo fracaso los primeros 12 años de este siglo. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue fundado en 1988 después del fraude contra Cuauhtémoc Cárdenas y su regresión y descomposición se acentuó en los últimos seis años.

apenas a 1.4% anual por la caída de las petroleras, mientras que las manufactureras registraron un crecimiento anual de 3.3%, cuando en los primeros siete años del TLCAN lo hicieron al 17.4 por ciento.

Su desigual efecto regional acentuó la industrialización de las zonas exportadoras, fundamentalmente con eje en la industria automotriz, en tanto que las zonas petroleras, después del último *boom* de los altos precios internacionales, enfrentan deficiente infraestructura, agotamiento de pozos y falta de exploración, y el desempleo creciente que conlleva la privatización de Pemex.[12] La recesión del 2009, por ejemplo, afectó en mayor medida que al promedio nacional a las entidades de la frontera norte con caídas de 10.9% en Baja California y de 9% en Tamaulipas. Y en todo el periodo 2008 a 2016, Aguascalientes, Querétaro y el Estado de México, que han reorientado su estructura productiva hacia la exportación, registraron tasas de crecimiento superiores al doble de la tasa nacional.

Sectorialmente crecen las ramas de infraestructura, logística y comunicaciones que sostienen las actividades exportadoras, que en el caso de la minería conlleva el despojo de territorios indígenas, en la mayoría de los casos, y ha creado innumerables conflictos sociales. También ganan peso los servicios, en los que se reproduce la heterogeneidad estructural entre actividades en que predomina la pequeña y mediana empresa con alta informalidad del empleo; en el caso del comercio al por menor, por ejemplo, hay diferencias abismales entre las pequeñas tiendas y mercados públicos y las cadenas comerciales, nacionales o extranjeras, así como entre los servicios de atención personal en los hogares y los de información con creciente penetración del capital extranjero.

Al tiempo que el sector inmobiliario (12% del PIB) impuso una violenta reconfiguración urbana, la concesión de la quinta parte del territorio nacional al capital extranjero minero, a través de una tí-

[12] Durante el auge de los precios de los *commodities*, entre 2006 y 2014, el país recibió por exportaciones de petróleo 315 millones de dólares, más de seis veces lo recibido durante el *boom* petróleo de 1978-1982, y ni siquiera se construyó la barda de una refinería.

pica acumulación por despojo, expulsó a pueblos originarios y se apropió o contaminó tierras y agua, lo que creó innumerables conflictos sociales.

Entre los aspectos de la reproducción neocolonial de la dependencia encontramos el déficit estructural del comercio exterior con nuevas modalidades, escondido bajo un superávit comercial con Estados Unidos,[13] la pérdida de la soberanía alimentaria y energética, y la superexplotación del trabajo.

La pérdida de soberanía alimentaria se advierte en el peso de las importaciones en los granos básicos. Según la FAO, en 2013 el país importaba 70% del consumo del trigo, 85% del arroz, 46% de aceites vegetales, 23% del maíz, más de la cuarta parte de la leche y de la quinta de la carne, y más de la mitad de esta corresponde al pollo.

El Banco de México (2017) registró en 2016 un déficit comercial de 13 135 millones de dólares, incluido un déficit petrolero de 17 168 millones, tanto por la caída en la producción de petróleo como por la creciente importación de gasolina y petroquímicos. La manufactura exportó 336 076 millones de dólares (89.9% del total) y a ello contribuyó la industria automotriz con la tercera parte; sin embargo, registra un déficit en la industria no automotriz de 69 194 millones de dólares.

Estas transformaciones, como en las economías imperialistas, acentúan el proceso de concentración y centralización del capital y la riqueza, con un predominio estratégico del capital extranjero y el crecimiento de la precarización y la sobreexplotación del trabajo. Para ilustrar este proceso, los datos de la manufactura global son incuestionables. En el caso de la rama de autopartes, la participación de las remuneraciones en el valor agregado descendió de 64% en 2003 a 28.4% en 2015, mientras que el superávit se elevó de 36 a 71.6%; y en la de componentes electrónicos el descenso fue de 61.1 a 36.1% con el consiguiente incremento del superávit (INEGI, 2017).

[13] De acuerdo con las estadísticas del BEA de Estados Unidos, el déficit de la balanza comercial de México con Estados Unidos registró su más alto nivel en 2007 por 78 955 millones de dólares.

México tiene uno de los salarios más bajos del mundo. El salario mínimo, apenas equivalente a 140 dólares en 2017, no cubría la canasta básica, para la que se requerirían tres salarios mínimos. Según la encuesta de ocupación y empleo, la mayoría de los trabajadores (61.2%) apenas si recibía hasta tres salarios mínimos y las dos terceras partes del personal ocupado no tenían prestaciones ni seguridad social (INEGI, 2018). En el mundo del trabajo reinaba la precariedad, la subcontratación y la economía informal, y estaba en marcha una mayor ofensiva con la propuesta de reglamento de la Ley Federal de Trabajo, ya de por sí regresiva, aprobada en noviembre de 2012.

La volatilidad de los precios internacionales de las materias primas[14] exhibía la extrema vulnerabilidad externa que se expresa en la continua devaluación y el crecimiento de la deuda interna, cuyos bonos están en alto porcentaje en manos del capital extranjero, y presenta puntos críticos en la deuda de algunos gobiernos estatales. El tipo de cambio, por ejemplo, fue de 7.99 pesos por dólar en 2007 y de 18.66 pesos en 2016.

La política oficial de guerra contra el narcotráfico de creciente militarización de la seguridad interna, iniciada durante el gobierno de Calderón y continuada por el gobierno de Peña Nieto, ha llevado al país a una crisis de derechos humanos sin precedente y desde la desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, el 26 de septiembre de 2015, se mostraba en toda su crudeza la crisis orgánica del régimen, acompañada de un sólido y creciente entramado de corrupción entre importantes empresarios, altos funcionarios públicos y destacados gobernadores del partido oficial (PRI).

La violencia desatada por la guerra contra el narcotráfico y la corrupción muestran cotidianamente el crecimiento de la economía criminal y la descomposición de las instituciones públicas, entre lo que destaca la crisis del sistema de procuración de justicia y la falta de transparencia pública.

[14] En el caso del petróleo, tuvo una incidencia directa en las finanzas públicas y se redujeron la producción y la exportación.

El saldo trágico es inimaginable: más de 200 000 asesinatos impunes, más de 35 000 desparecidos con más del 10% de ellos bajo la desaparición forzada y centenares de cadáveres a lo largo del territorio nacional encontrados por los familiares que los buscan incansablemente, ocurrencia permanente de feminicidios y robo creciente del petróleo y la gasolina de la empresa pública a lo largo de la red de ductos en puntos críticos como la Sierra Norte de Puebla y Guanajuato.

Los flujos ilícitos de dinero están diversificados. Provienen de la facturación fraudulenta en el comercio exterior, del lavado de dinero, de las casas de juego legalizadas y del comercio ilegal de petróleo, gasolina y minerales robados; y en los últimos años creció la acumulación mafiosa producto de actividades criminales como secuestro, robo, cobro de piso, trata de mujeres y "levantón" de migrantes y trabajadores, entre otras actividades.[15] La acumulación criminal se expresa en un violento despojo del territorio nacional que apunta en diversas regiones hacia un Estado fallido controlado por el crimen organizado con creciente incidencia en el aparato político nacional, como lo muestra el asesinato de más de 17 autoridades o candidatos de elecciones locales en las primeras semanas de 2018.

No es fácil calcular la dimensión de las actividades de la economía criminal; diversas estimaciones van de 1 a 2% hasta 8 a 10% del PIB, incluido el costo de la corrupción. Otra expresión estudiada es el curso de los flujos financieros ilícitos. En 2012, Dev Kar de *Global Financial Integrity* (Kar, 2012) publicó un amplio estudio sobre el tema en México en el que se advierte que el problema viene de tiempo atrás; recoge lo que el Banco Mundial ya señalaba en su informe sobre el desarrollo mundial de 1985: "en términos absolutos ningún país ha sufrido una fuga de capital mayor que México".

En ese trabajo, que cubre cuatro décadas (1970 a 2010), se estudia además la relación de este fenómeno con la economía sumergida y los desequilibrios macroeconómicos, y se encuentra que la dimen-

[15] Se dice que trabajadores o migrantes han sido "levantados" por el crimen organizado cuando son secuestrados, desaparecidos o asesinados.

sión de estos flujos está influida por las crisis cíclicas; el mayor volumen de salida se registró en 1995.[16]

La facturación fraudulenta en el mercado exterior absorbe el grueso de los flujos financieros ilícitos en nuestro país: "Entre 1994 y 2010, el TLCAN parece haber facilitado la salida de flujos ilícitos por un valor de 561 000 millones de dólares a través de la facturación a la baja de las exportaciones y al alta de las importaciones" (Kar, 2012: 33). Representó en esos años un promedio de 6.3% del PIB y su monto anual pasó de 17 400 millones de dólares en los noventa a 49 600 millones en la primera de década este siglo.

El principal destino de los fondos, que pasaron de 15 000 millones de dólares en 2002 a 25 700 millones en 2010, es la banca en Estados Unidos; le siguen los centros financieros del Caribe, como Las Bahamas, y de Europa, como los de Luxemburgo, y la banca europea.

En febrero de 2015, el Consorcio Internacional de Periodismo de Investigación dio a conocer un estudio sobre más de 100 000 cuentas bancarias del HSBC en Suiza; se reportó que había 1 893 cuentas de México, 100 de ellas con más de 100 millones de dólares cada una.[17] La investigación de los *Papeles de Panamá* en 2016 dio otros nombres. Las denuncias sobre la corrupción en México se han multiplicado en el gobierno de Peña Nieto y el país ocupa los primeros lugares entre los mayores índices de corrupción. Desde el segundo semestre de 2017, han proliferado los procesos judiciales contra varios exgo-

[16] Esta investigación considera que "los flujos financieros ilícitos, definidos someramente, implican capital que se ha obtenido, transferido o utilizado de forma ilegal e incluyen todos los flujos de capital saliente no registrados que conllevan la acumulación de activos extranjeros por parte de residentes en contra de las leyes aplicables y el marco normativo del país" (Kar, 2012 : 1).

[17] Véanse, entre otros, *La Jornada, El Universal, El Financiero* y *Proceso,* en su página electrónica, de la segunda semana de febrero de 2015. Entre los nombres inicialmente conocidos destacan Arturo Elías Ayub, exdirector de la Comisión Federal de Electricidad; dos expresidentes de la Bolsa Mexicana de Valores; Carlos Hank Rhon, uno de los hombres más ricos del país, director del Grupo Financiero Interacciones y del Grupo Hermes, empresa constructora de infraestructura; y Jaime Camil Garza, empresario asociado con Peña Nieto y con una empresa acusada de fraude a Pemex.

bernadores por fraudes y diversos delitos, sin una sólida respuesta judicial, y continuamente se descubre la utilización ilegal de los recursos públicos en las campañas políticas del partido oficial (PRI) sin mayores consecuencias.

Tal crisis y descomposición política y social ha llevado a una resistencia popular, incluso armada, y a una creciente represión política y una violencia inédita contra periodistas y activistas defensores de derechos humanos y de los territorios de los pueblos indígenas del país. Entre 2006 y 2016 fueron asesinados 75 periodistas; entre 1995 y 2015 Lucía Velázquez registra 503 agresiones y 99 asesinatos a defensores y activistas ambientales,[18] y la Comisión Nacional de Derechos Humanos conoció del asesinato de 25 defensores de derechos humanos entre 2010 y 2015,[19] asesinatos sin resolver entre los que destacan los de Miroslava Breach y Javier Valdez, periodistas de *La Jornada*.[20]

La renegociación neocolonial del TLCAN bajo Trump

Desde la campaña de Donald Trump, México se convirtió en uno de los blancos preferidos del racista, xenófobo y misógino corredor de bienes raíces, actual presidente del imperio más poderoso de la historia.

Los trabajadores migrantes sin papeles en ese país fueron acusados una y otra vez de violadores, asesinos, drogadictos, narcotraficantes y cualquier otro crimen inimaginable; y México fue denunciado como un país que se "ha aprovechado" y "robado trabajos" de Estados Unidos con el tratado comercial más injusto de la historia, el TLCAN, que ha llevado a un inaceptable déficit comercial favorable a nuestro

[18] Citado por Víctor Toledo, destacado ambientalista, en *La Jornada*, 5 de diciembre de 2017.

[19] En el diario *Animal Político* del 7 de marzo de 2016 se cita la Recomendación General número 25 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 8 de febrero del mismo año.

[20] El trabajo de periodistas y escritores mexicanos sobre la violencia, el narcotráfico y la corrupción es de primera línea y hay que conocerlo.

país. La solución fascistoide: un nuevo muro completito en los 3 200 km de la frontera entre México y Estados Unidos que México pagaría y la expulsión de millones de trabajadores.

El nacionalismo neofacistoide de Trump lo llevó, al asumir la presidencia, a cancelar el TPP y a reproducir la amenaza de salirse del TLCAN.

En agosto de 2017, se inició la renegociación del TLCAN en condiciones de extrema polarización con los tuits mañaneros de Donald Trump que amenazan con su salida; con exigir mayor participación estadounidense, no regional, en la industria automotriz; imponer admisión temporal para los productos agrícolas; eliminar el artículo 19 que establece jurados internacionales en las controversias comerciales; y, en general, incrementar impuestos a las exportaciones mexicanas.

La renegociación desde el gobierno mexicano, bajo su crisis orgánica, ha exhibido de forma creciente un mayor sojuzgamiento –servilismo casi– de la presidencia y del secretario de Relaciones Exteriores, supuesto amigo personal del yerno de Donald Trump que logró la visita del candidato republicano durante su campaña, la cual fue ampliamente rechazada por la opinión pública nacional.

Las repercusiones económicas están a la vista: alta volatilidad del tipo de cambio con el consecuente incremento de la inflación; impuestos unilaterales estadounidenses a algunos productos; "renegociación" anticipada, al margen de la renegociación general, en el caso del azúcar; y prolongación de la negociación que aumenta la inestabilidad y la secrecía de la negociación. Crítica y lesiva para nuestro país será la secreta negociación de los energéticos.

México enfrenta los desafíos más graves de su historia contemporánea en 2018, año de elecciones federales (presidenciales, de senadores y diputados) y de 11 entidades estatales, encabezadas por la de la Ciudad de México. Económicamente enfrenta la renegociación neocolonial del TLCAN, que en febrero de 2018 todavía arrastra gran incertidumbre y cuya cancelación agravaría la tendencia de bajo y desigual crecimiento; amen del crecimiento endeble, el incremento del costo de la deuda y de la inflación y la devaluación toman vuelo. Políticamente, la alternativa popular de Andrés Manuel López Obra-

dor por un cambio de rumbo económico y político enfrenta al conjunto de fuerzas sociales y políticas del régimen neoliberal que tienen en el fraude un arma muy poderosa, mientras crecen las resistencias sociales, desarticuladas, frente a esta política económica depredadora y la violencia del régimen y el crimen organizado.

Bibliografía

Banco Mundial, página de internet para estadísticas del PIB mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD>.

Chesnais, Francois (2016), *Finance Capital Today. Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*, Boston, Brill/Leiden.

Dicken, Peter (2009), *Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy*, Nueva York, Guilford Press/Ernst & Young.

Dierxcens, Win y Walter Formento (2017), *Crisis de "paradigma" o de sistema. ¿Estallará 'la madre' de todas las burbujas?*, <http://mariwim.info/?p=77>.

Global Financial Integrity (2017a), *Trasnational Crime and the Developing World*, Washington, D.C.

——— (2017b), *Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014*, Washington, D.C.

Gottiniaux, Pierre, *et al*. (2015), *Las cifras de la deuda 2015*, Bruselas, Comité de la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM).

Guillén, Arturo (2015), *La crisis global en su laberinto*, Madrid, Biblioteca Nueva.

International Consortium of Investigative Journalists (2016), *Panama Papers*, base de datos y numerosos reportajes nacionales e internacionales.

Lenin, Vladimir Ilich (1916), *El imperialismo fase superior del capitalismo*, Madrid, Fundación Federico Engels, s/f. Disponible en línea.

Marx, Carlos (1974), *El capital*, México, FCE.

Mészáros, Itsván (2005), *Socialismo o barbarie: la alternativa al orden social del capital*, México, Paradigmas y Utopías.

Morales, Josefina (2015), "La reestructuración industrial bajo el TLCAN. Dimensiones territoriales", en Eugenia Correa y Antonio Gazol Sánchez (coords.), *A veinte años del* TLC, México, UNAM/FCE/Academia Mexicana de Economía Política, pp. 109-142.

——— (2016), "El TLCAN: 20 años que consolidaron un capitalismo neocolonial", en Jaime Estay Reyno (coord.), *Perspectivas de los modelos alternativos en América Latina en el contexto de la crisis capitalista*, Puebla, BUAP, pp. 243-277.

——— (2017a), "El imperialismo hoy", *Memoria*, núm. 260, pp. 23-27.

——— (2017b), "¿Renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte?", *Megafón*, núm. 19, diciembre, <https://www.clacso.org.ar/megafon/megafon19_articulo6.php>.

——— (2017c), "Las transformaciones del Estado bajo los tratados de libre comercio. El caso de México", *Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 131-146.

Petras, James (2017), "Who rules America? The power elite in time of Tump", *Global Research*, septiembre 13.

Saxe-Fernández, John (2018), "Marcha *vs* catástrofe climática. Tillerson en México" *La Jornada*, 1 de febrero, p. 24.

United Nations Commerce, Trade and Development (2013), *World Investment Report 2013*, Ginebra, ONU.

——— (2017a), *World Investment Report 2017*, Ginebra, ONU.

———(2017b). Base de datos United Nations Industrial Devolpment Organization (UNIDO) (2011) *Industrial Development Report 2011*, Viena.

———(2017), *Industrial Development Report 2018. Demand for Manufacturing: Driving Inclusive and Sustainable Industrial Development*, Viena.

U. S. Bureau of Economic Analysis, <https://www.bea.gov>, consultada en febrero de 2018.

Vitalli, Stefania, James B. Glattfelder y Stefano Battiston (2011), "The network of global corporate control", *PLoS ONE*, vol. 6, núm. 10, p. e25995.

12. CAPITAL FICTICIO Y LIBERALIZACIÓN FINANCIERA: UNA REVISIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO DE 1994 A 2016

*Alejandro César López Bolaños**

Introducción

El peso de las deudas pública y privada (internas y externas) constituye uno de los aspectos más identificables de la condición dependiente de las economías latinoamericanas. Ha sido motivo para impulsar las pretensiones de invasión imperialista por parte de las potencias occidentales acreedoras, refugio para operaciones fraudulentas de trasnacionales con cargo a los erarios públicos, fuente de financiamiento para regímenes dictatoriales, mecanismo para transferir recursos de las economías latinoamericanas hacia los bancos con residencia en los países centrales y justificación del gran capital para implementar el ajuste estructural y la renegociación de la deuda permanente en los términos que los organismos financieros internacionales imponen desde el oscuro pasaje del sobreendeudamiento y la crisis de inicios de la década de 1980.

Más de 30 años después del estallido de la crisis de la deuda, el problema preocupa de nuevo ante el endeudamiento considerable de los estados latinoamericanos a partir del estallido de la crisis de 2007. A diferencia de los cuantiosos pasivos que en la década de los ochenta se contrataron en el extranjero (deuda externa), el problema contemporáneo es mayoritariamente de carácter interno (moneda nacional). Pero no debe perderse de vista que la deuda externa también ha crecido, además de que mucha de la deuda externa privada la han

* Académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

absorbido los estados nacionales, convirtiendo esa deuda de los privados en un pasivo estatal en el que los costos son financiados por los presupuestos públicos. De acuerdo con la información que aporta la CEPAL, al cierre de 2016, la deuda pública de la región ascendía a 2.7 miles de millones de dólares, constituida en su mayor parte por deuda interna (1.9 mil millones de dólares), un crecimiento mayor de 70%, con respecto a lo registrado en 2007.

Identificar que la deuda pública no contribuye al crecimiento ni a la generación de infraestructura y que se ha convertido en un valioso instrumento de ganancia para los inversionistas institucionales, los poseedores de estos activos, es la hipótesis que guía la investigación.

Los objetivos se plantean a partir de cuatro apartados. En el primero, se analiza la función del capital ficticio en el capitalismo contemporáneo y se identifica la deuda pública como una de sus principales expresiones. El segundo apartado sintetiza los resultados de la apertura financiera y cómo permitió mayores espacios a la valorización del capital ante la caída de la tasa de ganancia del capital. En el tercer apartado se revisan los controles e imposiciones con los cuales el capital cambió el sentido de los instrumentos de las políticas fiscales y monetarias para, finalmente, en el cuarto, analizar la experiencia reciente (1994 a 2016) del endeudamiento público de la economía mexicana.

Las formas que integran el capital ficticio: definiciones y debates

El trabajo de Marques y Nakatani (2013) constituye un aporte sustancial a la lectura que con base en la economía política marxista se tiene de la constitución del capital en sus formas industrial, comercial y la que devenga interés.

Según los autores, el capital industrial es aquel que se asocia con el trabajo asalariado y produce mercancías que pueden responder tanto a necesidades tangibles como intangibles. En el caso del capital comercial es el resultado de la división del trabajo que se acelera bajo

el modo de producción capitalista cuyo propósito es el intercambio. "El capital empleado en esa actividad recibe ganancias resultado de la importancia social de su actividad que impulsa el desarrollo de la producción mediante la aceleración de la rotación de la función del capital, actividad que ocurre en la esfera de la circulación y no en la producción de mercancías" (Marques y Nakatani, 2013: 29).

El capital que devenga interés es dinero acumulado que no actúa bajo la forma de atesoramiento, pues en la medida en que puede ser prestado al productor de mercancías y al capital comercial, es capital potencial. En palabras de Marques y Nakatani (2013: 33): "la posesión de capital-dinero concede a su propietario, en el momento del préstamo, derecho a obtener una parte de la ganancia del capital comercial o industrial que se manifiesta bajo la forma de intereses. De esta forma, los intereses constituyen deducción de ganancias, que tiene origen en la plusvalía."

Los autores antes citados continúan su análisis identificando el capital ficticio y mencionan que en Marx (capítulo XXIX del tomo III de *El capital*) se encuentran tres grandes formas de capital ficticio: el capital bancario, el accionario y la deuda pública. Complementan su argumento con el actual desarrollo del mercado de derivados, siendo ello "casi todo el capital ficticio que impulsa la acumulación de capital y que forma el conjunto de capitales que conducen al proceso de acumulación en general y las formas particulares de gestión de unidades individuales de capital, en esa fase del capitalismo financiarizado" (Marques y Nakatani, 2013: 34).

Para complementar la descripción de las formas que el capital ficticio adopta, Wiñazky (2015) lo define como un capital que no se reproduce en el sector productivo, como sí lo hace el capital a interés. Este cumple una función decisiva en la circulación del capital productivo y está subordinado a la lógica de este capital, mientras que el capital ficticio se reproduce a sí mismo, es invariablemente capital parasitario al no participar en el proceso productivo.

En una primera aproximación, puede identificarse que el capital ficticio es una forma propia de activos financieros cuyo valor no corresponde a un capital real; no es una mercancía, pero se com-

porta como tal. No tiene base real y, por ello, no puede garantizar la reproducción del capital. Además, representa enormes cantidades de capitales que se apropian de un valor que ellos no producen directamente y entonces requieren elevar la explotación de la fuerza de trabajo para aumentar la producción de valor. Esta interpretación es complementaria de los aportes de Herrera (2015) y Carcanholo y Sabadini (2015). En el caso del primer autor mencionado, el capital ficticio es de una naturaleza extremadamente compleja, dialéctica, en ocasiones irreal o real; en sus palabras: "su naturaleza es en parte parasitaria, pero se beneficia de una distribución de plusvalía que da a su propietario el poder de convertirlo, sin pérdida de capital, en moneda, la liquidez por excelencia. Este capital ficticio alimentaría así una acumulación adicional como medio de su propia remuneración" (Herrera, 2015: 10).

Para Carcanholo y Sabadini (2015), el concepto de capital ficticio no es de fácil recuperación pues en la época histórica en que se escribió el tomo III de *El capital* no había un capitalismo predominantemente financiero, a diferencia de los tiempos actuales. Es por ello que la propuesta de los autores es avanzar en el esclarecimiento de los conceptos de capital ficticio y capital especulativo parasitario para explicar en qué consisten las ganancias ficticias. Siguiendo el debate propuesto por los autores, el capital a interés y el capital ficticio son formas totalmente diferentes. Ha quedado claro que el primero se trata de una forma dineraria que se presta para obtener una remuneración (identificado por los autores como capital ilusorio), pero cuando esa operación está representada por un título (activo financiero) que puede ser vendido a terceros se convierte en capital ficticio. Se trata de un capital que no contribuye en la generación o circulación de la riqueza, por lo menos en el sentido de que no financia ningún tipo de capital productivo o comercial.

El capital ficticio ha alcanzado un predominio sobre el productivo y define así una etapa del capitalismo contemporáneo:

> Ha cambiado de carácter al transformarse de polo dominado en dominante y por esa razón pasamos a llamarlo capital especulativo parasitario y llamamos capitalismo especulativo a la fase actual del sistema.

> La existencia y la magnitud del capital especulativo parasitario han hecho que la contradicción principal de la actual fase del capitalismo sea la que existe entre la apropiación y la producción del excedente-valor producido socialmente (Carcanholo y Sabadini, 2013: 135).

Continuando con el análisis de los autores recién citados, el capital ficticio tiene como origen tres formas: *a*] los valores negociados del capital ilusorio, *b*] la duplicación aparente del valor del capital a interés (en el caso de las acciones y de los títulos públicos) y *c*] la valorización especulativa de los diferentes activos. "Ese capital ficticio de tres diferentes orígenes tiene en común el hecho de que, al mismo tiempo que es ficticio, es real. Es real desde el punto de vista del acto individual y aislado, en el día-a-día del mercado, es decir, desde el punto de vista de la apariencia" (Carcanholo y Sabadini, 2015: 131).

El caso de las ganancias ficticias los autores lo identifican como un ejercicio dialéctico y que ha tenido poca aceptación en el mundo académico. Por una parte, cuando un activo financiero de la forma capital ficticio obtiene ganancias, permite a su poseedor adquirir otras mercancías, acto que constituye en sí una ganancia real pues hace posible su realización en el mercado. "Pero esas ganancias no son reales, no derivan de la acción productiva del trabajo ni tampoco tienen detrás suyo creación de plusvalía. Al carecer de tales características, esas ganancias no existen y pueden desaparecer en cualquier momento en razón de las oscilaciones especulativas de los mercados de valores" (Carcanholo y Sabadini, 2015: 138).

La deuda pública constituye un grueso de activos en beneficio del capital ficticio. Su incremento no sostiene la acumulación de capital ni sustituye la producción de plusvalía; se trata de una transferencia de riqueza, la cual compromete la producción, generación y distribución de la riqueza, pues los dividendos se trasladan a la esfera financiera. Esto ha sido posible porque la deuda dejó de financiar los requerimientos productivos y de infraestructura de los estados y empresas para convertirse en un activo valorizado en los circuitos financieros. En la nueva arquitectura financiera ya no se identifican estados-nación, solo deudores, pero los estados se convierten en garantes de los préstamos y, como consecuencia, en agentes financia-

dores del capital especulativo. Por ello, los presupuestos públicos, las reservas internacionales y los créditos contingentes no aportan a la acumulación de capital, sino que garantizan el pago a la inversión especulativa. En las páginas sucesivas se desarrollará con mayor detalle esta hipótesis, tomando como caso específico de análisis lo acontecido con la deuda pública mexicana en el periodo 1994 a 2016.

La liberalización financiera: abrir espacios a la rentabilidad del capital

Numerosos y relevantes trabajos han señalado la actual fase de dominio del capital financiero. Por citar solo un ejemplo, la fase actual del capitalismo que Carcanholo y Sabadini (2015) definen como "capitalismo especulativo", se identifica como la financiarización de la economía capitalista. Lo relevante en este debate es la concordancia en el diagnóstico: el predominio y el crecimiento exponencial de las actividades financieras-especulativas en detrimento de la economía real; esto implica la desaceleración en la acumulación de capital productivo a consecuencia de las políticas económicas que privilegian el crecimiento de las finanzas especulativas y conducen a la depresión financiera. Esta posición se reafirma cuando se observa el tamaño del mercado de derivados en comparación con el PIB mundial; de acuerdo con los datos que el Banco Internacional de Pagos (BIS, por sus siglas en inglés) y el Fondo Monetario Internacional reportan en sus sitios de internet, en 1998 el mercado de derivados era aproximadamente 2.5 veces más grande que la economía mundial; 10 años después y en plena crisis financiera global, la diferencia era de casi 11 veces. Estos recursos tuvieron como origen las ganancias no reinvertidas de las empresas, la repatriación de dividendos y las regalías resultantes de las inversiones directas en el exterior, los flujos de intereses provenientes de la deuda las economías emergentes, los intereses de los préstamos bancarios internacionales a los países en vías de desarrollo, los caudales de individuos o familias muy opulentas colocados en actividades especulativas exitosas, las rentas del suelo, el subsuelo

y las fuentes de energía, las sumas del sistema financiero originadas en los fondos de pensiones y los *mutual funds,* pero también los salarios disminuidos por la apropiación de los fondos de pensiones y los reembolsos de créditos hipotecarios e intereses de las diversas formas de crédito al consumo.

La crisis mundial que se desató en 2007 estalló en los mercados financieros, llevó al cierre y, en su caso, a la fusión de gigantes corporaciones bancarias, transfirió recursos de las economías dependientes hacia Estados Unidos y condujo a un considerable endeudamiento público, sobre todo en las economías de la zona euro y Estados Unidos, motivando con ello la imposición de un severo programa de ajuste para las economías sumamente comprometidas con sus prestamistas privados, todos ellos del tipo de inversionistas institucionales. ¿Por qué llegamos a esta situación límite en el desarrollo del ciclo capital?

El predominio del capitalismo de tipo financiero es la respuesta a la crisis iniciada desde los años setenta, la cual se expresa en acumulación lenta, inestabilidad creciente y agitación financiera, todas ellas indicativas de una fase de disminución en las tasas de ganancia, la cual fue compensada con el uso de los instrumentos financieros como generadores de rentabilidad. La crisis de los años setenta implicó abrir nuevos espacios para la recuperación de la tasa de ganancia del capital, la cual se encontraba en un fuerte declive. El proteccionismo no tenía sentido para un capitalismo que necesitaba con urgencia recomponer el camino de la explotación del trabajo, impulsando con ello políticas de libre mercado y donde los estados no financiaran la acumulación de capital, sino que fueran instrumentos para garantizar la rentabilidad y las inversiones que los grandes corporativos privados trasnacionalizados realizan.

Durante la etapa neoliberal, Arrizabalo (2014) identifica tres ámbitos de acción para la rentabilidad del capital: privatización, desregulación y apertura comercial, pero valdría agregar a esta consideración, dados los resultados obtenidos, lo acontecido con la reforma financiera. Privatizar significa abrir espacios que no se consideraban mercancías (como las empresas públicas o los servicios sociales y de

salud); desregular es algo más que quitar restricciones: es imponer legislaciones en beneficio del capital y de los sectores trasnacionales. La apertura comercial significa traspasar las fronteras nacionales de realización y circulación mercantil, terciarizar los procesos productivos y explotar en extremo las economías dependientes con el abaratamiento de la fuerza de trabajo que labora en los sectores maquilizados, añadiendo el despojo sistemático y deterioro social y ambiental al que son sometidos cientos de comunidades y poblaciones.

En el caso de la reforma financiera, la liberalización, la integración y la desregulación de los mercados crediticios debilitaron los mecanismos de financiamiento utilizados por las economías dependientes, mientras que las soluciones de mercado agudizaron la concentración de los recursos crediticios en el empresariado trasnacional al mismo tiempo que la banca foránea se apropió de una gran mayoría de los activos locales. En síntesis, la reforma financiera, lejos de superar los posibles escenarios de crisis, fomentó la fragilidad financiera sin alcanzar el objetivo de crear mejores condiciones para financiar las inversiones productivas para las economías dependientes (López, 2011).

Para Ugarteche (2013), la noción de un complejo financiero bancario define de manera más clara el funcionamiento del capitalismo financiarizado en su etapa neoliberal, esto es, la imposición de intereses económicos particulares que absorben recursos del Estado para beneficio propio mediante su influencia tanto empresarial como en la investigación universitaria; esto conforma una élite que captura las políticas públicas y sesga el manejo del Estado. Dicha tesis es concordante con el punto de vista de Duménil y Lévy (2014), para quienes detrás del régimen financiero se encuentra la reafirmación del poder de los poseedores del capital, de tal suerte que una fracción particular de las clases dominantes impusieron las finanzas como nuevo centro de la actividad económica capitalista.

Para Lapavitsas (2011), la financiarización, más que un concepto novedoso que ejemplifique la importancia del sector financiero en la economía, es una expropiación financiera porque el proceso implica la extracción de ganancias directamente de los ingresos de los traba-

jadores y de los recursos del Estado, pues los bancos comerciales se distancian cada vez más del capital industrial y comercial, mirando los ingresos personales y los activos del Estado como fuente de ganancias.

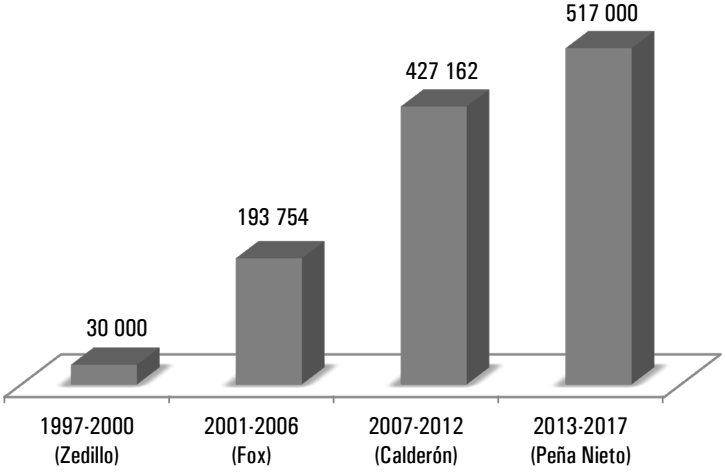
En el proceso de financiarización, el gran capital se apropió del control de los bancos centrales y los dotó de autonomía para subordinar los instrumentos de política monetaria a los requerimientos de protección del capital predominantemente ficticio.

Pero esta afirmación no es solo aplicable a los instrumentos de política monetaria:

> La financiarización ha transformado al gasto público en garante de rentas financieras, y esto tiene múltiples expresiones: i) la expansión de la deuda pública externa e interna, asociadas a las necesidades de financiamiento del modelo neoliberal, y el consecuente predomino de altos costos financieros de dicha deuda dentro de la estructura del gasto público; ii) el gasto público asociado al capital privado, en especial, porque permite la expansión de la rentabilidad del capital financiero por medio de la titulización; iii) el gasto público asociado al manejo del tipo de cambio y la acumulación de reservas; y iv) la transformación del papel del gasto público en el proceso de acumulación en múltiples espacios de acción (Mendoza, 2012: 76-77).

México es parte importante de esta contradicción que conlleva la acumulación capitalista de tipo financiero en el nivel internacional. Ante la crisis, el país no realizó cambio alguno en su política económica de corte neoliberal; por el contrario, afianzó y profundizó este modelo eliminando los remanentes económicos del modelo de desarrollo estabilizador. El crecimiento económico se ha estancado, las desigualdades son cada vez más notorias en un contexto social señalado por la violencia y la corrupción que permea a todos los niveles de los sectores públicos y privados, además de la presencia de un mercado laboral en el que seis de cada 10 trabajadores lo hace en sectores informales. Pese a ello, las utilidades netas de la banca crecieron progresivamente de 1994 al último trimestre de 2017. La información fue publicada por un diario de circulación nacional (*La Jornada*, 8 de diciembre de 2017) y aquí se reproduce en la gráfica 1.

Gráfica 1
Utilidades netas de la banca que opera en México:
periodos presidenciales seleccionados (millones de pesos)



Fuente: elaborada con datos publicados por Carlos Fernández Vega (2017), "México S.A.", *La Jornada*, 8 de diciembre, p. 25.

Deuda pública: el capital financiero se apodera de la política económica

La crisis de la deuda externa de los años ochenta afectó el destino de los países latinoamericanos, truncó su desarrollo industrial y propició las condiciones para que el capital encontrara un amplio espacio de valorización mediante la imposición del libre mercado, la desregulación, la firma de tratados de libre comercio y la privatización de entidades estatales. Una vez impulsado el ajuste neoliberal, las clases gobernantes en alianza con los medios de comunicación afirmaron de manera irresponsable que el problema del sobreendeudamiento había sido superado. Más de 30 años después del estallido de la crisis de la deuda, el problema comienza a preocupar ante el incremento de los pasivos. A diferencia de los cuantiosos pasivos que en la déca-

da de los ochenta se contrataron en el extranjero (deuda externa), el problema contemporáneo es mayoritariamente de un carácter interno (moneda nacional), aunque es importante señalar que muchos de los prestamistas tienen como origen y residencia casas matrices ubicadas en los países centrales, al ser los dueños de estos pasivos, la tenencia convierte a esta deuda en un compromiso con el exterior.

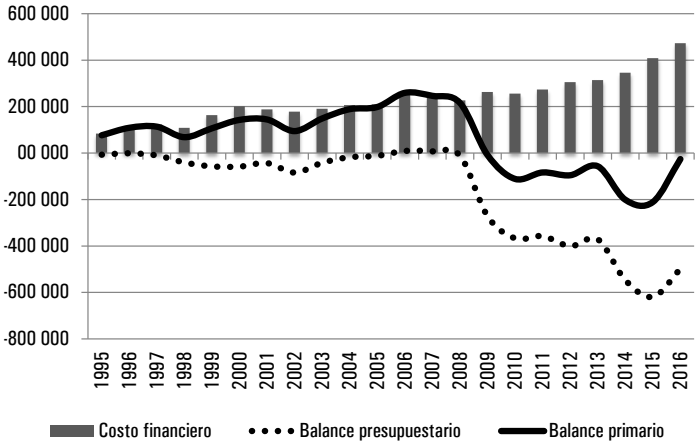
Pese a la reducción de la deuda externa, las monedas de los países latinoamericanos no son una divisa dura y el rembolso de los préstamos internos está ligado a la capacidad de los gobiernos para procurar y reservar monedas duras (en especial dólares), esto se acompaña de la sobrevaluación cambiaria y de altas tasas de interés, con el objetivo de asegurar un continuo flujo de financiamiento que permita sanear los compromisos de pago anteriores, creando las condiciones económicas que sean atractivas ante los prestamistas extranjeros, política que va en sentido contrario a la creación e innovación en la estructura productiva de un país. En caso de presentarse un incremento en los servicios de la deuda interna, es necesaria la reducción del déficit fiscal, dando como resultado una caída sistemática del gasto público, en particular en sus funciones sociales. El peso del endeudamiento tiene una repercusión mayor en la ejecución de los recursos públicos y hace que se transite de balances fiscales primarios (BFP) con superávit a deficitarios. No debe perderse de vista que si un balance fiscal primario es deficitario, implica un peso importante del costo financiero, el cual es una cuenta financiera en la que se registra el pago de intereses (internos y externos) de la deuda pública. En la gráfica 2, se observa la confirmación de esta hipótesis para el caso del sector público presupuestario mexicano. Destaca que a partir del año 2007, en plena crisis financiera global, el BFP registra una considerable caída y llega a niveles deficitarios.

De esta manera el Estado pone sus instrumentos de política económica al servicio y rescate del capital privado, por ello es contundente la siguiente afirmación:

> En el mundo de las finanzas fue donde se proclamaron más abiertamente los méritos de la libertad de mercado, pero la crisis de 2007 a 2009 demostró de manera contundente que los mercados financieros

libres de restricciones llevan al desastre. También se demostró que, sin la intervención del Estado, iba a ser muy difícil para el capitalismo contemporáneo funcionar siquiera. Detrás de la cortina de humo ideológica de la libertad de mercado, el liberalismo y las propiedades autocorrectivas de la empresa privada, la verdad es que el capitalismo moderno es un capitalismo administrado (Lapavitsas 2011:19).

Gráfica 2
México: balance presupuestario, primario y costo financiero
(millones de pesos)



Fuente: elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), <http://www.shcp.gob.mx>.

Los instrumentos de la política monetaria son puestos a disposición del capital que adquiere la deuda pública. El constante incremento que se observa en una economía como la mexicana se debe a la necesidad de atraer capitales para mantener un cierto nivel de reservas internacionales, las cuales estabilizan el tipo de cambio y se utilizan como una herramienta adicional de control de precios, todo ello en beneficio de los rendimientos de los activos financieros, pues con inflación, los patrimonios de los inversionistas se reducen. La esterilización consiste en emitir deuda con el propósito de absorber la liquidez interna y así cumplir con el régimen de control de precios.

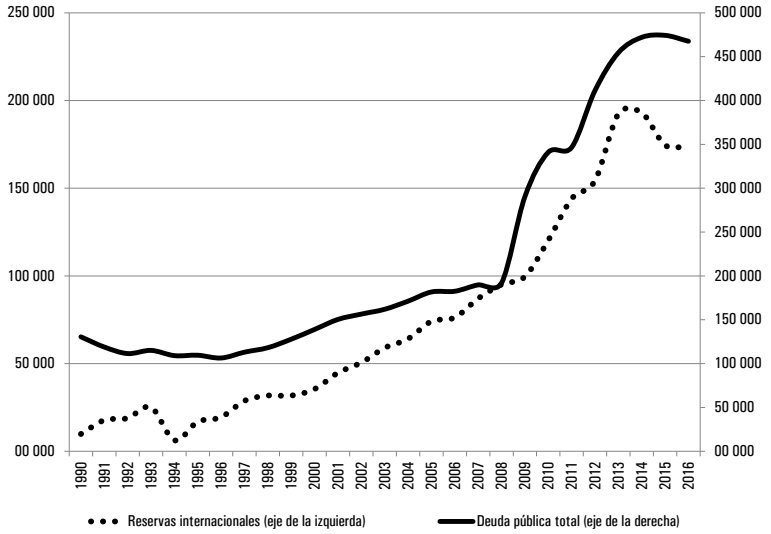
> La banca trasnacional ofrece un crédito costoso en el mercado local y se convierte en intermediario al colocar los títulos de la deuda interna del Estado; con este hecho los mercados de capital contribuyen menos de lo posible al desarrollo financiero, al ser únicamente mercados que sirven a las transacciones de la deuda pública y a las operaciones entre un grupo limitado de grandes empresas e inversionistas institucionales (López, 2011).

Pero la emisión de deuda pública interna genera un alto requerimiento de divisas para el pago de intereses, dividendos y amortizaciones, lo cual se trata de compensar con la promoción de exportaciones (basadas en maquila y en la sobreexplotación de materias primas) y con la entrada de capitales mediante bonos, inversiones de cartera o directas. Para Painceira (2011):

> [...] el aspecto más importante que acompaña al endeudamiento público es que los países en desarrollo se hayan endeudado extraordinariamente en lo interno precisamente con el propósito de enviar capital a los países industrializados, principalmente a Estados Unidos. Ese ha sido el aspecto más impresionante del financiamiento mundial a partir de 1997-1998.

Los flujos de fondos no se utilizan de manera productiva y se procede a la acumulación de reservas con el objetivo de estabilizar el tipo de cambio y como mecanismo de financiamiento del mercado cambiario ante repentinas salidas de capital, una consecuencia más de abrir sin restricciones las cuentas financieras de la balanza de pagos al permitir que un alto porcentaje de las inversiones que ingresan a las economías periféricas sean destinadas a la adquisición de bonos, instrumentos de corto plazo, y la compra de empresas locales y la reinversión de utilidades disfrazas de inversión directa. A modo de ejemplificar lo anterior, en la gráfica 3 se observa la correlación que existe entre el incremento de la deuda pública de la economía mexicana y la acumulación de reservas internacionales.

Gráfica 3
Deuda pública total y reservas internacionales: México, 1990 a 2016
(millones de dólares)



Fuente: elaborada con datos del Banco de México publicados en el sitio web <http://www.banxico.org>.

Estudio de caso: comportamiento de la deuda pública y privada de México de 1994 a 2016

México es una economía inestable, estancada y con un notorio incremento del endeudamiento público y privado que se agudizó a partir del año 2007, lo cual indica que el incremento de los pasivos se utiliza para soportar el modelo en beneficio de los inversionistas institucionales.

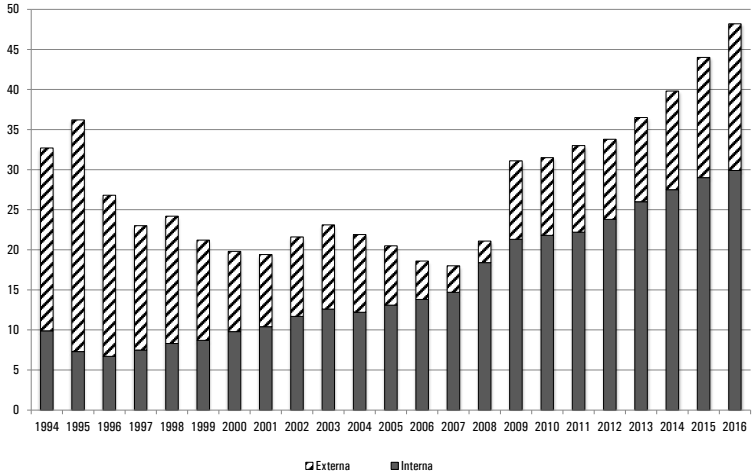
De acuerdo con las estadísticas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) aporta, la deuda pública neta total crece de forma constante en el periodo de análisis, mismo que coincide con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo cual comprueba que dicho acuerdo no incentivó las inversiones productivas en beneficio de la economía mexicana y con

ello generó más volatilidad, inestabilidad y dependencia del ingreso de capital especulativo.

Entre 1994 y 2000, el acumulado de la deuda pública total era de 823 079 millones de dólares, compuesta en su mayoría por deuda externa (543 000 millones de dólares); en ese periodo se desencadenó la crisis financiera conocida como "efecto tequila" y se avanzó considerablemente en el proceso de reforma y apertura financiera y comercial, entre lo que destaca la puesta en marcha del TLCAN. Para el periodo que abarca 2001 a 2006 la suma acumulada de la deuda pública llegó a 1 005 millones de dólares. La composición mayoritaria ya era de endeudamiento interno (600 000 millones de dólares); en estos años se desencadenó la crisis de las empresas *dotcom* y México experimentó una transición partidista en el régimen político que profundizó el neoliberalismo. La suma del endeudamiento público se elevó de modo considerable en los años que van de 2007 a 2016, llegando a 3 640 millones de dólares, de los cuales 2 533 millones son deuda interna. En este periodo se presentaron acontecimientos económicos y financieros de gran relevancia: la crisis financiera global, la fusión de grandes emporios bancarios e industriales, y el auge y la posterior caída del precio de las *commodities*. En el caso de México, la privatización de la más importante empresa paraestatal mexicana, Petróleos Mexicanos (Pemex) –en suma, el proceso de consolidación de entrega de los recursos de la nación al capital trasnacional–, se acompaña de un crecimiento de la deuda pública, con un porcentaje mayoritario de interna y una tendencia ascendente pero que es de poca relevancia para las autoridades neoliberales que controlan la SHCP y el banco central. El desempeño de la composición de la deuda pública total como porcentaje del PIB se observa en la gráfica 4. Hacia 1994, el indicador era 33% en el lapso aquí estudiado, en 2007 se registró el mínimo (18%) y cerró 2016 con un porcentaje de 48%, el máximo del periodo.

Todas las cifras expuestas dan cuenta de un importante crecimiento del endeudamiento público en México, acorde con los actuales tiempos en los que el capital financiero ha encontrado un cuantioso negocio en este tipo de instrumentos. El hecho de que la mayor

Gráfica 4
Deuda pública neta total (porcentaje del PIB): México, 1994 a 2016



Fuente: elaborada con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) <http://www.shcp.gob.mx>.

parte de la deuda se presente como deuda interna esconde dos consecuencias de drásticas proporciones.

La primera es la conversión de préstamos privados (en particular de grandes grupos empresariales) en públicos con cargo al erario, tal como ya sucedió con el lastimoso caso del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), el rescate que el gobierno mexicano llevó a cabo luego de la crisis de 1994 y en el que salió en defensa de los banqueros haciendo uso de los recursos públicos. En febrero de 1999, para rescatar a los bancos y a los ahorradores con esta y otras acciones, el Fobaproa emitió deuda por un total de 552 000 millones de pesos (equivalentes a 60 000 millones de dólares en ese momento); se estima que tan solo los intereses y las comisiones se han triplicado desde entonces.

Este recurso tan cuestionable podría utilizarse de nuevo al presentarse un considerable endeudamiento privado, como sucede en la actualidad: el endeudamiento privado externo pasó de 46 211 millones de dólares en 1994 a 67 740 millones en 2007 y cerró 2016 en

107 931 millones de dólares, un crecimiento medio anual de casi 5% en el periodo.

A pesar de la tendencia al alza de la deuda externa privada, la información sufre alteraciones debido a que un monto cuantioso de la deuda externa privada se ha convertido en deuda pública; esto ha sido posible por el financiamiento en dólares que han inyectado los bancos centrales a los privados mediante operaciones de *carry trade* o bien por invertir los recursos de los fondos de pensiones en títulos de renta variable, con lo cual los corporativos tienen acceso a grandes fondos sin mayores riesgos y con ello la posibilidad de reestructurar sus pasivos a costa de un mayor endeudamiento interno. Esto implica que los bancos prestan a los estados en moneda nacional y que en caso de una posibilidad de *default* (impago), emitirán mayor dinero trasladando el costo de ello a la población mediante una devaluación o con mayor inflación, un pasivo público que constituye una fuente de fondeo barato y de escaso riesgo para el sector bancario. El Estado se convierte así en un garante de última instancia, imposibilitado para financiarse con el banco central pero con acceso a los mercados bancarios con un crédito costoso.

Ejemplos de ello son los casos de dos importantes empresas privadas de origen mexicano: la cementera Cemex y la comercializadora Comercial Mexicana, que se encontraban al borde de la quiebra, descapitalizadas y endeudadas en dólares luego del estallamiento de la crisis de 2007 y su mal manejo de derivados financieros, las cuales fueron saneadas y, en el caso de la Comercial Mexicana, fusionada con otra comercializadora para mantener su posición dominante en el mercado. Hoy son presentadas como experiencias exitosas de un buen desempeño corporativo y una acertada diversificación de riesgos. En realidad, son un ejemplo de cómo una entidad privada es saneada y convertida su deuda en una carga para las finanzas públicas.

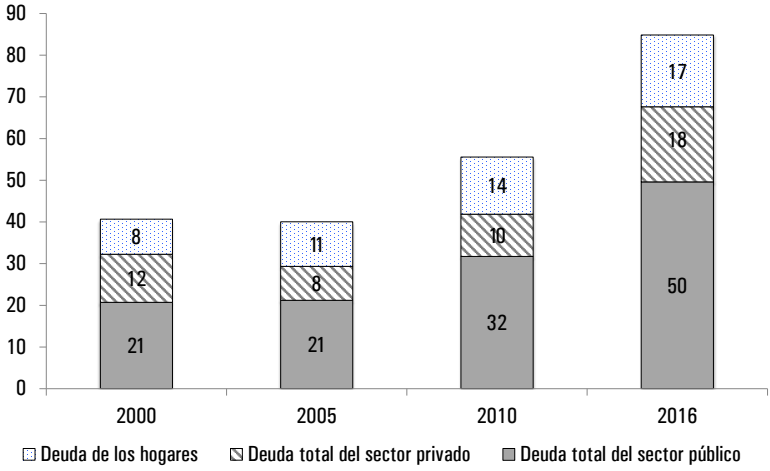
La segunda consecuencia es que la instrumentación de la política monetaria permita mayor emisión de dinero para respaldar las deudas previas haciendo que la tenencia de valores gubernamentales sea apropiada mayoritariamente por foráneos, para evitar brotes inflacionarios en la economía nacional, los cuales son incentivados a

invertir con la protección que se ofrece a sus recursos mediante el uso de las reservas internacionales y de las líneas de crédito contingentes provenientes del Fondo Monetario Internacional, mismas que aportan dólares en caso de presentarse una fuga de capitales. Al cierre de 2016, más de la mitad de la tenencia de valores gubernamentales está en posesión de no residentes, otro elemento que aporta la caracterización de la deuda pública como externa.

Finalmente, debe considerarse el caso del creciente endeudamiento que registran los hogares en México, lo cual puede derivar en una nueva crisis financiera; no obstante, es mucho más grave porque pone en riesgo el patrimonio de los trabajadores al tener que sanear compromisos con instituciones financieras que en muchos casos han ofrecido sus créditos al consumo en formas desmedidas y sin controles rigurosos.

Este indicador alcanzó 17% del PIB para el año 2016. En la gráfica 5 se presenta el crecimiento de la deuda total de la economía

Gráfica 5
Endeudamiento total de la economía mexicana* 2000 a 2016
(porcentaje del PIB)



*Cifras estimadas.
Fuente: elaborada con datos del Banco de México, la SHCP y *El Financiero* (nota publicada por Jassiel Valdelamar el 18 de agosto de 2016).

mexicana; para su estimación se incluyen los totales de la deuda pública, del sector privado y de los hogares. Se observa que la deuda total pasó de 41% del PIB en 2000 a casi 85% en 2016, lo que resalta nuevamente el considerable y abrupto crecimiento de la deuda pública.

El creciente endeudamiento que la economía mexicana enfrenta es un motivo de preocupación, pero no se incluye en la agenda de la SHCP ni del banco central, pues la venta de títulos está enteramente vinculada con el sostenimiento de la política monetaria antiinflacionaria. Se trata de una de las formas más perniciosas de capital ficticio porque no incentiva el desarrollo y beneficia al sector privado rentista. Tales aspectos constituyen una clara expresión del despojo que el capital hace hacia el pueblo mexicano al poner en la esfera de la valorización financiera los recursos de los trabajadores mexicanos y el Estado mientras se reducen los gastos sociales para solventar los compromisos financieros especulativos adquiridos con los dueños de la deuda. Mediante este esquema de endeudamiento, las casas filiales de los bancos extranjeros reciben recursos provenientes de las familias, los cuales sirven para solventar los requerimientos de las matrices.

Conclusiones

La mundialización da prioridad al ingreso de capital especulativo y financiero, mismo que se ha acelerado desde la década de los setenta con la liberalización de los sistemas financieros en los países industrializados y, a partir de 1982, en los países periféricos. Desregularizar, privatizar y abrir la economía en lo que respecta a lo comercial y en lo financiero son los principales pilares sobre los cuales descansa el modelo de ajuste permanente impuesto por los organismos financieros internacionales a las economías latinoamericanas en los años ochenta.

El proceso de financiarización de la economía capitalista nació para atender una demanda persistente del capital trasnacional y se estructura en función de los requerimientos del mercado estadou-

nidense. Dada su posición dependiente en la economía mundial, la acumulación de capital en la economía mexicana se afianza en la explotación del trabajo, sin incrementar la capacidad productiva para el desarrollo nacional, y se prioriza el ingreso de capital ficticio, particularmente destinado a financiar deuda pública, con lo cual el sobreendeudamiento es un problema persistente para la economía mexicana.

El comportamiento de la deuda pública en los años analizados indica que su accionar va en detrimento del financiamiento del desarrollo nacional, mientras los inversionistas institucionales obtienen cuantiosos dividendos que no son reinvertidos en la economía real sino valorizados en los mercados financieros especulativos, convirtiendo las finanzas del Estado en un instrumento de alta ganancia para el sector financiero.

La situación es alarmante ya que se corre el riesgo de caer nuevamente en episodios de mayor endeudamiento para superar el peso del costo financiero en las finanzas públicas, hecho que desmontará el mito neoliberal de la pertinencia de los equilibrios fiscales, pero que traerá consecuencias nefastas para el crecimiento de la economía al requerirse un mayor ajuste en detrimento de la calidad de vida de la población mexicana sumamente endeudada.

Bibliografía

Arrizabalo, X. (2014), *Capitalismo y economía mundial*, Madrid, Instituto Marxista de Economía.

Carcanholo, R. y M. Sabadini (2015), "Capital fictício e lucros fictícios", en H. Gomes (org.), *Especulaçao e lucros fictícios. Formas parasitárias da acumulaçao contemporânea*, Sao Paulo, Outras Expressóes, pp. 125-160.

Duménil, G. y D. Lévy (2014), *La crisis del neoliberalismo*, Madrid, Lengua de Trapo.

Herrera, R. (2015), "Prefácio: o capital fictício no centro da crise", en H. Gomes (org.), *Especulaçao e lucros fictícios. Formas*

parasitárias da acumulaçao contemporânea, Sao Paulo, Outras Expressóes, pp. 7-12.

Lapavitsas, C. (2011), "Introducción", en C. Lapavitsas y C. Morera (comps.), *La crisis de la financiarización*, México, IIEC-UNAM/Clacso, pp. 13-32.

López, A. (2011), "Reforma financiera y su impacto en el financiamiento productivo de América Latina", en H. Márquez, R. Soto y E. Záyago (coords.), *El desarrollo perdido. Avatares del capitalismo neoliberal en tiempos de crisis*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAZ.

Marques, R. y P. Nakatani (2013), "El capital ficticio y su crisis", en C. Silva y C. Lara (coords.), *La crisis global y el capital ficticio*. Santiago de Chile, Universidad de Artes y Ciencias Sociales (Arcis)/Clacso, pp. 13-70.

Mendoza, E. (2012), "Financiarización y gasto público en México (2000-2011)", *Olafinanciera*, núm. 13, septiembre-diciembre, pp. 72-100) <http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/13/pdfs/MendozaOlaFinanciera13.pdf>.

Painceira, J. (2011), "Los países en desarrollo en la era de la financiarización: de la acumulación del déficit a la de reservas en divisas", en C. Lapavitsas y C. Morera (comps.), *La crisis de la financiarización*, México, IIEC-UNAM/Clacso, pp. 309-358.

Ugarteche, O. (2013), *La gran mutación. El capitalismo real del siglo XXI*, México, IIEC-UNAM.

Wiñazky, A. (2015), "La crisis mundial y el capital ficticio", *Realidad Económica*, núm. 291, 1 de abril-15 de mayo, pp. 77-88.

CUARTA PARTE

DINÁMICAS NACIONALES Y ALTERNATIVAS: OTROS CASOS NACIONALES

13. EL CAPITALISMO DEL SIGLO XXI: BRASIL ES LLAMADO AL ORDEN*

*Rosa Maria Marques***
y *Camila Kimie Ugino****

Introducción

Este artículo estudia la reciente reforma laboral aprobada por el gobierno de Michel Temer y su propuesta de reforma jubilatoria.[1] Se trata de analizarlas en el contexto de la gestión de la fuerza de trabajo en el capitalismo del siglo XXI. La hipótesis de trabajo es que una y otra son instrumentos esenciales para que Brasil se integre completamente a la dinámica del capitalismo contemporáneo, comandado por el capital portador de interés, en especial mediante su forma más perversa: el capital ficticio. Se trata de que el país asuma las normas dictadas por este capital que, a su entender, garantizan la reproducción del capital en el contexto del capitalismo "globalizado" o de

* Una versión de este texto se presentó en Buenos Aires, en diciembre de 2017, durante el XIX Seminario Internacional organizado por la Red de Estudios de la Economía Mundial (Redem) y se publicó en la revista *Argumentum*, vol. 9, núm. 3, set-dez 2017, *Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)*. Esta versión se actualizó en relación con lo que se consideró pertinente.

** Profesora titular del Departamento de Economía y del Programa de Estudos Pós-Graduados en Economia Política de la Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), líder del Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano (PDH) y expresidente de la Sociedade Brasileira de Economia Política (Sep) y de la Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABrES). *** Profesora del Departamento de Economía de la PUCSP, doctoranda en Ciencias Sociales por la PUCSP y miembro del PDH y del Núcleo de Estudos de Ideologia e Lutas Sociais (NEILS), respectivamente. Traducción de Ramiro Andrés Fernández Unsain.

[1] Lo más adecuado sería denominar esas iniciativas como contrarreformas, conforme Oliveira (1999); sin embargo, como el término reforma ya está consagrado, se optó por utilizarlo.

la mundialización del capital, que expresa mejor el contexto actual vivido.

Lo antedicho no significa que se desconozca lo que Brasil ha avanzado en su "integración" a la nueva razón mundial. Como es sabido, desde el breve gobierno de Fernando Collor (marzo de 1990 a diciembre de 1992), la economía se abrió al mercado internacional, tanto para la producción de mercaderías y servicios, como para el flujo de capitales, alterando incluso su legislación para que el capital extranjero pudiese actuar en la bolsa de valores "tupiniquim" (local), sin dejar de recordar el proceso acelerado de privatización del patrimonio público cuyo auge se produjo durante los dos periodos del gobierno de Fernando Henrique Cardos (de enero de 1995 a enero de 2003), aunque no fue el único. En enero de 2015, se retiró la interdicción de que el capital extranjero no pudiese actuar en la prestación de acciones y de servicios de salud. Y, en fecha más reciente, durante el gobierno de Temer, se alteraron las reglas de explotación del presal para permitir que otras empresas, distintas de Petrobrás, puedan comandar la explotación de pozos de petróleo en ese estrato de tierra. Además, completando el proceso de privatizaciones, que se configura como una gran oportunidad para el capital extranjero, el gobierno de Temer anunció la privatización de Eletrobrás y la mismísima Casa da Moeda (Casa de la Moneda), entre otras. Eletrobrás, como Petrobrás, no es cualquier empresa estatal: es responsable de 38% de la generación energética brasileña y de la transmisión de energía eléctrica para algo más de la mitad del país.

El resultado de este proceso es que el capital extranjero, que siempre estuvo presente en la producción de bienes y servicios en Brasil, en la actualidad no encuentra barrera alguna para actuar en la esfera de la producción y la extracción de minerales y en la circulación de mercaderías y capitales. La única restricción que persiste y que impide su pleno desarrollo es la prohibición relacionada con la compra de tierras, aunque en el Congreso Nacional ya se está discutiendo un proyecto que altera esa legislación.

Si la "liberalización" –o la plena libertad de que el gran capital actúe en el país– estaba garantizada en la esfera de la producción y

la circulación, aún había un mercado que no se había adecuado a las normas de la reproducción del capitalismo globalizado y "financiero": el mercado del trabajo y, por tanto, de lo que se trataba era de la gestión de la misma fuerza de trabajo. La legislación en ese campo, conocida como *Consolidação das Leis Trabalhistas* (CLT, Consolidación de Leyes Laborales), comenzó a ser vista de manera cada vez más intensa como un gran obstáculo para el desarrollo del capitalismo integrado al mercado internacional. Analizado desde el punto de vista del gran capital, asociado o no con el capital internacional, era insuficiente solo permitir el libre acceso a la producción y circulación de mercaderías y de capital: se requería que ello fuese acompañado por la alteración de las condiciones de su reproducción, lo que necesariamente involucraba la gestión de la fuerza de trabajo. En ese contexto asume importancia impar la reforma laboral promovida por el gobierno de Temer y su propuesta de reforma jubilatoria.

El texto está dividido en tres partes, además de esta introducción, y de las consideraciones finales. La primera, se dedica a presentar los trazos generales de la gestión de la fuerza de trabajo en el capitalismo dominado por las finanzas. La segunda, llama la atención hacia los principales cambios introducidos por la reforma laboral, que alteran radicalmente la gestión de la fuerza de trabajo de aquellos que hasta ese momento se consideraban integrantes del mercado formal, o sea, que poseían derechos laborales y jubilatorios garantizados. La tercera parte destaca el sentido de la propuesta de reforma jubilatoria y sus principales consecuencias en materia de protección social al trabajador. En ese punto, además del cambio en relación con los trabajadores del sector privado de la economía, se destaca que las alteraciones, al afectar también a los servidores públicos, tienen como fundamento un Estado impregnado de una lógica considerada ideal para el funcionamiento de las empresas del gran capital, que adoptan la "gobernabilidad empresarial".

Dominio financiero y gestión de la fuerza de trabajo

La gestión de la fuerza de trabajo en el capitalismo contemporáneo es completamente diferente de la que estuvo en vigor durante los 30 años dorados que siguieron al final de la segunda guerra mundial. Aunque se sepa que esta última fue el resultado de un conjunto de factores, se destaca la importante presencia de los sindicatos y los partidos que representaban a los trabajadores, si bien en la actualidad la correlación de fuerzas les es desfavorable desde las derrotas emblemáticas de los mineros de Inglaterra y los trabajadores de la aviación en Estados Unidos, lo que fue sumamente profundizado por la disolución de la Unión Soviética y la transformación política y económica de los países que eran parte del Pacto de Varsovia. En este texto se enfatiza el hecho de que el cambio en el dominio del capital, del industrial al portador de interés (financiero), condicionó otra gestión de la fuerza de trabajo.

El retomar el capital portador de interés y su posicionamiento en el centro de las determinaciones económicas y sociales se dio gracias al brazo articulado de las grandes potencias imperialistas. Cuando se volvió evidente que la tasa de interés en las principales economías no presentaba más el dinamismo de las tres décadas posteriores al final de la segunda guerra mundial, dado que las normas de producción fordista registraban un agotamiento relativo en lo que se refiere a la productividad y sobre todo cuando el sistema entró en crisis a mediados de la década de 1970, Estados Unidos e Inglaterra comenzaron a promover la desregulación de todas las esferas, empezando por el mercado financiero. Esa desregulación, conocida como las tres D, consistió en: "la desregulación o liberalización monetaria y financiera, el dejar de compartimentar los mercados financieros nacionales y la ausencia de intermediaciones, a saber, la apertura de las operaciones de préstamos, antes reservada a los bancos, a todo tipo de inversor institucional" (Chesnais, 2005: 46). A partir de lo anterior, las barreras que impedían el libre flujo de los capitales fueron echadas por tierra y estos realizaban ahora el completo tránsito en el mundo y al interior de cada país.

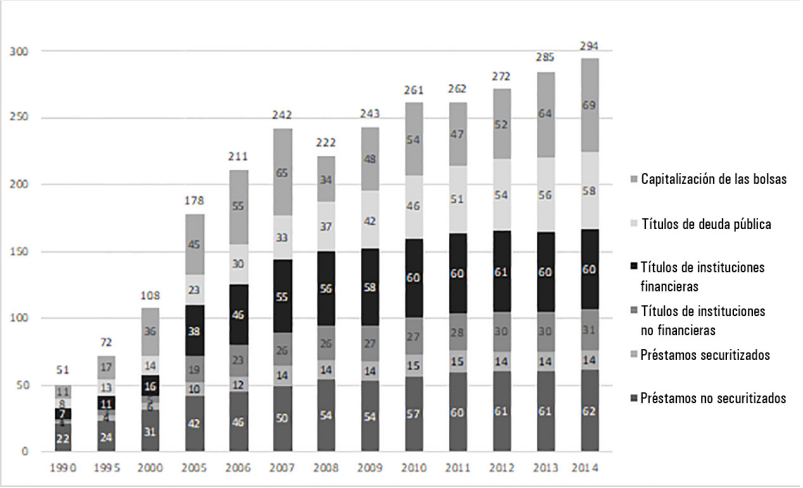
Sin embargo, para que esto ocurriese era necesario que ese capital hablase en nombre de todos los capitales y por ello la defensa del alejamiento del Estado en cuestiones sociales y económicas, lo que implicó la creciente desregulación de todos los mercados, especialmente en lo que atañe al mercado de trabajo, así como delegar actividades antes asignadas al Estado, tanto completa como parcialmente. Desde ese lugar deviene la elección del mercado como el *locus* ideal para optimizar los recursos y para obtener la máxima satisfacción o eficiencia, objetivos siempre explícitos en el discurso neoliberal. En otras palabras, en el plano de la retórica, la libertad pretendida por el capital portador de interés solo encontraría eco si respondiese a las ansias de todo el capital, sobre todo porque el capital productivo, aquel comprometido con la producción de bienes y servicios, enfrentaba dificultades en relación con su tasa de lucro.

Ayudado por la disolución de la Unión Soviética y por la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC), el mundo que resultó de la desregulación financiera en particular fue uno globalizado y financiarizado. Esa financiarización se expresa, tanto cuantitativa, como cualitativamente. En términos cuantitativos, es suficiente con tener presente el crecimiento vertiginoso del capital financiero (portador de interés, en el lenguaje de Marx) y, a su interior, del capital ficticio en las últimas décadas. La figura 1 y el cuadro 1 ilustran dicho crecimiento.

En 24 años, la expansión de los activos financieros fue sencillamente increíble: el valor de 2014 aumentó más de 5.7 veces si lo comparamos con el de 1990 (gráfica 1), sin considerar los derivados. Estos, que se muestran en el cuadro 1, alcanzaban la cifra de 632.6 trillones de dólares estadounidenses (US$) en 2012, el equivalente a 2.3 veces el total de los activos presentados en la figura 1 para el mismo año. Más aún, en 2012 la suma del capital ficticio, constituido por títulos públicos, acciones y derivados, era 10 veces el total del producto interno bruto (PIB) mundial (Marques, 2015).

En términos cualitativos, aunque la rentabilidad mínima alcanzada por los activos –de 15%, según Plihon (2005)– no sea la causa del bajo nivel de inversión productiva en las últimas décadas y el

Figura 1
Reserva global de activos financieros en trillones de dólares estadounidenses (US$)
(millones de millones de (US$)



Fuente: elaboración propia con datos de McKinsey Global Institute, Haver, BIS, DB estimativas.

Cuadro 1
Saldos de derivados OTC (valor nacional en trillones de US$)

	Cambio	*Tasa de interés*	*Commodities*	*CDS*	*Otros*	*Total*
2005	31.4	212.0	5.4	13.9	35.0	297.7
2006	40.3	291.6	7.1	28.7	47.2	414.8
2007	56.2	393.1	8.5	57.9	79.6	595.3
2008	49.8	418.7	4.4	41.9	77.2	592.0
2009	49.2	449.9	2.9	32.7	69.2	603.9
2010	57.8	465.3	2.9	29.9	45.2	601.0
2011	63.3	504.1	3.1	28.6	48.6	647.8
2012	67.4	489.7	2.6	25.1	47.9	632.6

Fuente: BIS, *Quarterly Review*, tabla 19, varios números, *apud* Marques y Nakatani (2014).

hecho de que el capital, a pesar de todos sus esfuerzos, no haya conseguido recomponer una tasa de lucro adecuada (Chesnais, 2015), no hay duda de que de esa alternativa de direccionamiento de lucros no distribuidos de las empresas retroalimenta la situación de bajo crecimiento mundial y del elevado nivel de desempleo.

Además, para el tema central que nos ocupa, o sea, que el capitalismo financiarizado impone o condiciona un tipo particular de gestión de la fuerza de trabajo, es preciso recordar que la financiarización de la economía provocó un cambio cualitativo en las estructuras de control y de la propiedad del capital de las empresas, si comparamos con la situación de los 30 años dorados, y que ello alteró la forma en que la empresa ve su fuerza de trabajo. La libertad alcanzada por los "inversores institucionales"[2] mediante el proceso de desregulación permitió que ahora cualquiera de esos "inversores" pueda estar presente en toda empresa en cualquier rincón del mundo, con el único objetivo de obtener altas tasas de rentabilidad en el corto o muy corto plazos. Esos "inversores" no tienen ningún compromiso de mediano o largo plazos con la empresa, de modo que no muestran interés en invertir o preservar el nivel de actividad o número de filiales.

Asimismo, y reforzando el proceso de cambio en las estructuras de control y de propiedad del capital de las empresas, se produjo una ganancia de poder por parte de los accionistas minoritarios, que al ver la empresa apenas como un activo que les propicia rentabilidad en el corto plazo, pueden retirarse en cualquier momento atraídos por otras oportunidades que les parezcan más atractivas. Al hacer esto se inicia una corrida contra la compañía, desestabilizándola. Para mantener a los accionistas satisfechos es necesario que las acciones de la empresa registren una elevada rentabilidad en el corto plazo. A esto se suma el hecho de que desde la década de 1990 se generalizó la práctica de que una parte importante de la remuneración de los car-

[2] En general se consideran inversores institucionales los bancos, las aseguradoras, los fondos de inversión, los fondos de pensiones y otras entidades que actúen en el mercado de capitales; por lo general aún se considera al Estado y otras instituciones públicas.

gos superiores (en el nivel gerencial) de una empresa se realice por medio de la posesión de *stock options,*[3] de modo que los directivos también están muy interesados en la valorización de las acciones da la empresa.

Es a partir de la combinación del poder del accionista minoritario con los intereses de la alta gerencia que las empresas quedan "atrapadas" por la lógica inmediatista del capital ficticio, lo que se refleja sobre el nivel de empleo y de la renta de los trabajadores. Y ello, no solo porque se produce una retroalimentación en el mantenimiento de los bajos niveles de inversión productiva, como se mencionó antes, sino también porque resulta en el cierre de filiales o departamentos, aun cuando la empresa compañía sea lucrativa;[4] también se produce la relocalización de empresas hacia países donde el costo de la fuerza de trabajo y demás condiciones de producción les sean más favorables.

Es en este panorama, el de un mundo comandado por los intereses inmediatistas de las finanzas, que se impone otra gestión de la fuerza de trabajo, diferente de aquella que marcó el rumbo de la relación capital-trabajo en los ya señalados 30 años dorados. Durante estos últimos, las principales economías del mundo, la estabilidad del empleo y las ganancias reales del salario eran la norma de la unidad productiva. En el plano social, eso se complementaba con la estructuración de una protección social cada vez más amplia en materia de riesgos y de cobertura de la población. Ello era la contrapartida, en términos de empleo y de renta, del compromiso establecido inmediatamente después de la segunda guerra mundial, cuando los representantes de los trabajadores, mediante los sindicatos o los partidos, aceptaron la introducción de las normas de producción tayloristas y fordistas en sus ambientes de trabajo, siempre que parte del aumento de la productividad se volviera en su beneficio.[5]

[3] La adopción de esa modalidad de remuneración procuraba promover el involucramiento de los más altos gerentes con el rumbo y los desafíos de las empresas. Ganó fuerza durante la década de 1980 en Estados Unidos y durante la de 1990 en Europa.

[4] Pero cuyo lucro es inferior al mínimo obtenido en aplicaciones financieras.

[5] Para detalles de la gestión de la fuerza de trabajo durante este periodo, véase Aglietta (1979) y Coriat (1982).

En el momento en que esas normas de producción mostraron un agotamiento relativo, de modo que la productividad no crecía como antes, la tasa de lucro de las principales economías del mundo comienza a presentar una reducción, tal como varios autores demostraron (Boyer, 1984; Coriat, 1985; Husson, 2010). El capital reaccionó a esa situación de varias maneras además del "retorno" al mercado y a la promoción de la desregulación aquí ya mencionadas. En el plano de las unidades productivas, se aceleró la introducción de máquinas y equipos, así como aquellos procesos basados en tecnologías microelectrónicas, lo que resultó en su reestructuración.[6] Pero a diferencia de otros momentos, la introducción de equipos potencialmente más "productivos", se utilizó apenas para reducir costos y no se acompañó de un aumento de la producción, de modo que, en el plano macroeconómico, eso intensificó el desempleo que había, que fue provocado por la disminución de la inversión frente a la reducción de la tasa de lucro.

Por tanto, el nivel elevado de desempleo que hoy está presente en casi todas las economías del mundo es fruto de varios factores. Por un lado, por la crisis no resuelta del capital, dado que éste no ha tenido éxito, hasta el momento, en la tentativa de recomponer un nivel adecuado de lucro para sus actividades productivas; por otro, por la adopción de tecnologías que ahorran fuerza de trabajo sin que ello se acompañe de la ampliación de la producción; y, finalmente, por la perversa relación que el capital financiero establece con los demás capitales, como ya se explicó.

De esta manera, la gestión de la fuerza de trabajo se altera de modo radical al interior de la empresa, particularmente en los sectores oligopólicos. Se mantiene un "núcleo duro" de trabajadores para los cuales hay una política de valorización del salario y un plan de carrera y beneficios, y en torno a ellos, dependiendo de la necesidad de la empresa, gravitan trabajadores tercerizados o con contratos

[6] La adopción de esa tecnología no se restringió a la industria, también fue ampliamente implantada en las demás actividades, entre las que destacan el sector bancario y el de servicios en general.

temporales o de tiempo parcial. De forma simultánea, la posibilidad de que ocurra un desplazamiento de la empresa siempre está presente, de manera que pueden desarrollarse otros arreglos entre trabajadores estables y "sin derechos". En el plano social, el resultado es el aumento de la exclusión en los países en que la protección social está garantizada por vías "meritocráticas", o sea, cuando el acceso ocurre mediante una previa contribución del trabajador.

En el caso de Francia, apenas para ejemplificar, el desempleo de larga duración llevó en un primer momento a que el propio seguro de desempleo fuese modificado para incluir un componente de renta garantizada por algún tiempo para quienes hubiesen agotado el derecho al beneficio existente (Unicamp, 1986). En un segundo momento, eso resultó en la renta mínima de inserción y, después, en la renta de solidaridad activa. Traemos la experiencia de Francia para ilustrar que la nueva realidad del mundo del trabajo es totalmente diferente de aquella del pasado. Si los países buscan dar alguna forma de protección a los segmentos hoy excluidos del mundo del trabajo, sea por falta de empleo o de renta insuficiente, eso se debe a las fuerzas políticas que actúan en sus sociedades.

Desde el punto de vista del capital financiero, que considera que es posible reproducirse *ad eternum,* sin pasar por la creación de nuevo valor sin que se comprometa la creación de empleo, no hay ningún interés en mantener políticas sociales como en el pasado reciente, el de los 30 años dorados. Como varios autores ya demostraron, entre los que se destaca O'Connor (1977), la protección social desarrollada durante la posguerra, aunque haya sido fruto de la fuerza que los trabajadores habían alcanzado, acabó por serle "funcional" al capitalismo fundado en la producción de masas que necesitaba un consumo también de masas. Dicho de otra manera: los beneficios siempre fueron un importante elemento en la composición de la renta disponible de las familias y, por tanto, de su capacidad de consumo.

Decir que al capital financiero no le interesa mantener el nivel de protección del pasado no implica decir que no le sea importante mantener algún tipo de protección para conservar la cohesión social. Por ello, al mismo tiempo que defiende la cobertura de los riesgos vía

mercado con el desarrollo de fondos de pensión y planes de salud, propone la actuación del Estado en la cobertura de los riesgos, en un estadio mínimo, entre los segmentos más pobres de la población.

Así, la gestión de la fuerza de trabajo pasa a ser fruto directo de la competencia, tanto de la establecida entre las empresas –en un escenario de bajo crecimiento mundial–, como entre los trabajadores, dado que la mundialización los colocó como competidores aunque ellos no quieran actuar en ese sentido.

Aspectos de la reforma laboral

Las determinaciones desarrolladas no se aplican de forma igual y lineal en todos los países. Su traducción en leyes y políticas depende de la historia de cada país, del mayor o menor grado de su integración en la división social del trabajo mundial y de la correlación de fuerzas entre las clases sociales, entre otros determinantes. En Brasil, objeto de los ítems siguientes, la envestida del capital financiero en la gestión de la fuerza de trabajo –aquí pensada como la acción que se traduce al interior de los lugares de trabajo y en el plano social, una y otra apoyadas en la legislación vigente– ocurre en una situación muy particular cuando los trabajadores se encuentran en posición desfavorable debido al nivel récord de desempleo. También cuando los llamados sectores progresistas se encuentran relativamente arrinconados dado el significado del *impeachment* de Dilma Rousseff para el Estado de derecho, la democracia en el país y la creación de las condiciones para el avance de las pautas más retrógradas, sintonizadas con el interés del capital financiero internacional.

Luego del ascenso de Temer a la presidencia de la República, Brasil está sujetándose claramente y de manera acelerada a los dictámenes de ese capital (que habla en nombre de todos los capitales, como ya se señaló), lo que se expresa en una forma particular de integración a la división mundial del trabajo. Eso no quiere decir que antes, durante los gobiernos Lula y Dilma, no haya habido avances en

el sentido de esa integración.[7] Sin embargo, ese proceso, que comenzó en el gobierno de Collor, presentó discontinuidades y diferencias de ritmo en su implantación de modo que ya en 2016 el país mostraba una integración parcial, incompleta, sobre todo en los sectores llave para el gran capital.

El proyecto para el país, defendido por el capital financiero, está formado por tres objetivos básicos. El primero, consiste en desnacionalizar lo que aún hay de nacional en el país, en particular la tierra, lo que resta de las estatales y la plena explotación del petróleo, pero también los sectores de actividades que, aunque estén desnacionalizándose desde la década de 1990, se encuentran en la mira del capital extranjero, como la industria de autopartes.[8] El segundo objetivo, es disminuir el tamaño del Estado a alrededor de 10% del PIB,[9] para lo cual la Enmienda Constitucional 95, cuyo proyecto se conoció como "PEC (Propuesta de Enmienda Constitucional) de la muerte," es su expresión acabada. El tercer objetivo, es flexibilizar totalmente el mercado de trabajo brasileño y modificar profundamente los derechos jubilatorios. Así, en consonancia con el nuevo orden mundial conformado por el capitalismo financiero que modifica el papel del Estado en lo que respecta a la regulación de varios aspectos de la vida social y económica, el Brasil del gobierno de Temer aprobó una reforma radical que altera de forma significativa la relación capital-trabajo.

Pero antes de que se aborden los aspectos principales y las consecuencias de esa reforma se vuelve importante recordar que el mer-

[7] Como se mencionó en la introducción de este texto, la apertura de los servicios y acciones de salud al capital extranjero se produjo en enero de 2015, lo que la Ley 8.080/90 impedía.

[8] Declaraciones del director técnico del Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos), Clemente Gaz Lúcio, en el lanzamiento de la 14ª Jornada Nacional de Debates-Reforma Trabalhista (Laboral), el 27 de julio de 2017.

[9] Henrique Meirelles, cuando enfatiza el crecimiento del gasto público entre 1991 y 2015, da a entender que lo ideal es volver al nivel de 1991, de 10% del PIB. En 2015, ese porcentaje fue de 19.5% del PIB (valor, 30/09/2016). Se trataba de su defensa de la PEC de la muerte, hoy "Emienda Constitucional 95", que congela el nivel del gasto público federal por 20 años.

cado de trabajo brasileño siempre fue segmentado por lo menos en dos: un mercado de trabajo formal, en el que los trabajadores tenían los derechos laborales y jubilatorios garantizados por la ley, y un mercado informal, en el que los salarios, la jornada y las condiciones de trabajo no tenían el amparo de la ley y en el cual los trabajadores no tenían acceso a los beneficios jubilatorios. La presencia de ese mercado, que comprende alrededor de 50% de los ocupados, es uno de los trazos que nos identifica con los demás países de América Latina y hace que, estructuralmente, parte del mercado de trabajo presente cierto nivel de flexibilidad. No obstante, es preciso recordar que los trabajadores que integran cada segmento no son del todo intercambiables, sino que solo es una franja la que está en un lugar en un momento y, en otro momento, en otro, y que la capacidad de intercambiabilidad depende de los requisitos exigidos por el sector de actividad que emplea al trabajador. El porcentaje de ocupados en la informalidad solo se redujo durante los gobiernos de Lula y Dilma,[10] aunque volvió a aumentar durante la reciente crisis.

La reforma laboral promovida por el gobierno de Temer alteró 117 artículos y 200 dispositivos de la CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas).[11] Su primer objetivo es conceder seguridad al capital extranjero, a los capitales que están interesados en comprar o realizar inversiones en los negocios que se ponen en venta en el país mediante procesos de privatización o por la novedosa ausencia de la prohibición legal que había antes. Está claro que ello beneficia al conjunto de los capitalistas que están presentes o no en la economía brasileña. De esta manera, el sentido general de la reforma laboral es el de conceder garantía jurídica para que el gran capital internacional, sobre todo el financiero, más asociado con el capital industrial y comercial, complete la integración de la economía brasileña a la

[10] Pochmann (2012) demostró que los ocupados que fueron formalizados estaban en la base de la pirámide salarial y ejercían trabajo del tipo no calificado.

[11] En esta parte del artículo, se destacan solamente sus aspectos más importantes. Para un análisis exhaustivo de lo que cambia en la legislación, véase DIEESE (2017a).

economía mundial. Así, el costo del trabajo estará bajo control, de modo que el capital aquí instalado pueda competir con el de otras economías en las cuales está muy reducido.

Conforme lo ha enfatizado el DIEESE (2017a), los cambios introducidos por la reforma acaban con el pasivo laboral, que siempre fue un problema para que los empresarios planeasen su costo en relación con la contratación de la fuerza de trabajo. Esto porque para el mercado formal de trabajo brasileño, la justicia acababa por imponer el cumplimiento de la ley, lo que generaba pasivo laboral de valor muchas veces imprevisible. A partir de la reforma, el costo de la fuerza de trabajo se puede calcular y estimarse de antemano. Y con la aplicación del conjunto de cambios y sin considerar el pasivo laboral, el nivel de ese costo tiende a ser menor que el actual.

La base para que esto ocurra deriva del hecho de que la justicia laboral perdió prácticamente su función, puesto que todo lo que corresponde a la relación capital-trabajo es factible de ser negociado entre el trabajador y el empleador, con excepción de las situaciones que atenten contra la vida y la salud del primero y el pago inferior al salario mínimo, lo que está garantizado por la Constitución.[12] Eso resulta de la imposición de lo negociado sobre lo legislado, de forma que el salario puede ser inferior al piso (sea este definido para una categoría o para una empresa con base en un acuerdo colectivo), siempre que el trabajador esté de acuerdo.

Obviamente, la negociación entre el patrón y el trabajador individual nunca ocurre en condiciones de igualdad y este último está sujeto a realizar acuerdos que le son desfavorables (Offe, 1994). A partir de este precepto se deja de reconocer que la relación entre el empleador y el trabajador (cuando está aislado) es desigual, puesto que el trabajador depende por completo de su empleo. Bajo la amenaza de ser despedido en caso de no aceptar la reducción de su salario, entrará en acuerdo con el empleador, lo que no ocurriría si el

[12] En caso de daño laboral, el costo más alto previsible será el correspondiente a 50 salarios del trabajador. Eso le confiere previsibilidad a la empresa; puede ahora prever el costo laboral máximo en el que se puede incurrir.

sindicato negociara en su nombre. La desigualdad de condiciones entre el trabajador y el empleador al momento de la negociación es un hecho innegable y es por eso que se crearon mecanismos de defensa del trabajador en el mundo.

Visto desde otro ángulo, lo acordado en relación con lo legislado se desdobla en el hecho de que, en contraste con lo que ocurría en la justicia laboral, el trabajador puede ahora renunciar a cualquier derecho, de manera que no hay posibilidad de que en el futuro pueda entrar en la justicia y que su proceso se transforme en un pasivo laboral. El resultado de la aplicación de este precepto es que las empresas pueden adoptar un conjunto de posibilidades de contrato que dependen de su interés. En lugar de reglas rígidas derivadas de la aplicación de las leyes y del resultado de la negociación con el sindicato, se produce una flexibilización completa de la fuerza de trabajo. En el caso de que la demanda aumente, la empresa puede contratar por un determinado tiempo, contratar por tiempo parcial, hacer uso del trabajo intermitente o valerse de la tercerización. Puede así mantener un núcleo duro de trabajadores, como ya se señaló, y aumentar el volumen de empleo en caso necesario mediante el uso de esas modalidades de contrato. Las características de los sectores de actividades determinan cuáles son las formas de contratación que más se utilizan en cada caso. Es probable que el trabajo intermitente se haga más presente en el comercio y los servicios. En términos del objeto a ser negociado, es preciso recordar que los contratos involucran, además del salario, las condiciones de trabajo. Es posible, ahora, "negociar" el tiempo de intervalo para la alimentación, el trabajo de la gente y la jornada de trabajo, entre otras cosas. En fin, todo es negociable.

Además de la justicia laboral, los sindicatos también resultan debilitados con la reforma laboral. Estos dejan de ser los agentes negociadores por excelencia en lo que respecta a los convenios. En situación de fragilidad, como ocurre en la actualidad por el elevado nivel de desempleo, la negociación por parte del trabajador tiende a realizarse por lugar de trabajo e individual. Eso plantea desafíos al movimiento de los trabajadores, que precisará desdoblarse para realizar acciones coordinadas en varias plantas o lugares de trabajo.

La idea de que el sindicato representa al conjunto de los trabajadores, sindicalizados o no, resulta muy debilitada en el contexto de la legislación laboral que surge a partir de la reforma.

Otro aspecto muy importante de tal reforma es que fue aprobada la tercerización laboral y esta puede aplicarse a cualquier actividad, tanto en el sector privado como el público, sea para actividades medias como para actividades finales. En el caso específico del sector público, ese cambio se encuentra con el objetivo de reducir el Estado. Por ejemplo, varias *prefeituras*[13] están organizándose para contratar empresas mediante convocatorias públicas para el área de educación.[14]

Características e implicaciones de la propuesta de la reforma jubilatoria

La propuesta de reforma jubilatoria va también al encuentro de la reforma laboral para permitir una reducción del tamaño del Estado y una mayor actuación del segmento privado en la jubilación complementaria. Al inicio de diciembre de 2016, el gobierno envió al Congreso la *Proposta de Emenda Constitucional,* núm. 287 (PEC 287), que trata de la reforma de la jubilación y, el 19 de abril de 2017, luego de muchas discusiones que involucraron medios televisivos y prensa, redes sociales, universidades, sindicatos, partidos, asociaciones de barrios y de clase, así como al gobierno, la *Comissão Mista* (Comisión Mixta) envió un sustituto de propuesta que mantiene la esencia de la PEC 287.[15] En esta PEC, se discute el establecimiento de una con-

[13] Las *prefeituras* equivalen, en diferentes países de América Latina, a municipalidades, intendencias o inclusive prefecturas.

[14] Son varios los ejemplos que pueden encontrarse por internet. Apenas para ejemplificar, se puede ver lo que ocurrió en el municipio de Angelina, en el estado de Santa Catarina, en <http://desacato.info/professores-sao-contratados-por-lei-lao-de-menor-preco-em-angelina-sc/>.

[15] La reforma jubilatoria es un tema en los diferentes ambientes, desde el la-

tribución y de una edad mínima para la jubilación para prácticamente todo el conjunto de los trabajadores (urbanos y rurales; servidores y trabajadores del Régimen General; hombres y mujeres), el cambio del cálculo y la reducción del valor de los beneficios jubilatorios en general, así como la prohibición de acumular beneficios como pensiones y jubilaciones.

Son propuestas integrales y radicales que alterarán significativamente la protección social en lo que se refiere al riesgo de vejez y muerte, en especial, y solo pueden compararse con los cambios realizados por la dictadura militar cuando ésta unificó los institutos y creó el Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), integrante del Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS). Pero, al contrario de aquella, la propuesta actual implica aumentar el grado de exclusión (o disminuir el grado de cobertura en relación con el total de trabajadores), reducir el valor del beneficio, aumentar expresamente la edad de inicio de la jubilación y caminar en el sentido de la equiparación de los funcionarios públicos a los trabajadores formales del sector privado.

Uno de los efectos esperados de la aprobación de esta reforma es el aumento del nivel de exclusión y el empobrecimiento relativo de los futuros jubilados; en otras palabras, una porción de trabajadores del mercado formal no podrá jubilarse, puesto que no tendrá como completar la condición de acceso prevista: el tiempo de contribución sumado a la edad mínima. Es preciso recordar que la Previdência Social (PS) no abarca a todo el conjunto de los trabajadores brasileños, sino solamente a los trabajadores rurales y a los del medio urbano con *carteira assinada*[16] (trabajadores formales). Históricamente, la

boral al familiar, y constituyó el eje principal de las movilizaciones del 8 y el 15 de marzo y de la huelga general del 28 de abril. Esta última, que involucró a alrededor de 40 millones de brasileños, detuvo diversas actividades en 26 estados y en innumerables ciudades, y se acompañó de grandes manifestaciones y bloqueos de calles, avenidas y vías de acceso a las grandes ciudades.

[16] *Carteira assinada* es una libreta otorgada por el Ministerio de Trabajo en donde todos los trabajadores formales brasileños tienen registrada su historia laboral. Es obligatoria.

informalidad del trabajo en Brasil es elevada. A pesar de la ligera mejora observada durante los últimos años, en el auge de la formalidad en 2015, cuando se llegó a la menor tasa de desempleo, 38% de la población ocupada con 15 años o más no contribuía a la PS (IBGE, 2016).

En la nueva propuesta, la jubilación por tiempo de contribución desaparece y es sustituida por la jubilación por edad. Por lo tanto, la condición de acceso de los trabajadores urbanos pasará a ser una edad mínima de 62 años para la mujer y 65 años para los hombres sumada al tiempo mínimo de contribución de 25 años (en la actualidad son 15 años).[17] Considerando que la trayectoria del trabajador brasileño del mercado formal muchas veces es interrumpida por el desempleo y por la ocupación informal, el cumplimiento de 25 años de contribución requerirá mucho más tiempo, lo que inviabilizará la jubilación de muchos.[18] Ese caso es aún más grave para las mujeres, dado que, en relación con los hombres, están más sujetas al desempleo y a ejercer actividades precarias (DIEESE, 2017b). Por otro lado, hay que considerar que esas trabajadoras tampoco encontrarán refugio en la asistencia social, puesto que no cumplen el requerimiento de una renta per cápita inferior a 25% del salario mínimo. Ellas, por lo tanto, no tendrán ningún tipo de cobertura, sea de la seguridad o de la asistencia social.

Además, la exigencia de una contribución mínima de 15 años para los trabajadores rurales no asalariados –en la economía familiar–, implica excluirlos del sistema de protección dado que su renta

[17] En el texto de la PEC está previsto el aumento de la edad mínima, de acuerdo con la mayor expectativa de vida de la población sin necesidad de una nueva *Emenda Constitucional*.

[18] Según la regla, llegando a ese tiempo mínimo, el valor del beneficio es de 70% del salario de contribución. Por cada año de trabajo luego de los 25 años de contribución, hasta completar 30, el valor del beneficio aumenta en 1.5 puntos porcentuales del salario de contribución. A partir del trigésimo primer año hasta el trigésimo quinto, el adicional es de dos puntos porcentuales y desde el trigésimo sexto al cuadragésimo, 2.5 puntos porcentuales. Para llegar a 100% del beneficio jubilatorio será preciso contribuir durante 40 años por lo menos. De acuerdo con el DIAP (2017), dada la media de los periodos de informalidad, una persona tendrá que trabajar y contribuir por 52 años para llegar a los 40 años de contribución. De esa manera, la edad efectiva de jubilación será de 68 años (16 + 52).

es incierta y reducida, y en la mayoría de los casos no pueden contribuir con regularidad.

Uno de los elementos de mayor controversia es la equiparación de la edad mínima exigida sin ninguna distinción entre hombres y mujeres, entre trabajadores urbanos y rurales, y entre trabajadores del mercado formal del sector privado y los servidores públicos. Esta equiparación entre hombres y mujeres fue impulsada en diferentes momentos por integrantes (hombres) del Partido dos Trabalhadores (PT), pero nunca cristalizó en una propuesta programática debido a la reacción de su base militante y también de los investigadores del área jubilatoria. La justificación era (y todavía es) que las mujeres viven más que los hombres y por eso permanecen más tiempo en el sistema recibiendo la jubilación. El problema de esa propuesta es que considera apenas uno de los aspectos de la vida de la mujer, dado que la mayoría de las mujeres se ocupan de las tareas domésticas, por lo que realizan una jornada doble. Además, la remuneración de las mujeres es, en promedio, 30% menor que la de los hombres. La propuesta enviada en abril de 2017 prevé una diferencia de tres años entre hombres y mujeres; sin embargo, esto está lejos de compensar la diferencia en relación con el exceso de la jornada de trabajo de la mujer.

La equiparación entre trabajadores urbanos y rurales[19] no considera la diferencia entre la realidad de las actividades desarrolladas por la denominada economía familiar y la relación entre trabajo asalariado y empleador. Además, los empleadores urbanos y rurales cuentan con una legislación que regula la jornada de trabajo, entre otros aspectos, y los trabajadores de la economía familiar muchas veces trabajan largas jornadas entre el trabajo en la tierra y el cuidado familiar. En el caso de las mujeres, en particular, eso implica un aumento sustantivo de la jornada de trabajo total en comparación con las mujeres que trabajan en zonas urbanas.

[19] Se consideran apenas los trabajadores que ejercen actividades en régimen de economía familiar. Los trabajadores rurales asalariados deben contribuir y tendrán condición de acceso como los demás trabajadores.

La tercera equiparación a resaltar se da entre trabajadores del mercado formal del sector privado y los servidores públicos. No se considera la especificidad del sector público y se introducen los principios, objetivos y directrices de las grandes corporaciones privadas; el servidor es tratado de la misma forma que un trabajador del sector privado, donde impera la ley del mercado y el equilibrio de las cuentas se presenta como el primer objetivo. En Brasil, seguir esa estrategia originó el congelamiento de los gastos del gobierno federal por 20 años, cambiando el régimen fiscal mediante la Emenda Constitucional, núm. 95/2016.[20] Entre los 89 países en donde el Fondo Monetario Internacional supervisa la política fiscal no hay ningún paralelo con el brasileño en lo que se refiere a la limitación del gasto público a largo plazo. Inicialmente, la PEC 287 había excluido las reglas especiales para la jubilación de los profesores del magisterio y los policías. Sin embargo, en la nueva propuesta se mantuvieron esas jubilaciones especiales aunque en peores condiciones y con el aumento de la edad mínima. A los profesores se les exige una edad mínima de 60 años, tanto para hombres, como para mujeres, con 25 años de contribución. Para los policías la edad mínima es de 52 años para las mujeres y 55 para los hombres, desde que hayan cumplido 25 años de actividad policial.

Otro elemento polémico propuesto es la desvinculación de los beneficios asistenciales y las pensiones de salario mínimo. Luego de la revisión de la propuesta, al menos se garantiza el salario mínimo como beneficio mínimo. En el caso de las pensiones por muerte, se mantuvo la acumulación de la jubilación y pensión hasta en dos salarios mínimos. Aunque no se vetó la acumulación de la jubilación civil con la pensión militar.

La PEC 287 no pretende sustituir el sistema público de reparto por uno privado de capitalización, pero favorece o más bien incentiva la ampliación de la adhesión al sistema jubilatorio privado, toda vez que el valor del beneficio comenzaría con 70% del salario de contribución y se tendría la obligación de adhesión de los servidores a una jubilación

[20] Véase Marques y Rodrigues (2016).

complementaria privada. En Brasil, la organización de la jubilación complementaria está estructurada vía fondos de pensión (o entidades cerradas de jubilación complementaria, EFPC), entidades abiertas de jubilación complementaria (EAPC) y la cobertura de las EFPC, que en relación con el total de los asegurados del Régimen General de Previsión Social (RGPS) es baja (4.5%). Esto cambia radicalmente cuando se analizan los participantes por extracto de renta. Entre aquellos que están vinculados a las entidades cerradas, 75.1% se concentran entre los trabajadores con renta mayor de seis salarios mínimos (SPPC-MPS, 2015).

Al haber una reducción del techo del beneficio del RGPS, es posible que ocurra un aumento de esa participación. Sumado a esto, las EAPC han adoptado una estrategia para llegar a la población de menor renta con la venta de "productos" más baratos. Es el caso de Brasilprev, una de las mayores firmas de este segmento, que vende un plan con una contribución mensual inicial de R$ 25.00 al mes y que representa 31% de sus contratos jubilatorios.

De la manera como está, la propuesta de reforma de la PS alterará los parámetros fundamentales que estructuran la jubilación de los trabajadores del mercado formal y de los servidores públicos e irá al encuentro de la Enmienda Constitucional 95, que congela los gastos públicos por 20 años. Su resultado, como mostramos, será aumentar el nivel de exclusión puesto que, considerando la situación resultante de la aplicación de la reforma laboral, el contingente de trabajadores que no conseguirá cumplir las reglas de acceso a la jubilación, específicamente el tiempo de contribución propuesto, será excesivo.

Al momento en el que revisamos este artículo, la Cámara de Diputados aún no tomaba en cuenta el texto del relator de la comisión creada para examinar la propuesta de reforma de la PS. Su votación está prevista para el 19 de febrero de 2018. La propuesta, como no podría ser de otra manera, es repudiada por la inmensa mayoría de la población. No obstante, el avance de las fuerzas conservadoras en el país, la sumisión total de los grandes medios de comunicación en beneficio de los intereses del gran capital y la "judicialización de la política", cuya expresión acabada es la tentativa de impedir que

Lula sea candidato a la Presidencia de la República, puede hacer viable, por lo menos, la aprobación de los aspectos que se consideran más importantes para el área económica del gobierno: introducir el criterio de edad para la jubilación con el establecimiento de la edad mínima y aumentar el tiempo de contribución.

Consideraciones finales

Brasil es llamado al orden. La elección de este título no es casual. En poco más de un año de gobierno de Temer ("el usurpador" para quienes consideran que el *impeachment* es un atentado al Estado de derecho), el país se está colocando rápidamente en la ruta de la integración completa a los dictámenes del capital financiero internacional en un mundo globalizado. Ese es el sentido de la introducción de la Enmienda Constitucional 95: congelar el nivel del gasto del gobierno federal por 20 años con el objetivo de reducir su participación a menos de 10% del PIB y abrir espacio a la presencia del sector privado y en especial al capital extranjero en actividades antes desarrolladas o garantizadas por el Estado. Ese es el sentido de la reforma laboral recién aprobada que garantiza la existencia de una miríada de contratos, de formas de flexibilizar totalmente el mercado de trabajo brasileño, adecuándolo a la necesidad del capital para que sea competitivo en el esquema de un mundo globalizado cuyas normas de producción consideradas ideales están dadas por la realidad del país que menos derechos –laborales y jubilatorios– garantiza a sus trabajadores. Se trata de nivelar para abajo las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Todo en nombre de la competitividad en un mundo globalizado.

En ese panorama, la propuesta de contrarreforma de la Previdência Social, que modifica principalmente la cobertura del riesgo vejez (jubilación) del conjunto de los trabajadores formales, esto es, de los trabajadores del sector privado y de los servidores públicos, promoverá uno de los mayores retrocesos en la historia brasileña en términos de protección social. Si en el pasado reciente se conside-

ró que la introducción del factor jubilatorio (gobierno de Fernando Henrique Cardoso) y los cambios implementados en el gobierno de Lula fueron un retroceso dado que retiraban derechos y alteraban las condiciones de acceso a la jubilación, al analizar lo que se está proponiendo no hay posibilidad de comparación. La propuesta de contrarreforma jubilatoria de Temer tendrá como único resultado, desde el punto de vista de la protección social, el aumento de la exclusión que afectará a un contingente extremadamente significativo de trabajadores. Esa situación se agravó aún más con la flexibilización del mercado de trabajo. Si consideramos que el aumento de la edad mínima para jubilarse es abusivo, peor será la situación del trabajador cuando tal aumento se asocie con el tiempo mínimo de contribución. Como ya dijimos, para algunos será prácticamente imposible acceder a la posibilidad de jubilarse.

Bibliografía

Aglietta, Michel (1979), *Regulación y crisis del capitalismo*, México, Siglo XXI Editores.

Boyer, Robert (1984), *Les transformations du rapport salarial en Europe depuis une decennie - Convergences et Specificites nationales - Formes et Effets de la flexibilisation*, París, Fédération Européenne de Recherches Économiques.

Chesnais, François (2005), "O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos", en François Chesnais (coord.), *A finança mundializada*, Sao Paulo, Boitempo.

——— (2015), "A economia capitalista sete anos depois do início da crise econômica e financeira mundial", *O Olho da História* (Salvador), núm. 21, julio <http://oolhodahistoria.ufba.br/wp-content/uploads/2016/12/21chesnais.pdf>.

Coriat, Benjamim (1982), *L'atelier et le chronomètre*, París, Christian Bourgois Editeur.

——— (1985), "Crise e automação eletrônica da produção – roboti-

zação da fábrica e modelo fordiano da acumulação de capital", *Pesquisa e Debate* (Sao Paulo), núm. 1, pp. 29-59.

DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) (2017), "Reforma da previdência: comparação pec e substitutivo" <www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/26971-reforma-da-previdencia-quadro-comparativo-pec-287-versus-substitutivo-do-relator-na-comissao-especial?tmpl=component&print=1&page=>.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos) (2017a), "A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil", *Nota Técnica* (Sao Paulo), núm. 178, mayo.

_____ (2017b), "As mulheres na mira da Previdência Social", *Nota Técnica* (Sao Paulo), núm. 171, marzo.

Ganz Lúcio, Clemente (2017), "Fala no Lançamento da 14ª Jornada Nacional de Debates – Reforma Trabalhista", <https://www.dieese.org.br/evento/jornadaNacionalDebates2017.html>.

Husson, Michel (2010), "Finança, Hiper-concorrência e reprodução do capital", en Suzanne Brunhoff *et al*. (coord.), *A finança capitalista, Sao Paulo*, Alameda.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2016), *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: Síntese de indicadores 2015*, Río de Janeiro, IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento.

Marques, Rosa Maria (2015), "O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo", *Argumentum* (Vitória-ES), vol. 7, núm. 2, julio-diciembre, pp. 7-21.

——— y Patrick Rodrigues Andrade (2016), "Democracia burguesa e dominância do capital portador de juros: apontamentos sobre processos em curso no Brasil", *O Olho da História* (Salvador), núm. 24, diciembre <http://oolhodahistoria.ufba.br/wp-content/uploads/2016/12/rosamaria-1.pdf>.

——— y Paulo Nakatani (2014), "A natureza do capitalismo contemporâneo", en José Eduardo Cassiolato, Marcelo Pessoa de Matos y Helena M. M. Latres (coords.), *Desenvolvimen-*

to e Mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais, Río de Janeiro, E-Papers.

McKinsey Global Institute, Haver, bis, db (2013), "Financial globalization takes a breather" <http://conversableeconomist.blogspot.com.br/2013/03/financial-globalization-takes-breather.html>.

——— (2015), "Latest Deutsche Bank research" <https://www.ainsliebullion.com.au/gold-silver-bullion-news/us-fed-speak-e2-80-93-bad-news-is-good-news/tabid/88/a/852/default.aspx>.

O'Connor, James (1977), *USA: a crise do Estado capitalista*, Río de Janeiro, Paz e Terra.

Offe, Claus (1994), Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política, Sao Paulo, Editora Brasiliense.

Oliveira, Francisco de (1999), "Reforma e contrarreforma do Estado no Brasil", en Pedro Cláudio Cunha Bocayuva (coord.), *Afinal, que país é este?*, Río de Janeiro, DP&A.

Plihon, Dominique (2005), "As grandes empresas fragilizadas pela finança", en François Chesnais (coord.), *A Finança Mundializada –raízes sociais e políticas, configuração, consequências*, Sao Paulo, Boitempo.

Pochmann, Márcio (2012), *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*, Sao Paulo, Boitempo.

SSPC-MPS (2015), Informe da Previdência Complementar 2015, Brasilia, Ministério do Trabalho e Previdência Social <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Informe-de-previdencia-complementar-FINAL-3.pdf>.

Unicamp (1986), "França". Relatório da pesquisa. A crise internacional e as políticas sociais: uma proposta de análise comparada. Convênio Unicamp/Nepp-Fundap, Campinas, marzo.

Valor (2016), "Teto de gastos é fundamental para confiança da economia, diz Meirelles", Sao Paulo <http://www.valor.com.br/brasil/4731583/teto-de-gastos-e-fundamental-para-confianca-da-economia-diz-meirelles>.

14. PANORAMA GENERAL DEL DESARROLLO CIENTÍFICO-TÉCNICO EN EL MODELO ECONÓMICO CUBANO ACTUAL

*José Luis Rodríguez**

Desde los inicios mismos de la Revolución cubana, para su dirección quedó claramente establecido el papel que debería jugar la ciencia en un país subdesarrollado, pequeño y con escasos recursos naturales.

En efecto, en fecha tan temprana como el 15 de enero de 1960 el comandante Fidel Castro declararía: "El futuro de nuestra patria tiene que ser necesariamente un futuro de hombres de ciencia, tiene que ser un futuro de hombres de pensamiento, porque precisamente es lo que estamos sembrando; lo que más estamos sembrando son oportunidades a la inteligencia" (Castro, 1960).

Se trataba de una decisión correcta, pero que requeriría muchos años de trabajo sistemático. De tal modo, para la creación de esa base científica debía desarrollarse, en primer término, un elevado nivel educacional en la población y, a partir del mismo, una política científica acertada que asegurara la contribución de los resultados de la ciencia y la técnica al desarrollo del país.

El avance de la educación ya había sido previsto en el primer esbozo de programa de desarrollo de la nación contenido en el discurso pronunciado por Fidel Castro en el juicio por los sucesos de cuartel Moncada en octubre de 1953. En esa ocasión se había señalado:

> El problema de la tierra, el problema de la industrialización, el problema de la vivienda, el problema del desempleo, el problema de la educación y el problema de la salud del pueblo; he ahí concretamente los seis puntos a cuya solución se hubieran encaminado resueltamente nuestros esfuerzos, junto con la conquista de las libertades públicas y la democracia política (Castro, 1973: 43).

* Asesor del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), Cuba.

I

El esfuerzo educacional para superar las condiciones de la etapa previa a la Revolución sería enorme. Baste decir que –según datos del Censo de 1953– la tasa de analfabetismo promediaba 23.6% de la población (en las zonas rurales esta tasa era de 41.7%) y el nivel de escolaridad media era de solo dos grados de enseñanza primaria (Rodríguez, 1990: tabla 22).

La batalla educacional comenzaría en 1960 con el reclutamiento de un destacamento de maestros voluntarios de formación emergente, destinado a cubrir las plazas vacantes en todo el país,[1] especialmente en las zonas rurales más intrincadas.

En 1961 se lanzó una campaña de alfabetización en Cuba que movilizó a alrededor de 100 000 estudiantes secundarios y 121 000 alfabetizadores populares, que marcharían a convivir con las familias a alfabetizar en el primer caso y enseñarían en las ciudades los del segundo grupo. Como resultado de esta campaña, se alfabetizaron en un año 707 000 personas y la tasa de analfabetismo se redujo a 3.9 por ciento.[2]

A la altura de los años ochenta y ante la expansión de la enseñanza en los niveles de educación preuniversitaria, fue necesario acudir nuevamente a movilizar a jóvenes profesores que se integraron en el Contingente Pedagógico Manuel Ascunce Domenech.[3]

A partir de los esfuerzos iniciales para elevar el nivel educacional del pueblo, se emprendieron campañas masivas entre la población adulta para que alcanzara el 6º grado de enseñanza primaria –lo que se logró en los años setenta– y el 9º grado de enseñanza secundaria –nivel alcanzado en los años 2000.

[1] En Cuba habían 600 000 muchachos sin escuela y faltaban 1 000 maestros rurales. El llamado inicial para modificar esa situación lo hizo Fidel Castro el 22 de abril de 1960.

[2] En 1980 esta cifra bajó a 1.9%. A partir del Censo de 2002, la tasa de analfabetismo registrada se redujo a 0.2 por ciento.

[3] Manuel Ascunce fue un joven maestro que resultó asesinado durante la campaña de alfabetización por bandidos alzados contra el Gobierno Revolucionario.

En el caso de la enseñanza universitaria, estudios recientes explican el desarrollo de la educación superior en Cuba en cinco etapas: "1960-1974, primera universalización de la enseñanza (UE); 1975-1990, meritocratización; 1991-2000, preservación; 2001-2010, segunda UE; 2011-2018, actualización del modelo" (Domínguez, 2016).

El desarrollo de la educación superior comenzó con la Reforma Universitaria de 1962, que impulsó métodos modernos de enseñanza y llevó la actividad de investigación científica a las aulas universitarias.[4] Ante la falta de profesores, fue preciso acudir a un sistema de alumnos ayudantes que desempeñaron un papel determinante en la educación superior, especialmente entre 1965 y 1975. Una vez graduados, estos estudiantes constituirían la cantera fundamental de profesores de las universidades cubanas.

El proceso de expansión de la enseñanza universitaria llevó al desarrollo de múltiples carreras que no se estudiaban en Cuba, con un ascenso notable de los graduados por año, que solo alcanzaban alrededor de 1 540 en 1960 y se elevaron hasta 23 971 en 2016.

Para el desarrollo de la enseñanza superior, se creó en 1976 un sistema que se integró con 27 centros universitarios y que llegó a contar con 64 universidades o instituciones equivalentes,[5] cifra que amplió su cobertura con la creación de sedes universitarias municipales en los años 2000, las cuales facilitaron la adquisición de conocimientos por parte de los trabajadores al descentralizarlos territorialmente.

Este desarrollo que masificó la educación superior fue posible gracias a la apertura de 3 150 sedes universitarias municipales (SUM) a inicios de los años 2000, las que se vinculaban con 59 instituciones de educación superior en el nivel provincial.

También en los años setenta comenzó el proceso de obtención de categorías científicas en las universidades. Los doctorados se de-

[4] Con anterioridad a 1959, en Cuba solo habían tres universidades públicas y la Universidad Católica de Villanueva como centros reconocidos.

[5] Luego de un proceso de racionalización y reordenamiento de las universidades, las mismas se redujeron a 41 en la actualidad.

sarrollaron primero en el exterior y a partir de los años 80 se iniciaron las defensas en el país en un número creciente de especialidades. Según un informe de la UNESCO, Cuba tenía 60 doctores por millón de habitantes en 2012 y ocupaba el segundo lugar en América Latina (UNESCO, 2016) (cuadro 1).

Cuadro 1
Indicadores seleccionados de la actividad educacional

Indicadores	*Hasta 1958*	*1959/1961*	*2015/2016*
Tasa de analfabetismo	23.6%	3.9%	0.2%
Población: nivel de escolaridad medio	2.0º	2.0º	11.5º
Número de escuelas	–	7 679	10 561
Personal docente	–	22 800	299 572
Porcentaje del PIB para educación	–	0.9%	9.5%
Porcentaje del PIB para educación superior	–	–	4.4%
Escolarización/población con educación superior	–	4.0%	14%
Número de universidades	4	4	41
Matriculados en educación superior	–	1 300	218 643
Graduados de educación superior	–	1 540	23 971
Tasa de doctores en ciencias/millón de habitantes	–	–	60

Fuentes: UNESCO, 2016; Rodríguez y Carriazo, 1987; ONEI, 2017.

II

El desarrollo de la ciencia antes de 1959 se concentraba en un conjunto de esfuerzos individuales encabezados por destacados científicos que conseguían un cierto nivel de avance, sobre todo en el campo de la medicina y las ciencias naturales, pero que no tenían peso en la solución de los acuciantes problemas que afectaban el desarrollo ni repercutían en beneficio de la población debido a la falta de políticas oficiales que aseguraran ese propósito.

A partir de 1959, el Gobierno Revolucionario comenzó a dar pasos para crear una masa crítica de científicos reuniéndolos en centros de investigación ya desde los años sesenta.

De tal modo, en 1962 se creó la Academia de Ciencias de Cuba para nuclear a la comunidad científica y promover las investigaciones en todos los campos del saber. En 1965 se fundó el Centro Nacional de Investigaciones Científicas (Cenic), que sería el embrión de otros centros, especialmente en el campo de la biomedicina y la alimentación. También, se crearon otras instituciones que apoyarían el desarrollo agropecuario del país, como el Instituto de Ciencia Animal (ICA) en 1965, el Instituto Cubano de Investigaciones de la Caña de Azúcar (ICIDCA) en 1963 y el Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas (INCA) en 1970. También se fundó el Centro de Investigaciones Digitales (CID) en 1969, donde se fabricó la primera computadora construida en Cuba –modelo CID-201– entre los colectivos científicos de mayor significación.

Un salto cualitativamente superior se inició en 1981 con la inserción de los científicos cubanos en el campo de la biotecnología. Su desarrollo acelerado condujo a la creación del Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología en 1986, con una inversión de unos 600 millones de dólares.

Este Centro integra el ciclo completo de investigación, producción y aplicación de los resultados en una sola unidad, lo que –junto con otros centros que se crearon hasta 1994– llevó a la organización del Polo Científico del Oeste, fundado en 1991 para impulsar el desarrollo de la biotecnología, la industria médica-farmacéutica y tecnologías de avanzada a fin de generar exportaciones de alta tecnología para aportar al desarrollo del país. En este sentido, los productos del Polo y de la industria de medicamentos y equipos médicos han estado aportando ingresos por exportación que han alcanzado los 500 a 600 millones de dólares anuales, se cuentan entre los cinco productos más importantes de las ventas del país al exterior y contribuyen de manera decisiva a que el porcentaje de exportaciones de alto valor agregado se aproxime hoy a 20% del total.

El Polo está integrado por unas 30 instituciones con 15 000 trabajadores, de los que alrededor de 2 000 son científicos, y se estableció con un volumen de inversiones estimadas en torno a los 2 000 millones de dólares en los años más complejos de la crisis económica del Periodo Especial.

Entre los centros que lo integran, destaca el Centro de Inmunología Molecular (CIM), fundado en 1994, que se especializa en vacunas terapéuticas contra el cáncer y otros medicamentos para la atención de enfermedades crónicas.[6]

Un esfuerzo destacable de la política dirigida a fusionar la docencia y las investigaciones en el terreno de las tecnologías de avanzada lo constituyó la creación de la Universidad de las Ciencias Informáticas en el año 2002, que hasta el pasado año había graduado a más de 14 000 ingenieros.

No obstante y a pesar de los esfuerzos realizados, durante los últimos años han mermado los recursos destinados a la actividad científica y la eficiencia de los indicadores de ciencia y tecnología se ha reducido, lo cual se vincula con las dificultades para el crecimiento de la economía, que solo ha alcanzado 2.3% como promedio entre 2009 y 2016, al tiempo que el país ha debido dedicar un volumen significativo de recursos a reducir el déficit financiero externo mediante la renegociación y el pago de la deuda externa pendiente de liquidación (cuadro 2).

Cuadro 2
Algunos indicadores fundamentales de ciencia y tecnología

	2011	*2015/2016*
Porcentaje de gastos en ciencia y tecnología/gastos del presupuesto estatal	1.57%	0.28%
Gastos en I + D/PIB	0.3%	0.4%
Patentes: coeficiente de invención	0.55	0.28
Patentes: coeficiente de autosuficiencia	0.25	0.16
Grados científicos otorgados (acumulados)	12 281	15 266

Fuente: ONEI, 2017.

A pesar de las dificultades actuales, el país cuenta hoy con una dotación de personal con alta calificación en las esferas de la educa-

[6] Un interesante análisis sobre las bases de funcionamiento del Polo Científico del Oeste se encuentra en Lage (2015).

ción y la ciencia que constituye el mayor potencial para asegurar un desarrollo sostenible de su economía de cara al futuro.

Los problemas que hoy se enfrentan se refieren a cómo aplicar los logros alcanzados en la producción y los servicios, y a cómo optimizar la estructura de la calificación superior de la fuerza del trabajo a los requerimientos del desarrollo, cuestiones a cuya solución el país ha dedicado ingentes esfuerzos a partir de una política económica que se encamina gradualmente al logro de un desarrollo sostenible.

Bibliografía

Castro, Fidel (1960), Discurso pronunciado en la Sociedad Espeleológica de Cuba de la Academia de Ciencias el 15 de enero de 1960, www.cuba.cu/gobierno/discursos.

——— (1973), *La historia me absolverá*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.

CIEM/PNUD (2004), *Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba 2003*, La Habana, PNUD, 2004.

Domínguez, María Isabel (2016), "Educación superior: ¿inclusión social o reproducción de desigualdades?, *Temas*, núms. 87-88, julio-diciembre.

Lage, Agustín (2015), *La economía del conocimiento y el socialismo. Preguntas y respuestas*, La Habana, Academia.

ONEI (2017), *Anuario Estadístico de Cuba 2016*, La Habana, Oficina Nacional de Estadística e Información.

Rodríguez, José Luis (1990), *Estrategia del desarrollo económico en Cuba*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.

——— y George Carriazo (1987), *Erradicación de la pobreza en Cuba*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.

Triana, Juan, Ricardo Torres y Mariana Martín (2005), *Cuba: hacia la economía basada en el conocimiento*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.

UNESCO (2016), *UNESCO Science Report. Towards 2030*, www.unesdoc.unesco.org.

15. PARAGUAY: REFLEXIONES SOBRE EL COMERCIO Y EL MERCADO EXTERIOR

*Lila Molinier**

Las exportaciones de bienes: valores de uso, precios internacionales y condiciones de producción

En el presente decenio, en la mayoría de los países de la región el aumento de la demanda y de los precios internacionales para los rubros de exportación impulsó el crecimiento de la producción de bienes y servicios, así como su reducción posterior generó la recesión o la crisis económica.

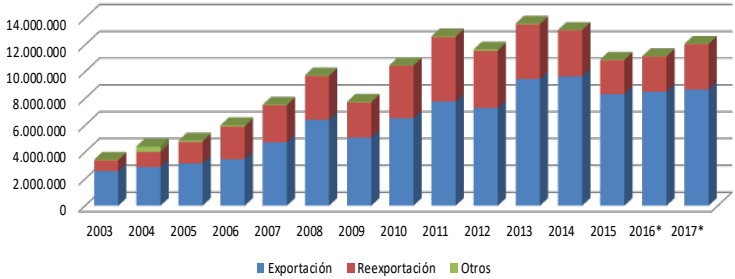
En el caso de Paraguay, las evidencias muestran que hay una relación directa entre el auge de las exportaciones y el crecimiento del PIB en el periodo 2008 a 2014, en el marco de la recuperación económica desde 2004, así como con su caída en los últimos años, 2015 a 2017, lo que caracteriza el periodo de receso (gráficas 1, 2 y 3).

Los principales rubros de exportación nacional los produce, por un lado, el agronegocio, mecanizado y concentrado en pocos grupos económicos fuertes, y por otro lado está la cesión-exportación de la energía eléctrica excedente a sus dos socios, producida por las empresas binacionales: Itaipú (Paraguay-Brasil) y Yacyret*á* (Paraguay-Argentina).

Ambos casos están asociados con la renta de la tierra rural y la hidroenergía, bienes naturales abundantes en la zona, con incorporación tecnológica de diversa densidad. En el caso del agronegocio, los principales productos exportados son los granos oleaginosos y cereales, principalmente la soja, seguida muy atrás por maíz, trigo, arroz

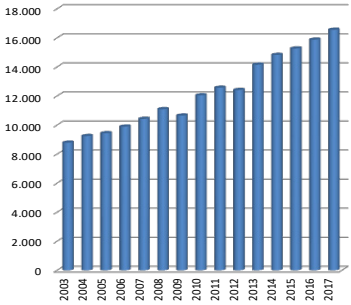
* Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY)-Sociedad de Economía Política Latinoamericana (SEPLA).

Gráfica 1
Exportación, reexportación, otros (miles de dólares estadounidenses)

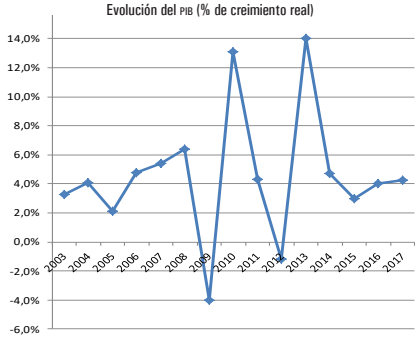


Fuente: BCP, 2018, Boletín Comercio Exterior, año 1961 a 2017.

Gráfica 2
(millones de dólares constantes de 1994)



Gráfica 3
Evolución del PIB (% de creimiento real)



Fuente: BCP, Anexo estadístico del IE serie a febrero 2018. Disponible en: www.bcp.gov.py/estadísticaseconómicas.

y maní, en estado natural; la carne bovina enfriada y los productos de la carne en general; los aceites vegetales, sobre todo de soja; así como harinas, tortas, expeller y demás residuos de la soja, y de otras semillas, procesadas por la agroindustria.

La cesión-exportación de energía eléctrica

En cuanto a la energía eléctrica, el valor exportado es un monto imputado en las estadísticas económicas nacionales relacionado con la cantidad de energía hidroeléctrica cedida-exportada anualmente a los socios (Brasil y Argentina), tal como sucede, a su vez, con el volu-

men y el valor imputado de su producción, estimado en 50% sobre la producción anual de energía eléctrica de ambas centrales hidroeléctricas binacionales.

Esto es así debido a que las operaciones productivas y comerciales están a cargo de las empresas binacionales y no de cada país socio. La organización y la gestión de las empresas binacionales fueron concebidas de forma paritaria por los tratados internacionales que las rigen, pero en la práctica los cargos y la gestión se manejan de manera asimétrica según la política energética de los países socios mayores.

De ahí que los ingresos directos generados para Paraguay no son los ingresos por la exportación de sus excedentes de electricidad, sino las transferencias por las regalías o rentas estimadas sobre la inversión de capital inicial para la construcción de la obra (Itaipú), la compensación percibida según territorio inundado por la construcción de las represas (Itaipú)[1] y por la cesión de la energía excedente, producida por la parte paraguaya, que es exportada a sus socios vecinos (Brasil y Argentina).

Esta compensación por cesión-exportación de la energía excedente de la parte paraguaya es el único beneficio financiero que los otros dos países socios no perciben, sino que es cobrado a los mismos por las empresas binacionales y transferido al Estado paraguayo. Además, es el único componente del costo que no integra el costo-precio de la energía que las empresas hidroeléctricas cobran a los tres países socios, pues lo pagan solo los compradores/consumidores (Brasil y Argentina, respectivamente) del excedente de energía producida.[2]

[1] En el caso de Yacyretá, dicha compensación por territorio inundado se estimó apenas durante la reciente renegociación del Tratado, Anexo C, después de transcurridos 40 años de su vigencia, y su pago se difirió de nuevo según los acuerdos firmados por Horacio Cartes y Mauricio Macri, por parte del Congreso Nacional en vísperas del término del gobierno del presidente paraguayo.

[2] Los dos tratados internacionales que crean las empresas hidroeléctricas binacionales y regulan sus operaciones obligan a sus socios a contratar la totalidad de la producción de la energía de las hidroeléctricas según un plan anual, lo cual explica

El total de ingresos percibidos en 2016 por el Estado paraguayo por concepto de las regalías de la Itaipú (608 950) y Yacyretá (60 542) fue de 669 492 dólares estadounidenses (Banco Central del Paraguay, 2018a). Mientras, considerando solo el caso de la Itaipú, en el mismo año, la energía producida por este complejo hidroeléctrico fue de 2 415 789 gigavatios hora (GWh) y la energía comprada por el Paraguay fue de 11 227 393 megavatios hora (MWh),[3] un poco menos de 1% de 50 que le corresponde de la energía producida en dicho año, por lo que la energía cedida/exportada a su socio Brasil fue de 49% de la parte restante.

Los precios internacionales de las exportaciones principales

Por el lado de los precios internacionales de las principales exportaciones paraguayas, el grano de soja en estado natural se destacó por la tendencia al crecimiento desde 2004 a 2012, año en que llegó a su nivel más elevado según el promedio anual. Al cambiar esta situación hacia la baja, sin embargo, el volumen total exportado siguió aumentando, situación común a los cuatro rubros principales (cuadro 1).

Por el lado de la oferta, ¿cómo se explica que ante el decremento de los precios internacionales de las materias primas y alimentos exportados por el Paraguay, al igual que los demás países del Mercosur, el volumen exportado aumente en los últimos años en condiciones menos ventajosas? En este contexto, la caída de los precios internacionales deja de explicar el aumento de la oferta, pues los productores y exportadores tienen suficiente capacidad instalada, que de parar o ser disminuida les generaría más pérdidas.[4]

---

las razones por las que Paraguay debe ceder la energía excedente que no utiliza, de 50% de la producción que le corresponde en ambos casos. Véase <http://www.itaipu.gov.py y <http://www.eby.gov.py>.

[3] Véase <http://www.ande.gov.py/resumenestadistico2012-2016>.

[4] La reducción de las exportaciones de los granos oleaginosos menos importantes, que con frecuencia forman parte de los cultivos rotativos con la soja (maíz, trigo, girasol), y el arroz, que forma parte de la demanda de la economía brasileña, en crisis, evidencian el receso.

Cuadro 1
Exportaciones volumen monto total del valor exportado y precio unitario por rubros principales en miles de dólares (estadounidenses)

	Grano de soja				Aceite de soja			Harinas, tortas y otros resíduos de soja			Carne enfriada		
	Precio internacional	Tonelada	Valor total	Miles USD/ton	Tonelada	Valor total	Miles USD/ton	Tonelada	Valor total	Miles USD/ton	Tonelada	Valor total	Miles USD/ton
2004	274,11	2.551.160	573.243	0,22	210.145	109.794	0,52	870.225	167.911	0,19	80.148	148.382	1,85
2012	536,12	3.161.711	1.582.307	0,50	122.950	138.670	1,13	486.787	192.250	0,39	195.474	792.144	4,05
2015	347,64	4.575.598	1.594.198	0,35	698.665	445.191	0,64	2.498.715	904.719	0,36	299.943	1.173.941	3,91
2017	359,41	6.128.710	2.132.417	0,35	679.729	477.130	0,70	2.283.175	730.287	0,32	299.400	1.203.034	4,02

Fuente: BCP Boletín de Comercio Exterior, serie 1961 a 2017, Asunción, www.bcp.gob.py/estadísticaseconómicas.

No obstante, en este mismo periodo el precio unitario obtenido por la exportación de la carne enfriada, predominantemente bovina, ha mejorado en el contexto del aumento sostenido del precio internacional para este rubro en los últimos años. Vemos que esta situación la convierte en el sector más rentable para la inversión y la exportación, y contribuye a explicar su actual expansión.

La expansión de la frontera agrícola y ganadera

Como en el caso de la soja, la extensión de la frontera de la producción ganadera ejerce elevadas presiones sobre las escasas tierras fiscales restantes y de las comunidades campesinas e indígenas, lo que aumenta el conflicto social, la violencia y la criminalización de las luchas sociales por parte de la Policía Nacional y la Fiscalía General del Estado en el marco de una administración de justicia favorable a los grandes propietarios.

En 1996-1997, el área de siembra de la soja era de 1 050 000 hectáreas y la producción de 2 771 000 toneladas. Veinte años después, la extensión de la frontera agrícola de este rubro aumentó a más del triple, 3 400 000 hectáreas (zafra 2016 a 2017), mientras que la producción habría crecido nueve veces y más, a 9 500 000 toneladas (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2018).

El sector del agronegocio cuenta con dos gremios poderosos, la Cámara de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (Capeco), que representa, como su nombre lo indica, a productores, exportadores y comercializadores de dichos granos, y la Cáma-

ra de Procesadores de Oleaginosas y Cereales (Cappro). En ambos casos, nuclean a empresas nacionales y trasnacionales del sector de la producción de los granos oleaginosos para la exportación, con la diferencia de que los primeros se ocupan de los granos en estado natural y los segundos incluyen su molienda y procesamiento industrial.

En el caso de la producción del ganado bovino, las estadísticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) registran la existencia de 10 464 000 cabezas en 2007 y 13 821 526 cabezas 10 años después, en condiciones del aumento del número de animales faenados en dicho lapso (MAG, 2008 y 2018).

Otros indicadores del avance y los efectos de la expansión de la frontera de la producción ganadera son la venta de grandes extensiones de tierra en la región Occidental o Chaco (Molinier, 2014) a grupos inversores de la región del Mercosur, entre otros, así como la deforestación y el cambio del uso del suelo en dicha región del país, donde se encontraría 44% ganado bovino actual (MAG, 2018).

En 2012, la deforestación del Gran Chaco Americano, que incluye Argentina, Bolivia y Paraguay, fue de 1 473 hectáreas por día. Del total de desmonte, correspondieron al Chaco Paraguayo 268 084 hectáreas, el mayor de entre los tres, en el marco de la liberación de la tasa de deforestación desde 2010 (Guyrá, 2012)

En diciembre de 2017 se detectaron 31 742 hectáreas de cambio de uso de suelo en la región en su conjunto, de las cuales 12 379 correspondieron al Chaco paraguayo (Guyra, 2018) en el contexto de la vigencia del decreto 7702, de septiembre 2017, que modifica el artículo 42 de la Ley núm. 422/73 de Protección de los Recursos Forestales. El nuevo decreto vigente posibilita la deforestación de la reserva legal y a adquirir certificados de servicios ambientales para reforestarlos con especies exóticas y con fines comerciales.[5]

[5] Análisis comparativo de los decretos 7.031 y 7.702, www.incentivosperversos identificados.

Las industrias procesadoras de aceites vegetales y derivados de los granos oleaginosos

Las agroindustrias procesadoras de aceites vegetales, principalmente de soja y sus derivados, han aumentado su capacidad instalada y de procesamiento desde 2013 en 4.5 millones de toneladas-año, que desde inicios de 2018 se redujo a 4.2 millones anuales debido al cierre de una de las plantas industriales.[6] Las mismas están agremiadas en la Cappro, conformada por cinco empresas nacionales y extranjeras y cuatro transnacionales del ramo: ADM, Cargill, Bunge y Louis Dreyfus. Los dos últimos se asociaron a finales de 2012 para instalar la planta industrial más grande de molienda e industrialización de la soja y sus derivados y los demás granos: el Complejo Agroindustrial Angostura, S. A. (CAIASA) ubicado a un lado del puerto de la ciudad industrial de Villeta, aguas abajo del viejo puerto de Asunción, inactivo, sobre el río Paraguay.

Según la Cappro, aglutina a 95% de las industrias procesadoras de granos oleaginosos y el sector se encuentra en condiciones de procesar 45% de la producción de la soja en granos, lo que casi se logró en 2015 (44%), pero cuya evolución ha sido variable y en 2017 consiguió 37% de industrialización. Emplea a 8 800 trabajadores calificados y formalizados: 2 200 de manera directa en las plantas industriales y 6 600 de forma indirecta en empresas de servicios y de mantenimiento anexas.[7]

Las trasnacionales citadas están instaladas en escala mundial y en Paraguay, así como la mayoría de las empresas asociadas, se encargan de toda la cadena de producción, venta de insumos (fertilizantes, herbicidas, insecticidas, fungicidas agrícolas), servicios de fumigaciones, acopio y recepción del grano y su almacenamiento, procesamiento, transporte y descarga en puertos, hasta el servicio de flete en barcazas a los mercados de destino.

[6] Además de la soja, que es el principal rubro, incluye girasol, canola, tung y algodón. Los derivados de la producción de la soja son el aceite, la harina y la cascarilla de soja.

[7] Disponible en: <http://www.cappro.org.py>.

Al igual que las empresas asociadas a la Capeco, se benefician con incentivos fiscales según la Ley núm. 60/90 de Promoción de las Inversiones, que busca aumentar las inversiones de capital, sean nacionales o extranjeras, y la industrialización de las exportaciones. A diferencia de la Capeco, las procesadoras de la Cappro recién ganaron un juicio de amparo ante la Corte Suprema de Justicia frente al Ministerio de Hacienda que le permitió la devolución de 100% del impuesto al valor agregado (IVA), unos 35 millones de dólares, según la ley que modificó artículos de la reforma tributaria en 2013, lo cual dejó ver las tensiones entre ambos gremios (ABC, 2018)

No obstante, a menudo ambos gremios también se benefician con el subsidio cambiario, en particular en los periodos de reducción de los precios internacionales como los que se dieron desde mayo de 2015 a junio de 2017 (BCP, 2018b)

El modelo exportador es importador y deficitario: la triangulación comercial

La concentración de la inversión de capital y de las exportaciones en la producción primaria y la agroindustria no ha logrado, durante su reciente auge, revertir el déficit estructural del comercio exterior de bienes del Paraguay dado que también se ha desarrollado un perfil importador, no solo por la dependencia estructural de la importación del petróleo y sus derivados, bienes de capital e insumos industriales.

La sojización con base en el uso de las semillas transgénicas[8] ha generado la dependencia de los principales rubros de exportación, de la importación de las semillas transgénicas y de insumos agroquímicos de elevada toxicidad, del paquete tecnológico de Monsanto, Syn- genta y otras trasnacionales. A 2017, Paraguay es el sexto país con mayor superficie de cultivos transgénicos: 3.6 millones de hectáreas.[9]

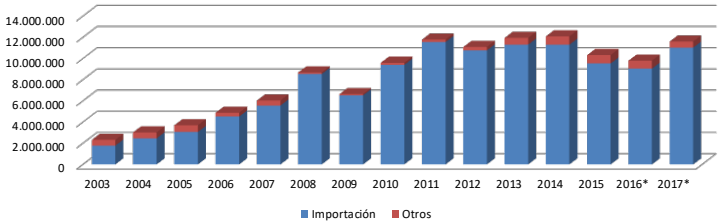
[8] Hasta 2012 se utilizaba solo una variedad de soja transgénica, ingresada de contrabando en 1998. A 2017, se aprobó la 23ª variedad de dicha semilla y la 16ª de maíz transgénico, además de contar con una variedad transgénica de algodón.

[9] Véase <http://www.baseis.org.py/agronegocios>.

A mediados de la década de 1980, el nuevo componente del comercio exterior había sido el comercio de importación para la triangulación hacia los grandes vecinos regionales, asociados con los migrantes orientales, comerciantes de origen árabe y brasileño, de las tres fronteras (Ciudad del Este Expuerto Pdte. Stroessner-Foz de Iguazú-Ciudad de Iguazú).

Esta triangulación de importaciones[10] creció considerablemente en los años noventa, en la antesala de la etapa prevista de la Unión Aduanera del proceso de integración del Mercosur (ya que entre 1991 a 1994 se cumplió con la creación de la Zona de Libre Comercio) e impulsado por ella, vulnerando las barreras de protección de las industrias de las dos grandes economías socias, Argentina y Brasil, en particular de esta última, y que en varias ocasiones movilizó operaciones represivas de la *Receita Federal* y de tropas del ejército brasileño en la frontera con dicho país (gráfica 4).

Gráfica 4
Importaciones, otros (miles de dólares estadounidenses)



Fuente: BCP 2018, Boletín Comercio Exterior, año 1961 a 2017.

Del contrabando de pequeña y gran escala se ha pasado a la imposición de cuotas de liberación del pequeño comercio fronterizo por parte de Brasil y de reducidos impuestos internos y aranceles aduaneros por la parte paraguaya en relación con un *régimen de turismo de compra* que opera en los comercios de las ciudades fronterizas más

[10] Incluye productos electrónicos e informáticos, teléfonos portables, tabletas, cámaras y filmadoras; tejidos, ropas, zapatos, joyería y relojería, perfumes y otros bienes suntuarios provenientes del mercado asiático, norteamericano y europeo.

grandes y Asunción, e incluye –encubre– a las brigadas de pequeños comerciantes brasileños venidos de cualquier punto del territorio vecino, los "sacoleiros" y el contrabando en gran escala por vía aérea.

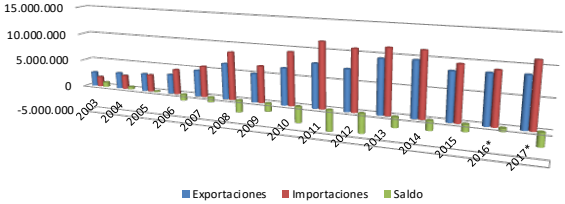
Además, se ha pasado al establecimiento de zonas francas en Ciudad del Este, en la triple frontera con Argentina y Brasil, para el desarrollo de la maquila, dentro de la agenda y los compromisos del Mercosur, que no ha logrado ni la unión aduanera ni la integración económica, en el contexto comercial cada vez más abierto hacia la industria y las exportaciones chinas de toda la zona.

Un estimado de la reexportación promovida por la importación para la triangulación comercial por medio de Brasil, principalmente –a pesar de que ambos vecinos han liberalizado sus importaciones en gran medida en la última década–, evidencia que dicho comercio sigue siendo importante y que las estadísticas oficiales llaman "reexportación" (gráfica 5).

Al sustraer las cifras de la "reexportación" para considerar únicamente el comercio exterior de régimen general, formal, registrado, el saldo de la balanza de bienes del Paraguay se vuelve negativo (gráfica 5), como lo ha sido históricamente, en el contexto de las exportaciones extractivas, la escasa industrialización y la dependencia de las importaciones tanto para los bienes de consumo como bienes de capital y los intermedios, especialmente de los derivados del petróleo.

No obstante, la importación de bienes de consumo fue de 34% del valor importado total en 2017, considerando las importaciones registradas, pues las no registradas y que forman parte del comer-

Gráfica 5
Exportaciones, importaciones y saldo, régimen general
(miles de dólares estadounidenses)



Fuente: BCP 2018, Boletín Comercio Exterior, año 1961 a 2017.

cio fronterizo son importantes, con mayor incidencia en las zonas urbanas de Asunción y Departamento Central, y en la frontera con Brasil y Argentina: Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero y Encarnación. Tampoco se registran las compras de ropa, calzado y joyería del comercio turístico de Miami y Ciudad de Panamá, que cuenta con vuelos diarios directos en las principales compañías aéreas que cubren dicho itinerario comercial, asociadas con diversas tiendas especializadas en Asunción.

La maquila y las expectativas crecientes

La información estadística sobre las operaciones de las maquilas en Paraguay no está discriminada dentro de la estadística de las importaciones y exportaciones, y solo se cuenta con algunos pocos estudios y declaraciones públicas que ayudan a tener referencias de su incidencia actual.

La maquila es la estrategia de industrialización y generación de empleo desde inicios de la década del 2000, asociada con la ley de creación y su decreto reglamentario pero que tuvo una lenta evolución hasta 2010, cuando recibió un mayor impulso con la situación creada en Brasil respecto de la tendencia al alza del costo de la energía eléctrica, primero, y de la crisis económica, después.[11] Paraguay mejoró sus condiciones de atracción con los bajos costos de la electricidad, el salario y las prestaciones sociales laborales, así como la apertura indiscriminada ofrecida por el gobierno de Horacio Cartes desde su arribo al poder a la inversión privada, la maquila, en particular.

En realidad, el listado de las oportunidades ofrecidas por el país a la inversión extranjera forma parte de la debilidad estructural del país. Entre 2001 y 2009, solo 23 proyectos de maquila fueron aprobados y estaban en ejecución, mientras que entre 2010 y 2017

[11] El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyó al Ministerio de Industria y Comercio entre 2002 y 2013 con un Programa de Consolidación del Programa de Maquila en Paraguay, con un costo que a 2010 sumaba más de 1.3 millones de dólares, y que fue ejecutado en varios tramos, financiado con presupuesto público, véase <http://mic.gov.py>.

aumentaron a 126 proyectos. De este total, 71 (54%) son empresas maquiladoras o submaquiladoras de origen brasileño, 25 (20%) de origen paraguayo, 9 (7%) con coparticipación de socios del Mercosur, 6 (5%) argentinas y las restantes son de origen chino, europeo, asiático y norteamericano.

El proyecto del gobierno saliente era aumentar la maquila y las zonas francas, de las tres actuales, y convertir Paraguay "en la China de América del Sur". Según declaraciones de Gustavo Leite, ministro de Industria y Comercio, las exportaciones de las maquilas en 2017 totalizaron 443 millones de dólares, 41% superior a 2016, mientras que en el periodo 2001 a 2017 suman un total de 2.164 dólares.[12]

Conclusiones preliminares

Las características y la trayectoria histórica del comercio exterior están vinculadas con las funciones reales cumplidas en el desarrollo del capital nacional e internacional, en el contexto del relacionamiento económico externo en su conjunto.

En el caso de Paraguay, cabe advertir sobre la particularidad de la pequeña dimensión de la economía y su indiscriminada apertura (80%, considerando exportaciones, reexportaciones, maquila y otros bienes, en 2017); el rezago infraestructural y social; la mediterraneidad y la mediación de los grandes vecinos en su relación con el mercado regional y mundial, de Argentina y Brasil, de quienes depende económicamente desde finales del siglo XIX de forma alternada y combinada en el tiempo; y el modelo de acumulación extractivista.

Asimismo, relacionada con todo lo anterior, la función que cumple históricamente al filtrar todo tipo de tráfico ilícito, que en las últimas décadas ha cobrado mayores dimensiones dentro de la economía subterránea, cuya estimación conservadora llega a un promedio de 40% del PIB en 2015.

[12] <https://www.ip.gov.py/ip/exportaciones-de-maquila-superaron-los-us-442-millones-en-el-2017/>.

También cabe reiterar aquí, en cuanto a las referencias a las hidroeléctricas binacionales, sobre los montos imputados como producción de energía eléctrica de 50% de la producción de ambas centrales hidroeléctricas binacionales, así como la exportación de la energía excedente de la parte paraguaya a sus socios en ambos casos. Dichos registros en las estadísticas económicas son relativamente recientes (desde 2010), pues la operación comercial de ambas hidroeléctricas comenzó mucho antes: Itaipú en 1985 y Yacyretá en 1994, y genera una estadística económica teórica, no real, por la cual Paraguay es considerado país de desarrollo medio, lo que le significó su salida del grupo de las economías pequeñas y menos desarrolladas compensadas por medidas comerciales y financieras relacionadas con esta condición.

En el caso de la binacional con Brasil, apenas desde 2013 y tras los acuerdos Fernando Lugo-Luiz Inacio Lula da Silva, de julio de 2009, esta relación bilateral, desigual y discriminatoria ha comenzado a cambiar con la aprobación de la triplicación del factor multiplicador (5.1 a 15.3 dólares estadounidenses por megavatio-hora) de la compensación pagada en concepto de cesión de la energía excedente de la parte paraguaya de Itaipú; la construcción de la subestación reductora en la margen derecha del río Paraná y el sistema de transmisión de la línea de 500 kv al interior del territorio paraguayo para aumentar la capacidad de transmisión de la energía eléctrica de la parte que le corresponde de la Itaipú binacional.

Los acuerdos Lugo-Lula da Silva y la construcción y el funcionamiento de dicho sistema de transmisión redujeron el condicionamiento de ceder todo el excedente de la energía de la parte paraguaya no utilizada por la falta de dicha infraestructura de transmisión de la energía[13] y reconocieron el derecho de Paraguay de vender su exce-

[13] Según el Tratado de Itaipú (1973), el Estado brasileño debía de construir al Paraguay dicho sistema de transmisión, pero ni el gobierno de la dictadura de Stroeesner, responsable de la firma del tratado con el gobierno militar de turno de Garrastazu Médici en Brasil, ni los sucesivos gobiernos de la transición posdictadura de ambos países socios, hasta 2009, se ocuparon de cumplir dicha disposición para posibilitar un mayor desarrollo de la infraestructura económica y social en Paraguay.

dente a Brasil o a otros vecinos regionales a precio de mercado una vez cumplidos los 40 años de la firma del Tratado de Itaipú, en 2023.

En el caso de la binacional Yacyretá, también es baja la capacidad de transmisión de la energía al interior del territorio paraguayo (aunque esta central hidroeléctrica es más pequeña que la Itaipú) y aumentará con la actual construcción de la estación reductora de la tensión eléctrica y el sistema de distribución de 500 kilovatios hasta la misma zona cercana a Asunción, en el Chaco Paraguayo, en la que se encuentra la subestación de la Itaipú. En este caso, el retraso es de 20 años y su financiamiento está a cargo del Estado paraguayo. Pero la reciente renegociación del Tratado de Yacyretá por parte de los gobiernos de Horacio Cartes y Mauricio Macri mantiene el condicionamiento y la subordinación de las condiciones de producción y distribución de la energía hidroeléctrica a favor de los sectores económicos fuertes de Argentina y es materia de tensiones entre la sociedad civil y el gobierno saliente en agosto.

En otras palabras, tanto el Tratado de Itaipú (Paraguay-Brasil) como el de Yacyretá (Paraguay-Argentina) –ambos firmados en 1973 durante la dictadura del general Alfredo Stroessner en Paraguay– como la gestión de los tres gobiernos han condicionado el modelo de desarrollo agroexportador paraguayo, sin infraestructura básica industrial, y una renta energética mínima, aunque jugosa para el manejo discrecional, clientelar y corrupto de las élites políticas y económicas nacionales.

Estas características particulares y su evolución reciente son combinadas en diversos grados y dinámicas en los 10 últimos años en el contexto de auge de la demanda y los precios internacionales, primero, y de su crisis, después, y están profundamente relacionadas con el modelo extractivista agroexportador, cada vez más mecanizado y automatizado, y la baja densidad de fuerza de trabajo empleada.

Bibliografía

ABC (2018), 02 de enero <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/la-devolucion-del-iva-sera-de-us-35-millones-dice-cappro-1663210.html>.

Banco Central del Paraguay (BCP) (2014), *Régimen de maquila en la economía paraguaya*, Asunción <http://www.bcp.gov.py/>.

_____ (2017), *Anexo Estadístico*, Informe Mensual _diciembre 2017.

_____ (2018a), *Anexo estadístico*, Informe económico, marzo, Asunción, <http://www.bcp.gov.py/estadísticaseconómicas>.

_____ (2018b), *Boletín de Comercio Exterior*, años 1961 a 2017, Asunción, <http://www.bcp.gov.py/estadísticaseconómicas>.

CADEP (2017), "Informe de comercio exterior 2015-2016", *Observatorio de Economía Internacional*, Asunción <www.cadep.org.py/publicaciones>.

Guyrá Paraguay (2012), "Monitoreo del Gran Chaco Americano para el 2012: 539.233 hectáreas perdidas de bosque" <http://www.guyra.org.py/informedeforestacióngranchacoamericano/>.

——— (2018), *Resumen informativo*, enero <http://www.guyra.org.py/informedeforestacióngranchacoamericano>.

Instituto Observatório Social (2017), *Empresas maquiladoras paraguaias: panorama geral e investimentos brasileiros no setor*, abril, Sao Paulo.

MIC-PNUD (2012), "Programa Consolidación del Programa Maquila en Paraguay" y, Revisión Sustantiva. Periodo 2011-2012, Asunción.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (2018), *Síntesis estadísticas. Producción agropecuaria. Año agrícola 2016/2017* <http:/www.mag>./

Molinier, Lila (2014), "'¿Hacia un desarrollo humano y sostenible?' *Coyuntura económica*", *Derechos humanos. Paraguay 2014*, Asunción, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, pp. 39-61.

Pro Desarrollo Paraguay (2016), *Economía subterránea: el caso paraguayo*, 4ª ed., Asunción, PRO Desarrollo Paraguay, noviembre.

16. URUGUAY 2005 A 2017: LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL EN DISPUTA Y SIN SALIDAS

*Antonio Elías**

Introducción

En Uruguay gobierna desde 2005 el Frente Amplio, una fuerza identificada con el progresismo. En este periodo se desató una particular disputa dentro del propio gobierno y de la fuerza política respecto al tipo de inserción económica internacional (IEI) que debía tener el país. Las discusiones acerca de quiénes serían los beneficiados y quiénes los perjudicados obligaron a preguntarse: ¿inserción para quién, para los sectores privilegiados de la sociedad o para los trabajadores y los pequeños productores del campo y la ciudad, para que los capitales trasnacionales puedan moverse libremente en un proceso de neocolonización o para impulsar el cambio de la matriz productiva, el desarrollo económico y la justicia social?, ¿para profundizar la concentración de la riqueza y la exclusión o para mejorar sustancialmente la distribución de la riqueza y el ingreso? En otras palabras, ¿inserción soberana o subordinada?

Y una pregunta esencial: ¿qué políticas de IEI que ha impulsado el gobierno uruguayo han permitido acrecentar o al menos preservar los intereses de la clase trabajadora y sus aliados?

Para dar respuesta a dichas preguntas, se debe considerar que estamos viviendo una crisis global, sistémica y civilizatoria que es cualitativamente diferente a las crisis recurrentes que el capitalismo genera de forma permanente. En este caso lo que hay que destacar

* Maestría en Economía, docente universitario, integrante de la Junta Directiva de SEPLA, miembro de Redem y del Grupo de Economía Mundial de Clacso, director del Instituto de Estudios Sindicales Universindo Rodríguez (Inesur) y miembro de la Red de Economistas de Izquierda del Uruguay.

es que hay momentos de la historia, como el actual, en los que las crisis son mucho más visibles porque abarcan todos los aspectos del desarrollo humano, entre otras cuestiones; en efecto, es una crisis financiera, económica, alimentaria, energética y medioambiental.

La crisis estructural de la economía latinoamericana se ha profundizado, al igual que su correlato de exclusión y segmentación social a pesar del ciclo de altos precios de las materias primas que se dio en la primera década de este siglo. La matriz productiva está cada vez más primarizada y la propiedad de los medios de producción se ha extranjerizado en la mayoría de los países.

Todo este proceso se encuadra dentro de una ofensiva estratégica del capital –que, como ya se señaló, lleva décadas– para instaurar un modelo de acumulación que le permita aumentar la decaída tasa de ganancia y trasladar los costos de las sucesivas crisis a los trabajadores de los países periféricos. Para ello necesitan: *a*] reducir al mínimo las fronteras y las regulaciones económicas por medio de tratados de libre comercio y de protección de inversiones cada vez más invasivos y lesivos para la soberanía nacional; *b*] aplicar políticas de ajuste para bajar los costos del Estado y de la mano de obra con políticas restrictivas de diverso tipo, y *c*] generar condiciones de credibilidad en el sistema que se pretende aplicar.

A partir de 2016, con la aprobación de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (junio) y el triunfo de Donald Trump (noviembre), se produce un punto de inflexión en el proceso de globalización. En esencia, Estados Unidos retoma el proteccionismo y los acuerdos bilaterales en los que impone las condiciones del más fuerte. La capacidad de negociación de los países, como los latinoamericanos, se reduce de modo sustancial.

La salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit) implica un debilitamiento importante del primer y principal proceso de integración: la Unión Europea pierde a la segunda economía y el segundo país en población. Los que apoyaron la salida rechazaban las regulaciones impuestas por la Unión Europea en materia económica, la falta de independencia en las decisiones políticas y económicas, y el enorme flujo de inmigrantes atraídos por el alto nivel de ingresos en busca de trabajo. Los partidarios

de la permanencia sostenían la importancia fundamental del libre mercado a que se tenía acceso con los países miembros de la Unión y la libre circulación de bienes, personas y capitales dentro de la misma.

Tanto la elección de Donald Trump, como la aprobación del Brexit muestran la captación por parte de la ultraderecha de sectores de trabajadores urbanos y rurales que fueron desplazados por la globalización. Trump llega al gobierno declarando "América primero" y "Nosotros seguiremos dos simples reglas: comprar *americano* y contratar *americanos*". Prometió reindustrializar el país impulsando la sustitución de importaciones, aumentando los aranceles a la entrada de productos "maquilados"; bajando los impuestos al capital; subsidiando a las corporaciones para que vuelvan a producir dentro de Estados Unidos; y expulsando a trabajadores inmigrantes "ilegales", enmarcado en un discurso xenófobo.

Las políticas del gobierno de Trump tienen fuertes repercusiones geopolíticas y generan una enorme incertidumbre que es profundamente desestabilizadora en términos, tanto políticos como económicos en todo el mundo y, obviamente, en nuestro continente. Redefine y acota los tratados de libre comercio, como el NAFTA, y abandona los tratados plurilaterales como el Transpacífico y el TiSA. Rechaza los acuerdos contra el calentamiento global y busca utilizar al máximo las energías tradicionales, incluido el *fracking*.

El mundo está iniciando su etapa más peligrosa desde hace décadas: hay un marcado incremento de las guerras en los últimos años. En el Medio Oriente se desarrollan las más violentas confrontaciones –en Siria, Irak y Afganistán, entre otros países– o agresiones genocidas a pueblos como los palestinos y los kurdos. Detrás de estos conflictos están Estados Unidos y Rusia, que recrean una bipolaridad bélica de otra época. Las crisis humanitarias y el crecimiento permanente del número de refugiados es consecuencia de las guerras y de las condiciones de miseria absoluta en diversos países de África. El racismo, la xenofobia y la política del miedo son caldo de cultivo para el crecimiento de la derecha en los países centrales.

En nuestro continente estamos atravesando una transformación importante en la que muchos de los gobiernos de carácter progresis-

ta han cambiado de signo por diferentes circunstancias: algunos por derrotas electorales y otros por interrupciones abruptas del proceso democrático. De todas formas, el concepto "progresismo" no es un paradigma, sino más bien un gran paraguas que cubre a gobiernos cuyos procesos son distintos en contenido y profundidad.

En ese marco, el análisis de la inserción internacional de Uruguay debe realizarse tomando en consideración diversas variables que se desarrollan en este trabajo, aclarando desde un comienzo que Uruguay no es una economía cerrada a la inversión extranjera ni al comercio, aunque de todas formas mantiene ciertas políticas proteccionistas, en particular de sus empresas públicas.

En el comienzo se destacan las dificultades de los pequeños países para participar en las disputas de poder –económicas, políticas y militares– que dan forma a la estructura institucional que ordena el funcionamiento de la economía internacional capitalista. En los procesos de inserción internacional, la correlación de fuerzas orienta la distribución de costos y beneficios entre los diferentes países y las clases sociales que los componen, determinando quiénes serán favorecidos y quiénes serán perjudicados.

Los problemas de tamaño como elemento analítico cobran mayor sentido en el marco de un creciente desarrollo de las fuerzas productivas, con enormes economías de escala, y una redefinición de la división internacional del trabajo guiada por los intereses de los grandes conglomerados trasnacionales que ha relegado a América del Sur a ser, básicamente, proveedora de materias primas.

Después, se analizó y trató de identificar lo que está sucediendo en el Mercosur –el mayor acuerdo de integración regional en la historia de América Latina–, donde se encuentra inserto Uruguay. La creación del Mercosur en 1990, constituido por países con enormes diferencias entre sí, ha determinado en buena medida las políticas de inserción económica del país. Hay sustanciales asimetrías entre los miembros del acuerdo, lo que ha generado numerosos problemas que no han encontrado solución en este marco institucional.

Luego se estudió el papel de la inversión extranjera directa (IED) porque es parte sustancial de la inserción económica internacional

del país; más aún, deriva directamente de la firma de tratados bilaterales de Inversión. Explicar la inserción económica internacional solo con base en la aprobación o desaprobación de tratados de libre comercio de bienes y servicios omitiría un aspecto sustancial: la apertura indiscriminada a la inversión extranjera directa.

Uruguay ha firmado acuerdos de protección y promoción de inversiones con 31 países, incluidos España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Japón y Reino Unido, entre otros. Cuenta con un número importante de acuerdos para evitar la doble imposición, así como con una legislación doméstica que asegura el trato nacional al inversor extranjero.

Más adelante, se analizaron las múltiples disputas al interior del gobierno, el Frente Amplio y la sociedad civil respecto a la firma de tratados de libre comercio de bienes o servicios. Los tratados de protección de inversiones no generaron conflictos relevantes, salvo por las clausulas referidas a la resolución de controversias. En lo que tiene que ver con la IED, una parte tuvo múltiples resistencias por razones medioambientales, tanto en los casos de las mega-plantas de pasta de celulosa (Botnia y Montes del Plata), como en una explotación minera a cielo abierto (inversión que no se realizó por decisión unilateral de la empresa Aratari).

Por último, se presentan las conclusiones y se trata de responder las preguntas iniciales de este capítulo.

El problema de los pequeños países

La mayor parte de los análisis sobre los procesos de integración hacen abstracción o se refieren tangencialmente a las determinaciones específicas que operan sobre los "pequeños países" de la región. Sin desconocer que las tendencias generales que han predominado en América Latina se manifiestan también en estos países, creemos pertinente jerarquizar el análisis de sus particularidades por varias razones. En primer lugar, porque Uruguay es uno de los pequeños países miembro del Mercosur; su superficie y población son solo 1.2% del

total del Mercosur, el PIB es 2% y las exportaciones e importaciones, sin considerar a Venezuela, no llegan a 6%. Sin embargo, es el país con mayor PIB per cápita, lo cual se ha argumentado para fundamentar el no reconocimiento de las diferencia de tamaño de las economías. En el cuadro 1, pueden verse las enormes asimetrías dentro del Mercosur en tamaño, población e ingresos.

Cuadro 1
Características de los países del Mercosur

	Superficie	*Población*	*PIB*	*PIB per cápita*	*Exportaciones*	*Importaciones*
	Km²	*Millones*	*Millones US$*	*US$*	*Millones US$*	*Millones US$*
Argentina	3 761 274	43 817	665 657	14 964	57 960	54 151
Brasil	8 514 880	207 661	1 930 349	9 296	194 420	143 338
Paraguay	406 750	7 113	27 322	3 841	8 760	5 560
Uruguay	176 220	3 493	57 080	13 371	15 558	11 677
Venezuela	912 050	31 431	251 589	8 004	–	

Fuente: datos oficiales de cada país salvo para Venezuela que son estimaciones del FMI.
Nota: las exportaciones e importaciones no incluyen servicios.

En términos muy generales puede decirse que la

> pequeñez restringe los márgenes de acción de los países en cuestión y tiende a dificultar la solidez e independencia del Estado-nación. Los pequeños países suelen depender en mayor medida que los otros del contexto externo, cuyos cambios los afectan más en términos relativos, por lo que su posición resulta a menudo muy influida por su capacidad para maniobrar en la escena externa y para encontrar en ella formas específicas de inserción (De Sierra, 1994).

Las limitaciones de los pequeños países suelen resultar más agudas en periodos como el actual, de crisis y reconfiguración de la estructura económica internacional, en particular cuando se aceleran, tanto el desarrollo de las fuerzas productivas, como la globalización de los mercados. Semejantes dificultades resultan agravadas por la condición periférica de América Latina así como por el efecto de la crisis generada por el modelo neoliberal.

Sin necesidad de sostener que el tamaño de un país –y su correlato de mayor dependencia del contexto externo– sea la variable decisiva para dar cuenta de las características que asumen en ellos los procesos de desarrollo económico y sociopolítico, parece indudable que las limitaciones de autonomía de tipo estructural que le son propias adquieren una significación más relevante justamente en periodos históricos como el actual, en el que se procesa una crisis planetaria y se redefinen las matrices de inserción internacional de cada país.

Es indudable que el proceso contemporáneo de crisis del sistema, decaimiento de las organizaciones multilaterales, regionalización, trasnacionalización y globalización pone en jaque los espacios de autonomía de todos los estados nacionales, pero ese fenómeno opera con una radicalidad y aceleración aún mayor en los pequeños países.

Tanto más si los mismos están situados en una región como América del Sur, que ha profundizado en las últimas décadas su papel periférico como vendedor de materias primas –buena parte de ellas en poder de capital extranjero– y comprador de bienes manufacturados de baja y alta tecnologías, lo que la hace cada vez más dependiente y vulnerable.

Cabe destacar en dicho contexto que Uruguay no ha logrado desarrollar rubros que puedan considerarse decisivos para una inserción dinámica competitiva en la economía internacional y, por tanto, para lograr un crecimiento económico sostenible a mediano y largo plazos, en particular en el plano de la incorporación de los avances científicos y tecnológicos, el desarrollo industrial y la participación de las manufacturas en las exportaciones.

Por todo lo señalado, la IEI es un elemento fundamental en la estrategia de desarrollo de un país como Uruguay, caracterizado por ser una economía pequeña y abierta, exportadora básicamente de bienes primarios y cuyas potencialidades de crecimiento se han asociado de manera directa con la evolución de los precios internacionales y los cupos que le otorgan las políticas proteccionistas de los países centrales.

Las restricciones al desarrollo económico de nuestro país se derivan en buena medida del papel que le toca en la división internacional del trabajo: productor de materias primas.

En 2017 las principales exportaciones de bienes fueron: carne bovina (17%), celulosa (15), soja (13), productos lácteos (7), concentrado de bebidas (5), arroz (5), madera (4), cueros y sus manufacturas (3), productos farmacéuticos (3), subproductos cárnicos (3), lanas y tejidos (2), ganado en pie (2), autopartes (2), plásticos (2) y malta (2 por ciento). [1]

Las exportaciones de bienes desde zonas francas totalizaron 1 950 millones de dólares estadounidenses, en tanto que las exportaciones desde territorio no franco totalizaron 7 820 millones.

Las exportaciones de servicios globales fueron 18% del total en 2014 (última información disponible), pero 75% de las mismas los realizaron empresas extranjeras bajo el régimen de zonas francas.

Uruguay es muy vulnerable a los *shocks* externos por el tipo de bienes primarios que exporta y por la alta concentración de la oferta exportable.

Un funcionario de alto nivel del gobierno uruguayo,[2] afín a las posiciones aperturistas, sostiene que el pequeño tamaño económico impone una serie de restricciones al crecimiento que se relacionan de algún modo con el sector externo. Entre estas restricciones destaca:

> (i) la dependencia de las exportaciones para colocar la producción doméstica de bienes y servicios; (ii) la dependencia de las importaciones para abastecer de insumos y tecnología a la producción, y satisfacer la demanda en general; (iii) la vulnerabilidad a ciertos *shocks* externos resultante del mayor grado de interrelación con el resto del mundo y de la alta concentración de la oferta exportable; (iv) las dificultades

[1] Informe Anual de Comercio Exterior-2017, Uruguay XXI. Disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2018/01/Informe-Anual-de-Comercio-Exterior-2017.pdf>.

[2] Fue director general de Integración y Mercosur del Ministerio de Relaciones Exteriores y secretario ejecutivo de la Comisión Interministerial de Asuntos para Comercio Exterior durante el gobierno de José Mujica.

> para explotar las economías de escala, incluidas las asociadas a las actividades de promoción comercial e investigación y desarrollo; (v) los mayores costos de producción debidos a la presencia de estructuras oligopólicas en el reducido mercado doméstico; (vi) los mayores costos per cápita en la provisión de bienes públicos (infraestructura física y social); (vii) el menor poder de negociación en las relaciones económicas internacionales; (viii) la menor disponibilidad de capital; (ix) los mayores costos de transporte debidos a los menores volúmenes de las cargas y, en varios casos, a las limitaciones en materia de infraestructura y/o la lejanía de los principales centros comerciales (ONS, 2010: 34-35).

El tamaño es una limitación importante del margen de maniobra, es decir, de la capacidad de elegir entre distintas opciones de políticas de inserción, pero dicha restricción tiende a reforzarse con la ausencia de recursos naturales estratégicos de alto valor económico, como minería y petróleo, y una exigua base tecnológica.

En los hechos hay un patrón de "centro-periferia": intercambio de productos primarios o *commodities* por productos de media o alta tecnología que se puede observar no solo en los datos de comercio de Uruguay con Brasil o de Uruguay con el resto del mundo. Dicho patrón también se observa en el comercio del Mercosur en su conjunto con el resto del planeta.

Al asumir las limitaciones de un país pequeño, sin recursos naturales de alto valor y que no ha incorporado alta tecnología, se comprende la importancia que desempeñan la capacidad y la predisposición para actuar de quienes tienen el poder para tomar las decisiones clave.

Una parte del desempeño de los pequeños países depende de sus propias políticas, de su capacidad negociadora y su habilidad para maniobrar en el contexto externo frente a las determinaciones, pero también ante los resquicios que deja la relación de fuerzas con las naciones hegemónicas y sus contradicciones.

Si desechamos –por poco útiles para el análisis concreto– las posiciones analíticas de tipo determinista, puede sostenerse que en términos, tanto económicos, como políticos una parte considerable

del desempeño de pequeños países como Uruguay depende de sus propias políticas, así como de su "capacidad negociadora" y su "habilidad para maniobrar" en el contexto externo, siempre más aleatorio y cambiante para ellos que para las naciones grandes.

Lo importante de esta vía de análisis es que introduce la necesidad de evaluar las decisiones de política de estos países y no considerar que todo lo que ocurre en ellos es aquello que "necesariamente debía suceder", como es tan habitual en el pensamiento único.

Debe reconocerse, sin embargo, que en un periodo histórico en que se acentúa la influencia de las grandes unidades económicas trasnacionales (productivas, comerciales y financieras) y su creciente capacidad para sobredeterminar las capacidades de decisión de los estados, los pequeños países son justamente quienes se exponen más a la influencia de dicho fenómeno. Y por esa vía ven que se dificulta al máximo su posibilidad de compatibilizar las políticas de inserción al mercado mundial y el equilibrio macroeconómico, con las exigencias de integración socioeconómica nacional y la gobernabilidad de sus respectivas sociedades.

Una unión aduanera imperfecta llamada Mercado Común

Con anterioridad a la firma del Tratado de Asunción (1991), Uruguay tenía convenios vigentes desde la década de los setenta con sus vecinos: con Argentina, el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE, 1974), y con Brasil, el Protocolo de Expansión Comercial (PEC, 1975). Dichos acuerdos implicaron en su momento un aumento considerable del volumen de los bienes exportados por Uruguay a ambos países, así como una diversificación de productos que hasta entonces no había. En particular, debe destacarse que ambos convenios reconocían el menor potencial económico relativo de Uruguay, situación que no se repite en el Tratado de Asunción, en el que los cuatro estados quedan en pie de igualdad.

El proceso de creación del Mercosur –en particular la firma del Tratado de Asunción– se acompañó de un debate que giró en torno

a la viabilidad de Uruguay como país pequeño en el marco de la globalización. La enorme mayoría de los actores sociales y políticos respaldó el ingreso al Mercosur en la medida en que se percibió como crucial para la supervivencia de la nación.

Pese al retroceso que significaba la pérdida del reconocimiento de las asimetrías, una amplia mayoría de los actores políticos, económicos y sociales entendió que era beneficiosa la incorporación del país al proceso de integración regional, dado que los resultados económicos serían más negativos en caso de perderse el acceso con preferencias a ambos mercados.

De los 130 senadores y diputados que conforman la Asamblea General, solo tres diputados votaron en contra[3] de la ley que avaló la integración al Mercosur. Dichos legisladores entendieron que el Mercosur configuraba una extensión al plano regional de las mismas propuestas que han determinado la sujeción total al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional de cada una de las naciones afectadas, y es la consecuencia natural de las estrategias aperturistas, monetaristas y antiestatistas vigentes en los cuatro países. En consecuencia, eran una reafirmación tácita de las concepciones dominantes y afectarían de forma negativa la producción, la distribución del ingreso, la ocupación, la selección tecnológica y el medio ambiente, lo que difícilmente sería reversible para Uruguay.

Para los sectores dominantes, el Mercosur era necesario e inevitable, tenía riesgos y servía de argumento principal para impulsar un conjunto de reformas muy costosas para una parte muy importante del sector empresarial. Estas reformas eran coincidentes con los lineamientos sintetizados en las medidas del Consenso de Washington. Para amplios sectores políticos y empresariales, la integración y la intensificación comercial implicarían la redefinición del papel del Estado y la flexibilización laboral. Por lo tanto, estos reclamos no desvinculaban el proceso de inserción regional del país de su reforma interna.

[3] Helios Sarthou, Hugo Cores y Sergio Previtali no aprobaron la Ley 16.196 (22 de julio de 1991).

En diciembre de 1994, en Ouro Preto, Brasil, se aprobó un protocolo complementario del Tratado de Asunción mediante el cual se estableció lo que se ha dado en llamar una unión aduanera imperfecta, que entró en vigencia el 15 de diciembre de 1995. A partir de esa fecha, ningún país miembro puede hacer acuerdos de libre comercio con terceras naciones sin la aprobación de los miembros restantes.

En este proceso de integración regional Uruguay vio reducido el peso de su industria manufacturera. Desde el punto de vista comercial, la evolución se caracterizó en un comienzo por un incremento sustancial, de las exportaciones y las importaciones al Mercosur (en 1998, ambas superaban 50 por ciento).

El comercio con el bloque regional se ha reducido mucho: en 2017 las exportaciones llegaron a 23.5%, y las importaciones a 33.3% de todo el comercio uruguayo. Las exportaciones a Argentina, que también se redujeron sustancialmente, alcanzaron 5.5%, debido a las políticas proteccionistas y restrictivas comerciales que aplica dicho país. Las importaciones que realiza Uruguay son mucho mayores: 12.6%. Brasil, por su parte, es responsable de 16.5% de las exportaciones uruguayas y de 19.5% de las importaciones.

El énfasis en el problema de los pequeños países no significa dejar de lado que el Mercosur, desde su origen y hasta el momento, es parte del proceso de apertura económica favorable a la ofensiva del capital bajo la concepción del "regionalismo abierto". El documento original de CEPAL, lo define como un proceso que busca "conciliar", por un lado, la "interdependencia" nacida de acuerdos comerciales preferenciales y, por el otro, la interdependencia "impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general", donde las "políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen" (CEPAL, 1994: 7).

Advierte, además, que ese regionalismo es distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones porque contiene un "ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región" (CEPAL, 1994: 8).

Y continúa sosteniendo que

> Un objetivo complementario es hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente […] los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros (CEPAL, 1994: 8).

Se trata de conceptos poco claros y que son utilizados para fundamentar las recetas de liberalización comercial incorporadas en los procesos de integración regional al acentuar la inserción sin protecciones en la economía global y la dependencia financiera.

Un aspecto central que no puede ignorarse son los déficit del bloque regional. En primer lugar, la exagerada confianza en los resultados de la liberalización comercial y el regionalismo abierto, a la vez que se mantienen persistentemente barreras arancelarias y paraarancelarias al comercio entre los miembros del bloque.

En los hechos no hay un mercado ampliado efectivo, lo que impide que los pequeños países puedan atraer inversiones con escalas de producción suficientes para participar en el mercado regional. Tampoco se han resuelto las grandes asimetrías que tienen, las que se agravaron como consecuencia de políticas cambiarias contradictorias en la región y de la falta de coordinación de políticas macroeconómicas, entre otros aspectos.

La estructura institucional es frágil e insuficiente para resolver los múltiples problemas de la integración. La incapacidad para incidir en la resolución de conflictos se vio con toda notoriedad en el diferendo entre Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de celulosa sobre el río Uruguay, que incluyó aspectos jurídicos (posible violación de tratados) y ambientales (eventuales efectos negativos). En 2013, el gobierno argentino prohibió el uso de los puertos uruguayos para realizar trasbordos de mercaderías; esa medida se levantó después de la asunción de Macri.

Otro aspecto central es que la división del trabajo regional no incluye la complementación productiva. La falta de capacidad o vo-

luntad de los socios para avanzar en la consolidación y profundización del proyecto de integración comprende las posiciones divergentes que han tenido sus miembros respecto de la realización de acuerdos con la Unión Europea.

El Mercosur, al cual se integró Venezuela en 2012, tiene cuatro estados asociados: Chile, Colombia, Ecuador y Perú; por su parte, Bolivia firmó un convenio de adhesión en 2015, el cual no fue ratificado. Por su definición institucional, solo negocia en bloque con terceros países y, a la fecha, han firmado un número muy reducido de acuerdos comerciales y tratados de libre comercio, los que no incluyen la liberalización completa del comercio ni temas referidos al sistema regulatorio.

El Mercosur ha suscrito acuerdos comerciales con varios países de América Latina: Chile (1996), Bolivia (1996), Colombia, Ecuador y Venezuela (2004), Perú (2005) y Cuba (2006). Con México (2002) se firmó un acuerdo que abarca exclusivamente el sector automotriz. Fuera de la región, el Mercosur ha firmado acuerdos con Israel (2007), India (2004), la Unión Aduanera de África Austral (SACU, por sus siglas en inglés) (2008), Egipto (2010) y Palestina (2011). Los acuerdos con Egipto y Palestina aún no han entrado en vigencia.

En la agenda del bloque regional está la negociación de un tratado de libre comercio con la Unión Europea; en 1995 se firmó un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, que entró en vigor en 1999. En el año 2000, las partes empezaron a negociar un Acuerdo de Asociación, estructurado en tres capítulos: el diálogo político, la cooperación y el comercio. Las negociaciones se suspendieron en 2004 por diferencias fundamentales en el capítulo comercial.

En mayo de 2010, tras seis años de suspensión, se retomaron las negociaciones con el objetivo de lograr un acuerdo comercial completo que no se limite al comercio de bienes industriales y agrícolas, sino que considere los servicios, la mejora de las normas sobre contratación pública, la propiedad intelectual, las aduanas, la facilitación del comercio y los obstáculos técnicos al comercio (<http://eeas.europa.eu/mercosur/index_es.htm>).

En el correr de 2015, Brasil y Uruguay se plantearon la posibilidad de hacer un acuerdo a “diferentes velocidades” con el objetivo

de evitar que las objeciones que sostenía Argentina impidieran la realización del acuerdo. Esta alternativa quedó de lado por dos razones: la Unión Europea tiene mandato para negociar en conjunto con todo el Mercosur y el gobierno argentino decidió ingresar nuevamente en las negociaciones.

En mayo de 2016, hubo un primer intercambio de ofertas entre la Unión Europea y Mercosur, pero del que quedaron excluidos productos agrícolas sensibles para el bloque europeo. Las negociaciones entre los dos bloques han continuado hasta ahora sin que se hayan llegado a un acuerdo. Las diferencias fundamentales siguen siendo las mismas: las limitaciones para el acceso de los productos de origen agropecuario a una Unión Europea que los sigue subsidiando y protegiendo. Los reclamos por ampliar las cuotas de esos bienes y del etanol no han tenido respuesta favorable. A cambio, la Unión Europea sigue reclamando que se elimine el proteccionismo en los mercados de servicios, manufacturas y compras gubernamentales.

Los vaivenes de la hegemonía política

Un capítulo especial merece la relación con Venezuela, que se incorporó como miembro pleno el 29 de junio de 2012 y fue suspendido el 1 de diciembre de 2016. En ambos casos primaron decisiones políticas de los estados miembro, básicamente de Argentina y Brasil que, como ya se señaló, alcanzan aproximadamente 90% de la superficie, la población y el PBI del Mercosur considerando a Venezuela, y el mismo porcentaje en las exportaciones e importaciones, sin incluir a dicho país.

El ingreso se aprobó luego de que los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, reunidos en la 43° Cumbre del Mercosur, oficializaron la suspensión temporal de Paraguay, una semana después de que el exmandatario Fernando Lugo fuera destituido en un juicio político en apenas 48 horas. En ese momento los miembros restantes están regidos por gobiernos progresistas, cuyos presidentes son Dilma Rouseff, Cristina Kirchner y José Mujica. Paraguay se reincorporó el 21 diciembre de 2013, luego de la asunción de Horacio Cartes como presidente de ese país.

La suspensión de Venezuela se produjo el 1 de diciembre de 2016, luego de los cambios de gobierno en Argentina, Mauricio Macri (15 de diciembre de 2015), y Brasil, Michel Temer (31 de agosto de 2016), que se alinean internacionalmente con Estados Unidos y entran en confrontación directa con el gobierno de Nicolás Maduro. El gobierno uruguayo pretendió mantener su posición de no injerencia en los asuntos de otros países, por lo cual se abstuvo pero no vetó la resolución, avalándola por tanto.

La IED es el motor del crecimiento dependiente

Analizar la inserción económica internacional basándose solamente en la aprobación o desaprobación de tratados de libre comercio de bienes y servicios, omitiría un aspecto sustancial: la apertura indiscriminada a la inversión extranjera directa (IED), tema que no estuvo en disputa en ninguno de los tres gobiernos del Frente Amplio. Hubo, sí, múltiples resistencias derivadas de los cuestionamientos medioambientales en los casos tanto de las megaplantas de pasta de celulosa (Botnia y Montes del Plata) como de una explotación minera a cielo abierto (inversión que no se realizó por decisión unilateral de la empresa Aratari).

En 2017, el gobierno firmó un acuerdo con la firma UPM para la construcción de la tercera megaplanta de pasta de celulosa en condiciones muy cuestionables, pero cuyo desarrollo exceden los objetivos de este artículo.

Al capital extranjero se le atribuyó el papel de motor del desarrollo y se impulsaron los cambios institucionales que lo facilitaron. El gobierno consolidó una apertura indiscriminada hacia estos capitales:

> A través de la Ley de Inversiones, Uruguay asegura igual tratamiento a inversores nacionales y extranjeros, existiendo incentivos a la promoción de la inversión disponibles para ambos sin ningún tipo de discriminación. Por otro lado, a los inversores no se les exige cumplir con requisitos previos, ni permisos especiales del Estado, ni contar

> con una contraparte local para operar en Uruguay. Tampoco existen restricciones al ingreso y salida de capitales, transferencia de utilidades, dividendos, intereses, etc. El mercado de cambios es libre, por lo que las empresas pueden operar con total libertad en moneda local o extranjera. Asimismo, en Uruguay existe un único sistema impositivo, y el mismo está basado en el principio de la fuente, por lo cual no se gravan las rentas de fuente extranjera ni los activos localizados en el exterior […] decretos con exoneraciones fiscales y/o incentivos específicos para las exportaciones de servicios […] así como las ofrecidas a través del régimen de zonas francas, puertos y aeropuertos libres (Uruguay XXI, 2017: 24).

El proceso de concentración y extranjerización de los recursos naturales, así como el traspaso de las industrias que subsisten a capitales extranjeros no son cosa nueva. Lo que preocupa sobremanera es el volumen de los traspasos y la aceleración de los procesos, con cifras sin precedentes.

La inversión-invasión extranjera directa

En este punto se destaca el peso creciente de la IED en Uruguay, que había participado marginalmente del *boom* de inversión extranjera de la segunda mitad de los noventa debido, entre otras razones, a que no había realizado privatizaciones, y vivió hasta 2014 un proceso de ingreso de IED de magnitudes nunca antes alcanzadas. La IED alcanzó en Uruguay los 3 032 millones de dólares en 2013, lo que representa 5.27 % del producto y 24.1% de la formación bruta de capital, y en los últimos cuatro años descendió fuertemente, como en el continente. En 1999 a 2005 la IED alcanzó un promedio cercano a 370 millones de dólares estadounidenses, entre 2006 y 2013 el promedio superó los 2 100 millones, de 2014 a 2016 cayó a 1 483 (hasta llegar a 953 millones en ese último año). Este notorio incremento de la IED a partir de 2006 se da, paradojalmente, en el marco de las políticas favorables al capital extranjero de un gobierno progresista.

La profundización del modelo con la apertura indiscriminada a la inversión extranjera logró los resultados buscados. El crecimiento de la IED en Uruguay en el periodo 2006 a 2013 es extraordinario y muestra la sintonía absoluta del gobierno del Frente Amplio con los lineamientos y políticas del capital. Las cifras de CEPAL que se muestran en el cuadro 2, son elocuentes.

Cuadro 2
Inversión extranjera directa

Año	*Millones de dólares estadounidenses*	*IED/PBI %*	*IED/FBKF %*
1999	235	0.98	643
2000	273	1.20	8.35
2001	297	1.42	10.41
2002	194	1.43	11.54
2003	416	3.45	27.58
2004	332	2.4	16.88
2005	847	4.88	29.48
2006	1 493	7.63	41.81
2007	1 329	5.68	30.56
2008	2 106	6.94	33.74
2009	1 529	4.83	25.76
2010	2 289	5.68	29.80
2011	2 504	5.22	27.29
2012	2 536	4.95	22.33
2013	3 032	5.27	24.11
2014	2 188	3.82	17.80
2015	1 279	2.40	12.11
2016	953	1.81	9.61

Fuente: CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, 2017.

La IED, se concentra en los sectores productivos intensivos en el uso de recursos naturales (pasta de celulosa; industrias alimenticias, en especial cárnicas y farináceas, y arrocera). Este proceso, que incorpora energéticos y minerales, es común a toda América Latina.

Los montos acumulados de inversión extranjera implican un cambio estructural en las relaciones económicas de Uruguay con el exterior, que se ven reflejados en una incrementada presencia de empresas trasnacionales (ET) en la actividad productiva que, por lo tanto, tendrán efectos de más largo plazo sobre el crecimiento y el desarrollo económicos.

Implica, además, que controlan una parte significativa del ahorro generado localmente, por lo que cobra particular relevancia lo que hagan estas empresas con sus utilidades. Cualquiera que sea la política que apliquen estas empresas con sus utilidades, los resultados tendrán un efecto significativo en las futuras tasas de crecimiento de la economía nacional. Hasta ahora el gobierno no ha definido ninguna norma para regular el uso de los beneficios que las ET obtienen.

Las ET continúan liderando la expansión del sector de la madera y el papel en el país, proceso que ya se había identificado en la década de 1990 con importantes inversiones en cultivos, desarrollándose ahora las primeras etapas productivas de dichas cadenas, en particular la elaboración de pasta de celulosa. Este proceso ha sido liderado por empresas provenientes de países con una especialización madura en dichos sectores, como los del norte de Europa (Finlandia y Suecia) y Chile.

Más reciente es el intenso proceso de trasnacionalización operado en el sector de alimentos, sobre todo en el sector cárnico, con un importante ingreso por compra de frigoríficos, fundamentalmente por parte de capitales de origen brasileño. Este proceso se encuentra inserto en las estrategias de expansión mundial de los principales grupos cárnicos de Brasil. También destaca el ingreso de capitales de origen argentino en la compra de tierras y cultivos de cereales en el litoral. De esta forma, en pocos años dos sectores exportadores claves del país pasaron a estar controlados por el capital extranjero.

Este proceso de extranjerización genera cambios estructurales de enorme significación que aumentan la dependencia y vulnerabilidad de nuestra economía.

En la actualidad, y como consecuencia de la forestación y la extensión de las actividades agrícolas, 90 empresas son propietarias de predios que abarcan 5 700 000 hectáreas, equivalentes a los territo-

rios de los departamentos de Tacuarembó, Salto, Paysandú, Durazno y San José. Todo ello, a pesar de que una ley del año 2007 prohibió que las sociedades anónimas sean propietarias de tierras pero, a la vez, se estableció un régimen de excepciones al que se ha acudido de forma reiterada y abusiva.

La fase industrial también se extranjeriza. Casi todos los frigoríficos que faenan más de 100 000 cabezas anuales están controlados por capitales brasileños. Dichos frigoríficos concentran más de la mitad de la faena anual y similar porcentaje de las exportaciones.

A su vez, también capitales brasileños compran la arrocera SAMAN, con lo cual controlan alrededor de la mitad del complejo arrocero. De las cinco plantas industriales de arroz que operan en el país, una ya era brasileña mientras que otras dos están en manos árabes e inglesas; solo la cooperativa Coopar queda con capitales nacionales. Debe destacarse que Uruguay se ubica entre los primeros 10 exportadores mundiales de arroz.

Los instrumentos institucionales de la extranjerización

Uno de los instrumentos fundamentales por su capacidad de "blindar" las inversiones extranjeras son los convenios de promoción y protección recíproca de inversiones. La mayoría de dichos acuerdos se firmó y ratificó antes de 2005 y solo algunos pocos con posterioridad, aunque debe destacarse que el acuerdo con Estados Unidos fue ratificado por el primer gobierno del Frente Amplio en 2006. Después se concretaron tratados con Arabia Saudita, Australia, Corea del Sur, Chile y la República Checa.

Las zonas francas, base del proceso de trasnacionalización

Habían en el país zonas francas creadas con base en una ley de 1923, las que solamente tenían beneficios para tributos aduaneros. Una segunda

ley de zonas francas[4] se aprueba en el primer gobierno posdictadura encabezado por el doctor Julio María Sanguinetti, quien la impulsó como parte de una estrategia de consolidación de la apertura de la economía.

Las nuevas zonas francas en Uruguay "son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada cercadas y aisladas eficientemente" y en las que pueden realizarse "toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios".[5] Las empresas instaladas en zonas francas gozan de excepciones aduaneras y fiscales, y en esos ámbitos no rigen los monopolios estatales y hay libre circulación de capitales. La introducción de mercaderías, desde la zona franca al resto del territorio nacional, se registra como importación y el proceso inverso como exportación.

La amplitud de las exenciones tributarias está definida en los siguientes términos: "Los usuarios de las Zonas Francas están exentos de todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso de aquéllos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en la misma".[6] Las empresas solo están obligadas a cumplir con las contribuciones de seguridad social, aunque esto no rige para el personal extranjero que trabaje en la zona franca si expresan su deseo de no beneficiarse del sistema de seguridad social uruguayo.

El proceso de inserción internacional subordinada se profundiza con la ley de zonas francas con los siguientes argumentos: *a*] generará empleo directo e indirecto, *b*] atraerá inversiones productivas, *c*] incorporará tecnologías avanzadas, y *d*] tendrá efectos positivos de "derrame" entre las zonas francas y la economía nacional.

La idea de las zonas francas como grandes parques industriales no se concretó, en tanto que en esas zonas se instalaron básicamente empresas logísticas. Con la llegada de los megaproyectos papeleros (Botnia Fray Bentos, S. A. y Punta Pereira, S. A.), se crearon zonas

[4] Ley núm. 19.921 del 17.11.1987.

[5] Los elementos que se mencionan corresponden al artículo 2 de la Ley 19.921, según redacción dada por el artículo 65 de la Ley 17.292 del 15.01.2001.

[6] Artículo 19 de la Ley 19.921.

francas que pertenecen a una sola gran empresa productiva. A la vez están desarrollándose otro tipo de zonas francas, edificios en la ciudad de Montevideo, como Aguada Park (Itsen, S. A.) y World Trade Center para actividades de *outsourcing*.

Las zonas francas pueden considerarse un indicador de la consolidación de la política de apertura externa. En la práctica, dichas zonas han sido un instrumento de penetración del capital trasnacional que tiende a ser sustituido por nuevos mecanismos institucionales ante la resistencia de los demás países del Mercosur. Una nueva forma de enclave que abarca mucho más sectores productivos que los de épocas pasadas.[7]

La promoción y protección de inversiones genera nuevos espacios para las ET

La Ley núm. 16.906 del 7 de enero de 1998 tiene un conjunto de principios y garantías acordes con los intereses del capital trasnacional: se declaran de interés nacional la promoción y la protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional (artículo 1); el régimen de admisión y tratamiento de las inversiones realizadas por inversores extranjeros será el mismo que el que se concede a los inversores nacionales (artículo 2); las inversiones serán admitidas sin necesidad de autorización previa o registro (artículo 3); y el Estado se compromete a no perjudicar la instalación, gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición de las inversiones por medio de medidas injustificadas o discriminatorias (artículo 4). Garantiza, también, la libre transferencia al exterior de capitales y de utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión, la que se efectuará en moneda de libre convertibilidad.

Los beneficiarios de los subsidios establecidos en la ley son los contribuyentes que realicen actividades industriales o agropecuarias.

[7] Alfredo Falero, "Las nuevas actividades de las zonas francas en Uruguay: inserción global y poder simbólico", ponencia presentada en el coloquio de la SEPLA, Montevideo, 2010.

Los beneficios fiscales incluyen: *a*] la exoneración del impuesto al patrimonio de los bienes de activo fijo; *b*] la exoneración de los impuestos al valor agregado y específico interno, correspondientes a la importación de los bienes a que refiere el literal anterior, y devolución del impuesto al valor agregado incluido en las adquisiciones en plaza de los mismos; *c*] a los efectos de los impuestos a las rentas de la industria y comercio, a las rentas agropecuarias y al patrimonio se establece un régimen de depreciación acelerada, y *d*] se faculta al Poder Ejecutivo para disminuir hasta tres puntos de la alícuota de aportes patronales a la seguridad social a la industria manufacturera.

Se faculta, además, al Poder Ejecutivo para exonerar del impuesto a las rentas de la industria y comercio, del impuesto al valor agregado y del impuesto a las transmisiones patrimoniales que graven las fusiones, escisiones y transformaciones de sociedades, siempre que las mismas permitan expandir o fortalecer a la empresa solicitante.

No podía faltar, por supuesto, la garantía de estabilidad jurídica; en el artículo 19, el Estado, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, asegura a los inversores amparados a los regímenes establecidos en la presente ley y por los plazos establecidos en cada caso las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos que la ley les acuerda.

La ley citada fue reglamentada por el decreto núm. 455/007 el 26 de noviembre de 2007, siendo Tabaré Vázquez presidente de la República. Los considerandos del decreto no dejan duda de los objetivos del gobierno progresista:

> [...] i) que el crecimiento de la inversión constituye la piedra angular para consolidar el proceso de desarrollo del sistema productivo […]; ii) que a tal fin es necesario adoptar todas aquellas medidas que permitan estimular dicho proceso, tanto por la vía del mejoramiento de los aspectos institucionales de atención al inversor, como por el establecimiento de un sistema de exoneraciones […]; iv) la ampliación del ámbito objetivo de las exoneraciones beneficiadas, ya que se incorpora a las destinadas a las actividades comerciales y de servicios.

Las exoneraciones son mayores cuanto mayores son las inversiones. En el caso del impuesto a la renta se exonera de 60 a 100% del monto invertido; el último porcentaje se aplica a inversiones superiores a 500 millones de unidades indexadas (59 millones de dólares). En cuanto al impuesto al patrimonio, se exonera por toda la vida útil los bienes muebles para activo fijo y por ocho años sobre obras civiles. También son exonerados las tasas o los tributos a las importaciones y se devuelve el IVA en régimen de exportadores para las compras en plaza de materiales y servicios destinados a obras civiles.

En 2015 el gobierno, por medio del Decreto 299/2015, aumentó los beneficios fiscales que recibirían las empresas que presentaran proyectos de inversión en 2016 y los ejecutaran entre 2016 y 2017. El porcentaje de exoneración se incrementó en 10%, siempre que al menos 75% de la inversión total comprometida fuera ejecutado antes de 2018.

Los costos fiscales son escandalosos

Se utilizan diversos mecanismos para apoyar a distintos sectores sociales o productivos: por un lado, están los subsidios y las transferencias de ingresos que requieren la asignación presupuestal y que tienen un control de los recursos involucrados; por otro lado, se encuentran los tratamientos fiscales especiales que procuran favorecer a un sector o grupo mediante la disminución de los impuestos que cargan esa actividad. En este último caso no hay una asignación presupuestal explícita, pero sí la renuncia al cobro de los impuestos, cuando estas medidas se toman a favor del capital, como en el caso uruguayo, incide en la profundización de la redistribución regresiva del ingreso funcional.

En el cuadro 3, se constata que a partir de 2008 se deja de recaudar por subsidios al capital, lo que el gobierno denomina "gasto tributario" o "sacrificio fiscal", entre 2.56 y 2.95% del PIB. Debe señalarse que los subsidios fiscales a las zonas francas y la promoción de inversiones solo se computan a partir de 2008, hasta esa fecha es-

tos datos no estaban disponibles. Si se incluyen los datos correspondientes al "gasto tributario" en el impuesto a la renta de las personas físicas que paga el capital en 2012 (0.44%) y en 2014 (0.34%), los subsidios superan 3% del producto interno bruto.

¿Quiénes son los beneficiarios de ese gasto tributario? En esencia los dueños de las riquezas del país –una buena parte de ellos extranjeros–, que se ven beneficiados con exoneraciones y subsidios por más de 105% del impuesto al patrimonio y 75% del impuesto a la renta de las actividades económicas, en promedio para el periodo 2008 a 2014.

Cuadro 3
Subsidios al capital 2006 a 2014

	2006	*2008*	*2010*	*2012*	*2014*
			Millones de pesos corrientes		
IRAE	1 624	10 429	13 726	17 703	19 980
Patrimonio	3 149	6 292	7 825	12 972	15 503
Total	20 168	36 672	45 678	68 741	84 390
			Porentaje de la recaudación de cada impuesto (%)		
IRAE	12.60	88.95	64.00	74.00	68.50
Patrimonio	70.35	98.63	93.66	122.30	106.60
			En porcentaje del PIB (%)		
IRAE	0.34	1.60	1.70	1.70	1.50
Patrimonio	0.66	0.96	0.97	1.25	1.17
Total	1.00	2.56	2.67	2.95	2.67

Fuente: Estimación del Gasto Tributario GDI, varios años.

La asociación público-privada: un nuevo instrumento para la extranjerización

La Ley de Asociación Público a privada fue aprobada por los diputados el 11 de mayo de 2010. Con esta ley se autoriza la firma de contratos de participación pública-privada entre una administración pública y una persona de derecho privado, por un periodo determinado,

para una actuación global e integrada que, además de la financiación, comprenda alguna de las siguientes prestaciones: diseño, construcción, mantenimiento y operación de infraestructuras.

Con esta nueva herramienta legal, el gobierno pretendió asociarse con privados para el desarrollo de obras de infraestructura en los siguientes sectores de actividad:

> [...] a) Obras viales, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias; b) Obras de infraestructura energética, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Nacional de Electricidad Nº 14.694 y Ley de Creación de Ancap Nº 8.764; c) Obras de disposición y tratamiento de residuos; d) Obras de Infraestructura social, incluyendo cárceles, centros de salud, centros de educación, viviendas de interés social, complejos deportivos y obras de mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano.

La ley reserva para el Estado los servicios esenciales "cuya prestación le corresponde en forma exclusiva". Se refiere a las políticas de educación, salud y seguridad, y a los monopolios estatales y vigentes.

El proyecto establece además un tope a los recursos que cada gobierno podrá comprometer durante el periodo de repago de las obras que realice con privados. El tope por lustro será de 7% del producto interno bruto.

En consonancia con lo planteado en los puntos anteriores, el artículo 6 prevé nuevos subsidios al capital:

> Conforme a las características concretas de cada proyecto y a efectos de viabilizar los mismos, el contrato podrá prever la realización de contribuciones por parte de la Administración Pública, tales como aportes pecuniarios, otorgamiento de subvenciones, créditos, garantías para la financiación del proyecto, garantías de obtención de ingresos mínimos y exoneraciones fiscales, entre otras.

Este instrumento no ha dado los resultados esperados por el gobierno. En noviembre de 2017, se aprobó un decreto que modifica el proceso de adjudicación de obras dentro de la Ley de PPP para dotar de mayor celeridad al procedimiento. Al respecto, el ministro de

Transporte y Obras Públicas sostuvo que los tiempos establecidos en la ley de PPP no van de acuerdo con las necesidades a nivel de infraestructura del Uruguay. "Si nos lleva cuatro años para cada proyecto de PPP, no le sirve al país, tiene que tener un razonable tiempo de desarrollo", dijo en julio de 2017 al acudir al Parlamento. Propuso, a su vez, crear una agencia especializada que centralice la gestión de los proyectos, para evitar las "dificultades de burocracia administrativa" que surgen por la participación de varios organismos en la definición y ejecución de las obras.

La actual disputa por la inserción económica internacional

En el Frente Amplio está en discusión la conveniencia de que el Mercosur mantenga o sustituya la Resolución 32/00: el compromiso de los Estados Partes del Mercosur de negociar de forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

A pesar de ello, el gobierno uruguayo presentó una propuesta al Mercosur (cuadro 4) para posibilitar la firma de tratados de libre comercio bilaterales o plurilaterales al margen de la posición de los demás países miembros.

El canciller Rodolfo Nin Novoa fundamentó su posición favorable a la flexibilización del Mercosur sosteniendo que hay grandes dificultades comerciales dentro del bloque y que para el actual gobierno es fundamental superar esa situación y diversificar los mercados mediante la firma de múltiples tratados de libre comercio, entre otros, con la Alianza del Pacífico. Afirmó, además, que esta estrategia se inscribe en los postulados del programa del Frente Amplio, lo que solo puede sostenerse por la ambigüedad de algunos párrafos del programa, dado que el enfoque global claramente reafirma la posición histórica del Frente Amplio a favor del Mercosur y la negociación grupal.

La posición contraria reconoce las dificultades del Mercosur pero sostiene, con base en el programa del Frente Amplio, que:

> La inserción del Uruguay en el mundo será impulsada desde la plataforma Mercosur. Por ello, se fomentará una agenda externa común del bloque, consolidando y fortaleciendo las instituciones regionales. […] La construcción de posiciones en el marco de instituciones regionales potencia nuestra soberanía y nos permite tener una actuación más contundente en los espacios multilaterales y en los foros globales.[8]

Cuadro 4. Propuesta del gobierno uruguayo

Artículo 6. En el caso que no sea posible iniciar negociaciones de conformidad con lo establecido en los artículos 1 a 3 (se refiere a obtener autorización), uno o más Estados Partes podrán iniciar negociaciones de acuerdos comerciales con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

En este caso los Estados Partes deberán iniciar las negociaciones respetando las siguientes condiciones:

a) Informar al Grupo Mercado Común (GMC) del inicio de las negociaciones brindando, nuevamente, las oportunidades para que aquellos que están interesados puedan participar.
b) Mantener informado al GMC acerca de la evolución y progreso de las mismas en el marco de los principios de transparencia y solidaridad.
c) No vulnerar las sensibilidades comerciales presentadas por los otros Estados Partes del Mercosur en ocasión de la elaboración de la o las ofertas.

Artículo 7. El o los Estados Partes que participen de las negociaciones a que se refiere el artículo 6, brindaran oportunidades adecuadas a los Estados Partes interesados para que se incorporen a las negociaciones en curso o adhieran a los acuerdos comerciales negociados.

Fuente: <http://www.rediu.org/propuesta-del-gobierno-uruguayo-al-mercosur/>.

[8] Movimiento de Participación Popular, Casa Grande, Partido Comunista, Compromiso Frenteamplista y Partido por la Victoria del Pueblo, "Inserción Internacional del Uruguay", mayo de 2016.

Del documento presentado por los cinco grupos a favor de mantener la resolución 32/00 hemos extraído algunos conceptos totalmente compartibles e incorporado algunos elementos con el objetivo de destacar siete argumentos fundamentales para oponerse a la flexibilización y los múltiples tratados de libre comercio.

La premisa de que se logrará un número importante de acuerdos favorables al país no está demostrada. No hay razones para que las naciones con mayor potencial económico prefieran negociar con Uruguay, un mercado similar en habitantes a un barrio de San Pablo, y no con las grandes economías del bloque. No habiendo razones de mercado que justifiquen un acuerdo con Uruguay, la flexibilización solo podrán utilizarla aquellos países que busquen fragmentar el Mercosur y debilitar el poder de negociación que la unidad del bloque representa.

Las normas sobre propiedad intelectual, compras gubernamentales, competencia de nuestras empresas públicas con las trasnacionales, restricción de derechos laborales y medioambientales que exigen los nuevos tratados de libre comercio son absolutamente lesivas para el desarrollo productivo y la soberanía nacional.

Los tratados de libre comercio bilaterales y plurilaterales, al igual que los tratados de protección recíproca de inversiones, obligan a que la resolución de la demandas de las empresas trasnacionales contra los estados se resuelvan en organismos como el centro de resolución de controversias del Banco Mundial. La capacidad de negociación del país fuera del Mercosur será insignificante, con el agravante de que en la nueva situación regional los gobiernos de Argentina y Brasil quedarán liberados para firmar acuerdos que nos dejen como furgón de cola de sus políticas o nos lleven a perder mercados que el país tiene actualmente.

Los gobiernos del Frente Amplio han intentado hacer acuerdos bilaterales con naciones que no conforman el bloque regional, como Estados Unidos (2007) y China (2017). Se integró también a un tratado plurilateral, el Trade in Service Agremment (TISA) en 2014, del cual tuvo que retirarse en 2015 por decisión del presidente Tabaré Vázquez atendiendo a una resolución de la Fuerza Política.

En octubre de 2016, el gobierno uruguayo firmó un tratado de libre comercio con Chile que inmediatamente fue presentado al Poder Legislativo para pedir su ratificación parlamentaria, lo que no ha ocurrido hasta la fecha. Este tratado se basa en el acuerdo de complementación económica que el Mercosur había firmado con Chile en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y en el que se negociaron preferencias arancelarias para el comercio bilateral de bienes.

El gobierno sostiene que Uruguay debe abrirse al mundo mediante este tipo de acuerdos comerciales, en tanto otros sectores sostienen que la inserción internacional debe serlo desde la plataforma Mercosur y que se debe fomentar una agenda externa común al bloque.

La importancia que la ratificación de este tratado consiste en que por primera vez se firmaría un tratado de libre comercio de nuevo tipo y que esto abriría las puertas para replicarlo con México (ya hay uno) y con los otros países miembros de la Alianza del Pacífico (Perú y Colombia).

Este tipo de acuerdos presentan cláusulas de nueva generación que son propias de los acuerdos plurilaterales como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y el Acuerdo de Liberación del Comercio de Servicios (TISA) que apuntan a las regulaciones y no a los aranceles. Esto limita la capacidad para implementar nuevas políticas públicas en sectores clave o en áreas potenciales de importancia estratégica para el desarrollo de la economía nacional.

Algunas de las cláusulas del denominado acuerdo transpacífico son la eliminación de barreras arancelarias, la resignación de las jurisdicciones nacionales –en particular mediante los procedimientos para dirimir litigios entre estados e inversores–, la garantía supranacional para que las corporaciones trasnacionales concreten sus negocios, la extensión de las patentes exclusivas durante más de una década para la industria farmacéutica con la respectiva pérdida de derechos en cuanto al acceso a los fármacos y la salud, la flexibilización de la legislación laboral y el establecimiento de estándares mínimos de protección ambiental.

La inserción internacional está en disputa, como cuando se impulsó un tratado de libre comercio con Estados Unidos (2006 a 2007)

o cuando se ingresó al TISA (2014 a 2015), proyectos, ambos, de inserción subordinada al capital trasnacional que fueron frenados por el posicionamiento del movimiento sindical, organizaciones sociales, la Universidad de la República y la mayoría de las fuerzas políticas del Frente Amplio.

En este debate no puede desconocerse que, en el contexto de la crisis mundial, el capital busca la profundización, hasta sus últimas consecuencias, del modelo de acumulación vigente, lo que implica la expansión del capitalismo contemporáneo a los ámbitos que aún están en manos del Estado y la consolidación de una nueva estructura institucional internacional impuesta por el capital trasnacional.

Con los tratados de nuevo tipo, como los plurilaterales –que continúan sin la participación de Estados Unidos–, las empresas trasnacionales reducirán al mínimo las reglamentaciones que restringen sus operaciones y el "libre comercio", no importa si las mismas están diseñadas para proteger los derechos laborales, la salud de la población, el medioambiente, la estabilidad financiera o el acceso universal a los servicios públicos.

Los principales objetivos de estos acuerdos son: libre acceso a los mercados (sin limitaciones de ningún tipo); trato nacional (igual que las empresas nacionales, sin ninguna forma de discriminación); trato de nación más favorecida (tener el máximo beneficio que se otorgue a cualquier nación).

Para lograr que esos fines se cumplan y no retrocedan tienen varios "blindajes":

- *Statu quo*: se bloquea la posibilidad de que un gobierno presente o futuro pueda volver atrás lo ya liberalizado.
- Disposiciones de trinquete: solo se pueden hacer cambios en dirección a mayores niveles de liberalización, reduciendo cada vez más la soberanía nacional.
- Listas negativas: todos los mercados son parte del mismo salvo que sean excluidos del tratado a texto expreso, lo que implica que todo nuevo mercado que se genere por avances tecnológicos o por cualquier otra razón queda bajo las reglas de los nuevos acuerdos.

- Arreglo de diferencias: se excluyen las competencias y las legislaciones de cada país, que son sustituidas por tribunales, como el CIADI, que favorecen los intereses de las empresas trasnacionales en detrimento de los Estados que reciben las inversiones.

Este tipo de acuerdos reducen las soberanías nacionales porque se pierde control de la economía y se afecta la democracia en tanto los mismos adquieren carácter supraconstitucional al impedir modificar las leyes en dirección contraria a la liberalización que tales acuerdos imponen.

Los inversores extranjeros obtienen protección respecto de las reglamentaciones restrictivas del "libre" comercio con el *statu quo* y el "efecto trinquete", no importa si las mismas estén diseñadas para proteger el medioambiente, la salud, la seguridad pública o la estabilidad financiera, o para garantizar el acceso universal a los servicios. Los derechos laborales y los ingresos de los trabajadores, activos y pasivos, también podrán ser puestos en cuestión generando un deterioro significativo de los mismos.

Estos tratados son parte del proceso de cambios institucionales impulsados por los países centrales para reducir al mínimo las fronteras económicas, los sistemas de regulación que protegen el desarrollo productivo nacional, los derechos de los trabajadores y la presencia de empresas públicas, todo lo cual facilita la penetración de las empresas trasnacionales, principales beneficiarias de los tratados de libre comercio y de la protección recíproca de inversiones.

En conclusión

Los montos acumulados de inversión extranjera implican un cambio estructural en las relaciones económicas de Uruguay con el exterior, que se ven reflejados en una incrementada presencia de ET en la actividad productiva y, por lo tanto, tendrán efectos de más largo plazo sobre el crecimiento y el desarrollo económicos.

En primer lugar, la magnitud de la presencia de ET implica que las mismas controlarán una parte significativa del ahorro generado localmente, por lo que cobra particular relevancia la política de reinversión de utilidades que apliquen estas empresas en los próximos años, lo que tendrá un efecto significativo en las futuras tasas de crecimiento de la economía nacional. Cabe entonces reflexionar sobre el papel que le corresponde al Estado en el control y la regulación del uso de los beneficios obtenidos por las ET para incidir en los niveles de reinversión y el objeto de las mismas.

En segundo lugar, la creciente importancia de la actividad económica llevada adelante por empresas de origen extranjero tiene efectos considerables en la estructura productiva del país y en su inserción exportadora. Diversos desarrollos teóricos resaltan la importancia de la diversificación de las exportaciones como base para lograr tasas de crecimiento más altas y estables, particularmente en una economía pequeña y abierta al mundo como la uruguaya, pero la IED se concentra en los sectores industriales intensivos en el uso de recursos naturales.

Este proceso de trasnacionalización se constituye con una red de empresas que tienden a generar enclaves en los lugares donde se instalan, administran el comercio internacional entre las filiales y, en los hechos, controlan los procesos económicos nacionales.

Los efectos de la IED en el nivel, tanto microeconómico (derrames de productividad, de comercio exterior, etc.), como macroeconómico (inversión, crecimiento) no cumplen los requisitos que serían necesarios para un desarrollo productivo con justicia social. Este hecho incontrastable hace imprescindible el control estatal del ingreso de IED a partir de un proyecto nacional que determine el tipo o "calidad" de la inversión que se quiere promover. El proceso de extranjerización de la economía consolida el capitalismo dependiente de Uruguay.

En respuesta a las preguntas iniciales de este artículo puede afirmarse que las políticas de inserción económica internacional aplicadas por el gobierno uruguayo en el periodo 2005 a 2017 no han permitido acrecentar o al menos preservar los intereses de la clase

trabajadora y sus aliados. En efecto, la inserción económica internacional de Uruguay en el periodo se caracterizó por una apertura muy fuerte a la IED y la firma de tratados bilaterales de inversión, incluso con Estados Unidos, sin oposiciones significativas, lo que ha generado un aumento sustancial de la dependencia del capital extranjero y de la vulnerabilidad a los precios internacionales.

En cambio, la apertura por medio de tratados de libre comercio y plurilaterales fue en gran medida frenada por una resistencia muy fuerte, tanto dentro de la fuerza política gobernante, como por el movimiento sindical y sus aliados.

En cuanto a las preguntas referidas a las opciones de IEI para Uruguay, puede sostenerse que en el contexto mundial y regional actual, no hay alternativas de inserción económica internacional favorables para los trabajadores y los pequeños productores del campo y la ciudad. No hay procesos de integración que permitan el cambio de la matriz productiva, el desarrollo económico y la justicia social: rotundamente, no.

Lamentablemente, no siguen vigentes las propuestas de IEI alternativas, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP) o eventualmente los cambios que podría haber tenido un Mercosur dirigido por gobiernos progresistas y ampliado con la incorporación de Bolivia, Ecuador y Venezuela. Entonces, solo quedan propuestas de IEI que son favorables, en mayor o menor medida, a los intereses del capital trasnacional y sus aliados locales, y contrarias a los intereses de los trabajadores. El tratado que se pretende ratificar con Chile excede, tanto el actual nivel de apertura, como la injerencia en el sistema de reglas económicas nacionales acordadas en el Mercosur.

El Mercosur, la última trinchera, es solamente el mal menor, ya que desde su origen estuvo al servicio de los sectores privilegiados de la sociedad y facilitó la penetración trasnacional. Esa característica se mantiene hasta la fecha. En el periodo 2005 a 2015 –cuando fue hegemonizado por los gobiernos llamados progresistas– se produjeron muchas expectativas acerca de la posibilidad de generar procesos de complementación productiva y corrección de asimetrías,

las que por supuesto no se cumplieron. Con la actual composición política del bloque se avanzará en un marco institucional y de políticas económicas favorable al capital trasnacional. Se profundizaría así el proceso de neocolonización, primarización, extranjerización, concentración de la riqueza, segmentación social y exclusión.

Bibliografía

Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C. CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>.

De Sierra, Gerónimo (1994), *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Caracas, UNAM/UNHCR/UNRISD/Nueva Sociedad.

Elías, Antonio (2009), "Uruguay: la inserción internacional en disputa", en Katia Cobarrubias Hernández *et al*., *Economía mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales*, Buenos Aires, Clacso Libros.

——— (2010), "Crisis mundial: origen, impactos y alternativa", en Julio C. Gambina (coord.), *La crisis capitalista y sus alternativas*, Buenos Aires, Clacso.

——— (2011), "Uruguay: la invasión/inversión extranjera directa", en Mauricio Esteban Muñoz Flores (ed.), *Estrategias de dominación en el Cono Sur*, Santiago de Chile, Fundación Rosa Luxemburgo/Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL).

——— (2013), "Uruguay: la ofensiva del capital y sus impactos", en Jaime Estay, Josefina Morales y Rosa María Marques (coords.), *Desarrollo y crisis en el capitalismo*, Puebla, BUAP/UNAM.

——— (2015), "Uruguay en su laberinto: la inserción económica internacional en disputa", *Revista Casa de las Américas*, núm. 281: *Letras e ideas del Uruguay*, La Habana, pp. 3-58.

Gambina, Julio (2013), *Crisis del capital (2007/2013). La crisis capitalista contemporánea y el debate sobre las alternativas*, Buenos Aires, FISYP.

Ons, Álvaro (2010), "Uruguay, situación y perspectivas", en Lincoln Bizzozero, Gerónimo de Sierra e Inés Terra, *La inserción internacional de Uruguay en debate*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Rodríguez Mendoza, Miguel (2012), *Tratados de Libre Comercio en América del Sur. Tendencias, perspectivas y desafíos*, Corporación Andina de Fomento, Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, núm. 7/2012. Versión digital en publicaciones.caf.com.

Sinclair, Scott y Hadrian Mertins-Kirkwood (2014), *El Acuerdo sobre el Comercio de Servicios y la agenda corporativa* (*Internacional de Servicios Públicos*) <http://www.world-psi.org/es/informe-especial-de-la-isp-el-TiSA-frente-los-servicios-publicos>.

Sistema Integral de Información de Comercio Exterior (2017) <https://www.siicex.gub.uy>.

Stolowicz, Beatriz (2012), *A contracorriente de la hegemonía conservadora*, Bogotá, Espacio Crítico Ediciones.

Uruguay XXI (2017), *Servicios globales de exportación, febrero 2017* <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2017/02/Informe-Servicios-Globales-Uruguay-XXI-Febrero-2017.pdf>.

17. LA SOLIDARIDAD COMO ELEMENTO DE COHESIÓN Y PAZ EN LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS. CASOS DE ARGENTINA, CANADÁ, COLOMBIA Y MÉXICO

Jesús Rivera de la Rosa, *Saúl Macías Gamboa, Claudia Álvarez, Erika Licon, Colombia Pérez, Isabel Angoa* y *Carlos Arredondo**

Introducción

En este capítulo destacamos el trabajo colaborativo realizado entre distintas instituciones y países en relación con la economía social solidaria. Entre los temas que hemos trabajado, se encuentra la participación de distintas iglesias –católica, metodista, presbiteriana y luterana– en la economía social solidaria mediante las *comunidades eclesiales de base,* movimiento religioso popular, abierto e igualitario surgido en Brasil en la década de los sesenta. También revisamos cómo se da la solidaridad en grupos que actúan bajo el patrón del clientelismo, o de la filantropía dentro del capitalismo, o en formas democráticas que buscan ser una verdadera alternativa social. Otro tema que abordamos es el de la solidaridad desde la perspectiva

* Profesor-investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES), Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), e integrante del CA-56, Economía, Territorio y Desarrollo. Coordinador del Doctorado Interinstitucional en Economía Social Solidaria (DIESS), sede BUAP; Profesor-investigador del CEDES, Facultad de Economía (BUAP), e integrante del CA-56, Economía, Territorio y Desarrollo, y del DIESS; Candidata a doctora, Universidad Nacional de Quilmes; Candidata a doctora, Concordia University; Directora del Instituto de Economía Social y Cooperativismo, Universidad Cooperativa de Colombia; Profesora-investigadora del CEDES, Facultad de Economía (BUAP), e integrante del CA-56, Economía, Territorio y Desarrollo, y del DIESS; Abogado, integrante del DIESS, sede BUAP, respectivamente.

sociocultural de China. Esto último es importante debido al papel mundial que el gigante asiático ha desempeñado en esta transición sistémica y en la reconfiguración del capitalismo, en especial desde la crisis iniciada entre 2007 y 2008. Estos procesos y sus definiciones no capitalistas nos han llevado a repensar la categoría "trabajo" desde la solidaridad. Nuestra propuesta pretende contribuir a analizar los lazos sociales desde ángulos distintos y de esta manera contribuir a la construcción de un espacio social solidario global.

La economía social solidaria en Nuestramérica y Canadá

Al inicio del siglo XXI, distintos autores como Carlos Aguirre Rojas, que le ha dado seguimiento al pensamiento de Immanuel Wallerstein (Aguirre, 2013), han señalado a América Latina como centro de una transición sistémica. En el origen de este proceso de trayectoria histórica destacan la Independencia de Haití y la Revolución socialista en Cuba. Asimismo, consideran que el subcontinente latinoamericano representa el territorio donde se aplicó con más fuerza la política económica neoliberal, en especial después del golpe de Estado en Chile en 1973. Sin embargo, luego de la crisis de los gobiernos progresistas en Nuestra América –Bolivia, Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina–, aparentemente este subcontinente ha dejado de ser la esperanza del cambio económico y social.

Nuestra postura es que no es así, o no de manera irremediable. Menos aún si tenemos en cuenta los movimientos sociales alternativos que hoy luchan por la integración territorial y la paz. Para entenderlo de ese modo también consideramos el surgimiento –o la visibilización– de nuevos luchadores sociales en Honduras, Chile, Venezuela, Bolivia, Argentina, Brasil, México y Canadá. Sobre esto último, nos concentramos en este capítulo.

Desde la perspectiva de la epistemología de la solidaridad,[1] pen-

[1] Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Economía So-

samos que para la construcción de alternativas se requieren varias cosas: nuevos conceptos y categorías, incluso en el cuerpo teórico del marxismo y de la perspectiva teórica general. También nos proponemos contribuir al proceso de visibilización de procesos solidarios vinculando movimientos sociales en países como Argentina, Brasil, Canadá, Colombia y México. En ese marco estamos comprometidos con la *Campaña por un currículum global de la economía social solidaria*[2] y con los *procesos de integración territorial para la paz*, así como con la incorporación a redes de colaboración como la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM), la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (Sepla), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), la Red Nacional de Investigadores en Cooperativismo y Economía Solidaria (Redcoop), la Red Canadiense de Desarrollo Económico Comunitario y la Red de Educación y Economía Social y Solidaria, lo que se concreta también en la participación de la Universidad Cooperativa de Colombia, la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad de Buenos Aires, la Concorde University y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Nos ubicamos entre los sectores que impulsan proyectos relacionados con la resistencia al desarrollismo y también los que se relacionan con la lucha contra la subsunción del trabajo al capital. Nuestro compromiso es colaborar con los pueblos para regionalizar la lucha por medio de la espacialidad solidaria en el mundo en su conjunto, como otra espacialidad sistémica de la resistencia. Asimismo, estamos comprometidos con ser parte de los nodos de las redes sociales, como propone Euclides André Mance (Mance, 2008). Desde nuestra perspectiva, los espacios de resistencia son, tanto locales como regionales, nacionales y globales. Creemos que la solidaridad global haría posible que los recursos naturales sean usados para un buen vivir mundial y para terminar con la llamada "maldición de los

---

cial Solidaria y Cooperativismo, BUAP, agosto de 2017, elaborada por Jesús Rivera, Claudia Álvarez y Saúl Macías.

[2] Véase <http://www.ripess.org/campana-por-un-curriculum-global-de-la-economia-social-solidaria/?lang=es>.

recursos naturales". El proceso del cambio social incluye generar el pensamiento y las acciones para transitar del espacio económico de valorización –la espacialidad impuesta por el capitalismo– al de la solidaridad para la reproducción de la vida[3] en escala mundial. Esto implica una lógica distinta a la acumulación irrefrenable de capital.

Otro espacio de reflexión es el de la integración solidaria. En este caso, se trata de la integración soberana de los pueblos de todos los lugares, en sus condiciones y como ellos definan hacerlo, alejándonos de las visiones anglosajonas dominantes de la integración económica y social. En este punto consideramos que en la actualidad no hay una teoría nuestramericana de la integración y que es necesario avanzar en este aspecto. Algunos de los conceptos que tenemos que rescatar, que están trabajándose por separado en diversos lugares del planeta, son fundamentales: el dinero solidario mundial, el trabajo solidario mundial e incluso la conformación de un ejército solidario. Esto debiera conducir a un nuevo Estado solidario local-mundial que apoye y no se convierta en obstáculo para la solidaridad que nos liberará del capital.

En la crisis sistémica, como crisis de alcance global del capitalismo neoliberal (medioambiental, agrícola-alimentaria, energética, industrial, comercial, laboral), y en el cambio civilizatorio desempeña un papel importante la solidaridad de China, cuestión que tenemos que trabajar con profundidad.[4] Resulta conveniente estudiar su efecto en la creación de cadenas de solidaridad y no de valor, como funcionan en el sistema capitalista. Nuestra propuesta busca colaborar en la creación de las bases económicas, sociales, culturales y políticas de la solidaridad en todos los espacios y niveles de la sociedad, y pasar de los actuales espacios de resistencia a los de cambio social solidario. Hemos avanzado en propuestas como la de la epistemología de la so-

[3] De acuerdo con los planteamientos de los autores del libro, coordinado por María Amalia Gracia, *Trabajo, reciprocidad y re-producción de la vida. Experiencias colectivas de autogestión y economía solidaria en América Latina, 2015*.

[4] Véase: https://retina.elpais.com/retina/2018/01/18/innovacion/1516273282_648252.html.

lidaridad, partiendo de nuestras experiencias y la perspectiva de la investigación-acción participativa.

En la construcción de categorías y conceptos, tenemos como categorías principales la del trabajo solidario y, en la parte de la organización social, la familia y las comunidades solidarias. Consideramos un elemento clave la redefinición del trabajo como base del cambio social, aunque pensamos también que esta redefinición tendrá que partir de los pueblos y no de los grupos de poder, políticos y académicos. Nos planteamos el paso a un futuro solidario, del cortoplacismo a lo transgeneracional e incluyente, con una base en el tiempo y el espacio desde una visión respetuosa de propuestas feministas, indígenas y comunitarias. Transitar del valor de uso al de solidaridad y del valor de cambio al de la paz global, de la relación capital-naturaleza a la relación solidaridad-naturaleza, del dinero como medida del valor de cambio a las monedas alternativas solidarias. En otras palabras, construir opciones en las que el crédito sea para la vida y, para ello, ya hay propuestas como la banca social.

Con base en las propuestas de la nueva geografía social y de autores como Milton Santos (Santos, 1996) y David Harvey (Harvey, 2005), proponemos repensar la idea del territorio desde una visión de solidaridad y de una teoría de los pueblos integrados solidariamente, escuchando a los pueblos en sus propias propuestas y no con imposiciones desde la academia. Rescatamos también los planteamientos del comercio, las inversiones y los migrantes, todos éstos solidarios.

La reconfiguración global, desde nuestra perspectiva, pasa por la consolidación de la economía social solidaria, lo que implica el tránsito de la lucha de clases a la solidaridad humana. Se trata de algo fundamental que implica la reorganización del espacio social, físico y de pensamiento en los niveles local, regional, nacional y mundial. En este proceso habrá que revertir, a partir de un diagnóstico no solamente normativo, las reformas estructurales impuestas por el neoliberalismo y el neodesarrollismo. Este proceso permitirá desbloquear las bases para la economía social solidaria, es decir, la construcción de una alternativa objetiva frente al capitalismo, pasando también de los llamados gobiernos progresistas a las sociedades solidarias.

Como hemos podido percatarnos, hay cientos de miles de organizaciones no gubernamentales (ONG) en todo el mundo, trabajando en todas las áreas y sectores sociales, que están contribuyendo en el impulso a la economía social solidaria. Igual que en otros campos, muchas de estas ONG han sufrido el efecto de la crisis, sobre todo en el ámbito de su financiamiento, por lo que se han dado numerosas desapariciones durante la actual crisis sistémica; otras no solo han logrado sobrevivir a la crisis sino que incluso se han visto fortalecidas.

La solidaridad en Argentina

Hay muchos casos y ejemplos de la solidaridad en Argentina. Uno de los más conocidos es el de los jóvenes en instituciones de educación –conocimos el proceso de Santiago del Estero en 2014– que traspasó las aulas y tuvo un efecto social. Un ámbito en el que hemos colaborado es en el de la Red de Educación y Economía Social y Solidaria (RESS),[5] un proyecto creado en la Universidad Nacional de Quilmes,[6] en Argentina, en junio de 2010. Este proyecto fue impulsado por un grupo de profesoras y profesores vinculados al curso de Economía Social para el Desarrollo Comunitario y el Trabajo de la Dirección General de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Quilmes en el marco del proyecto trabajo autogestionado de la Dirección General de Vinculación Social[7] de la Secretaría de Extensión Universitaria de esa misma universidad. Hoy día, es un proyecto cogestivo, organizado colectivamente entre organizaciones, sindicatos y otras universidades.

La RESS es autoadministrada por sus más de 6 000 miembros. Cada uno se incorpora sin restricciones: puede "colgar", debatir, di-

[5] <http://educacionyeconomiasocial.ning.com/>.

[6] <http://www.unq.edu.ar/proyectos-programas/273-red-educaci%F3n-y-econom%EDa-social.php> y <www.unq.edu.ar/proyectos-programas/273-red-educaci%C3%B3n-y-econom%C3%ADa-social.php>.

[7] <http://vinculacionsocial.blogspot.com.ar/2014/05/encuestas-proyecto.html>.

fundir sus experiencias y trabajos en lo que respecta a la socioeconomía. Cuenta con un equipo de moderación voluntario conformado por personas de universidades y organizaciones sociales que se reúnen de forma sistemática y llevan adelante las tareas del proyecto.

El objetivo de la RESS es fortalecer los espacios de formación en todos los niveles de educación y en todas las modalidades. En ese espacio colectivo, se concentran artículos académicos de utilidad para doctorados, maestrías, movimientos sociales y escuelas. Realiza cinco actividades desde su plataforma virtual: *a*] difundir todos los materiales que se suben a la plataforma virtual; *b*) editar la *Revista ES* (Economía Social); *c*] investigar desde el Observatorio Transdisciplinario de la Economía Social y Solidaria; *d*] capacitar en el Grupo Escuela con el Programa Didáctica del Buen Vivir, y *e*] impulsar iniciativas alternativas en educación y socioeconomía.

Sobre la actividad para difundir materiales, en el presente hay 631 videos de autogestión, cooperativas, comercio justo, trueque, moneda social y audiencias públicas en economía solidaria; 600 eventos en posgrados, capacitaciones y seminarios; 1 054 publicaciones en el blog; y 1 439 temas en el foro sobre pensamientos decoloniales, despatriarcalización, economías feministas, escuelas de agroecología, escuelas campesinas, encuestas y relevamientos de economías comunitarias populares. Hay, además, 100 libros sobre otra economía y otra educación, disponibles de modo gratuito, de autores en su mayoría latinoamericanos.

La *Revista ES*[8] nació ante la necesidad de las organizaciones, movimientos sociales y espacios universitarios de publicar lo que se realiza en la práctica en economía social. No es una revista científica, al menos no en el sentido positivista. Está escrita por trabajadores de la socioeconomía, productores, estudiantes, investigadores, docentes, campesinos, cooperativistas y emprendedores; pueden escribir personas con saberes populares y académicos. Está conformada por un consejo editorial participativo que debate y define la línea editorial. El número 10 del octavo año está en construcción y será sobre mapas de

[8] <http://www.socioeco.org/bdf_organisme-654_es.html>.

la economía social solidaria.[9] Todos los números anteriores pueden encontrarse en el sitio oficial.[10] Respecto de la actividad referida a investigar iniciativas propias o de otros grupos desde el Observatorio Transdisciplinario de la Economía Social y Solidaria, los trabajos se realizan en el marco del pensamiento transdisciplinario en economía social solidaria en el que conviven conceptos, sabidurías, espiritualidades para el diálogo intercientífico con una visión plural de las ciencias occidentales y no occidentales.

De la actividad que busca capacitar desde el Grupo Escuela, podemos señalar que en 2017, en el Programa Didáctica del Buen Vivir, conversaciones desde el aula, se realizaron cuatro conversaciones: soberanía alimentaria y didáctica del buen vivir; salud y didáctica del buen vivir; reciclado y didáctica del buen vivir, y mujeres y didáctica del buen vivir. Los conversatorios tuvieron cuatro escenarios de intercambio y diálogo, con presentaciones de experiencias de los educadores, un listado de materiales educativos para trabajar en el aula para niveles superior, medio, primario e inicial, y un momento para conversar en internet por la plataforma de RESS y un cuarto momento de conversatorio también por esa vía. La quinta actividad, referida a impulsar iniciativas en materia socioeconómica, se ha concretado en el Foro "Hacia otra economía de Argentina"[11] y, en escala internacional, en la participación en la Campaña por un currículum global de la economía social solidaria.[12]

El esquema de la RESS contiene seis componentes que consideramos centrales: *a*] participación y diálogo; *b*] visibilidad; *c*] bien común; *d*] desmercantilización; *e*] trabajo voluntario y colaborativo; y *f*] transdisciplinariedad. Participación y diálogo es un espacio sin restricciones: todos pueden "colgar" sus publicaciones, trabajos, videos, herramientas para usar en las distintas ocupaciones. La interacción

[9] <http://educacionyeconomiasocial.ning.com/forum/topics/mapas-de-la-economia-social-solidaria?commentId=6097134%3AComment%3A196721>.

[10] <http://educacionyeconomiasocial.ning.com/page/revista-es-1; correo: revistaeconomiasocial@gmail.com>.

[11] <https://www.otraeconomia.com/>.

[12] <http://curriculumglobaleconomiasolidaria.com/>.

internacional permite iniciar alianzas, encuentros presenciales y trabajos colaborativos con otras redes temáticas y espacios socioeconómicos. La participación posibilita la visibilidad de las publicaciones. El espacio de conversaciones es en internet, pero se generan infinitos diálogos por fuera de la plataforma.

La RESS hace visible aquello que no está legitimado como parámetro de verdad. Nos permite aprender a conocer lo no visible, recupera lo que hay de múltiples formas: fotos, canciones, música, o que es calificado de residual, atrasado o inferior a la clasificación dominante. Todo lo que se publica tiene por objetivo perseguir el bien común, porque este último significa el de todos. Las publicaciones no están pensadas para beneficio de individuos, tampoco de organizaciones; son para ser conocidas y usadas por toda la comunidad (Rivera, Álvarez y Macías, 2017).

El principio de desmercantilización está diseñado en el sentido de que no todo está pensado para comprar y vender sino que, en términos de Jean-Louis Laville (2013), genera reciprocidad en cuanto a que doy al que necesita o simplemente regalo, porque alguien de la comunidad virtual me va a regalar o a dar cuando necesite. También doy porque apuesto al tejido de lazos sociales simétricos, sin esperar beneficio económico o material a cambio. Esto genera redistribución, dado que se concentran saberes y conocimientos para ser redistribuidos de modo que se preserve la cohesión social con diversidad, pero sin desigualdades ni discriminaciones, con una perspectiva de sostenibilidad social y sustentabilidad medioambiental.

El equipo de moderación realiza trabajo voluntario, solidario y colaborativo. No percibe salarios, está sostenido por profesionales que cooperan comunicando, enviando trabajos y sumando voluntades con estudiantes universitarios con espíritu solidario. La coordinación general colabora en resaltar las comunicaciones más visitadas y generar páginas que fortalezcan alianzas con grupos de alcance nacional e internacional en la temática.

La transdisciplinariedad, como señala Manfred Max-Neef (2004), se considera una forma de aprendizaje y resolución de problemas que involucra la cooperación entre distintos grupos de la sociedad y la

academia para enfrentar los desafíos complejos de la socioeconomía desde una perspectiva que vaya más allá de las disciplinas específicas y se base en una participación de amplio espectro caracterizada por la cooperación sistemática con los involucrados y la generación de nuevos espacios de conocimiento a partir del reconocimiento de todos los saberes.

Experiencia de la Red Canadiense de Desarrollo Económico Comunitario (ccedNet, por sus siglas en inglés)

Organización sin fines de lucro integrada por organizaciones comunitarias. Representa cientos de organizaciones de desarrollo económico comunitario y comunidades de base en el territorio canadiense. Todas ellas, por medio de su labor, promueven el desarrollo económico comunitario como una alternativa que integra las metas sociales, económicas y medioambientales. La mayoría de las actividades realizadas por sus miembros se enfocan en el apoyo a comunidades marginadas, la promoción de empresas locales y el fortalecimiento de sus comunidades.

La ccedNet define el concepto de desarrollo económico comunitario como las acciones que sus ciudadanos realizan para crear oportunidades económicas y mejorar las condiciones sociales y medioambientales de sus comunidades (en otras palabras, iniciativas de base para mejorar la vida de los miembros de sus comunidades). Entre sus objetivos y metas principales destacan: lograr un cambio económico estructural, la posesión de los recursos locales, el desarrollo social, el desarrollo de oportunidades laborales, el acceso a capital y el manejo y protección de sus recursos naturales (ccedNet tríptico, 2016).

Historia de la ccedNet

Se fundó en 1999. En sus orígenes, la red tenía como intención proveer asistencia técnica y apoyo eficiente para la práctica de sus miem-

bros. Sin embargo, "gradualmente evolucionó en un medio en el que los miembros compartían sus aprendizajes, un espacio para unir sus voces y promover políticas públicas inclusivas, para conectar personas con visiones comunes" (Toye, 2017).

De acuerdo con Garry Loewen, primer director ejecutivo de CCEDNet, al principio uno de los mayores retos fue el asegurar que fuera una red inclusiva. Después de su fundación, recibieron retroalimentación negativa de parte de algunas organizaciones de mujeres, quienes se quejaban de que no había suficiente representación femenina y que eso enfriaba la manera en la que las prioridades se identificaban y las redes con las que se conectaba la naciente organización. Por ello, en los primeros meses de su fundación, Garry pasó mucho tiempo haciendo contacto con grupos de mujeres, asegurándose de que "CCEDNet se convirtiera en un espacio donde todo mundo se sintiera en casa" (Loewen, 2014).

Objetivos

El trabajo se enfoca en dos áreas principales: educación y promoción de políticas públicas. En paralelo, en su última planeación estratégica los miembros de CCEDNet decidieron que los objetivos de la organización fueran los siguientes:

Construir y fortalecer economías locales justas

La CCEDNet es partidaria de la creación de políticas públicas que construyan y fortalezcan economías locales justas. Por ello, una gran parte de sus actividades se enfocan en promover y recomendar cambios en las políticas públicas en niveles federal y provincial para apoyar las economías locales por medio de las empresas sociales y el desarrollo de cooperativas. Algunas de estas recomendaciones son la creación de un fondo de "capital paciente" para empresas sociales, la implementación de impuestos favorables para canadienses que inviertan en organizaciones de desarrollo comunitario, el apoyo a políticas de procuración local y, en general, la creación de un ambiente que favorezca el crecimiento de cooperativas y empresas sociales.

Abordar los problemas de pobreza y la falta de vivienda

A pesar de que técnicamente Canadá es una nación próspera, como se considera a los llamados países capitalistas desarrollados, hay mucha gente sufriendo pobreza y falta de vivienda. Por esta razón, entre los objetivos de la CCEDNet está promover la reformulación de beneficios para los niños, cambiar la estructura de impuestos para beneficiar a los canadienses con menos ingresos, generar una estrategia de vivienda enfocada para las personas de menos ingresos, incrementar el presupuesto de organizaciones comunitarias de empleo, impulsar la creación de un plan nacional de acción para la creación de vivienda accesible y promover el aumento de la ayuda a programas de desarrollo y cancelación de la deuda en el Sur Global.

Invertir en comunidades sostenibles

Con base en un enfoque sistémico de la sustentabilidad, la CCEDNet propugna al gobierno el apoyo rural y la rehabilitación urbana, provee herramientas para su integración a nuevos inmigrantes, promueve la producción y distribución de comida local y la inversión en guarderías para niños, y empodera a las comunidades a que realicen acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

Respecto de la educación, CCEDNet ofrece numerosos recursos en su página de internet. Entre ellos, se encuentra una gran base de datos con documentación relacionada con el desarrollo económico comunitario, blogs creados por expertos en desarrollo económico comunitario, un canal de YouTube y *webinars* en línea accesibles para sus miembros. También, organiza una vez al año un congreso en el que practicantes, legisladores, investigadores y público general se encuentran para compartir sus prácticas y aprender unos de otros. Este congreso se ha consolidado como un espacio de diálogo en este tema en nivel nacional y cuenta con una asistencia promedio de más de mil personas.

Logros y áreas de oportunidad

En entrevista con Michael Toye, director ejecutivo de CCEDNet, compartió que uno de los mayores logros es la creación de la red provincial de Manitoba. Según él, la gente fue muy receptiva a la idea del desarrollo económico comunitario como una estrategia para la justicia social y la inclusión, y en los últimos 10 años el equipo de Manitoba ha logrado un gran desempeño. De acuerdo con Michael, la razón del éxito de la red, se debe a un fuerte liderazgo comunitario, el apoyo del gobierno de esa provincia y el apoyo de organizaciones comunitarias locales y provinciales.

En la entrevista, mencionó que por más de 10 años Canadá tuvo un partido conservador en el poder que no dejó avanzar la agenda de CCEDNet federal. Sin embargo, en la reciente elección han logrado articular una coalición de organizaciones de economía social y desarrollo económico comunitario para impulsar que el nuevo gobierno electo trabaje en conjunto con las organizaciones de desarrollo económico comunitario en la construcción de un plan conjunto para generar políticas públicas que apoyen la creación y el fortalecimiento de este tipo de organizaciones. Aunque hasta ahora no se han tomado acciones concretas por parte del gobierno de Justin Trudeau, el gobierno federal ha hecho un llamado para integrar un comité que incluya organizaciones de desarrollo económico comunitario para abordar sus demandas.

Respecto de los retos, Michael mencionó que la diversidad es el desafío más grande: "hasta ahorita, nuestros miembros son gente blanca de clase media, pero no tenemos representación de individuos que están sufriendo y que no tienen voz" (Toye, 2017). Este es un hecho contradictorio con la filosofía de desarrollo económico comunitario, la cual se basa en la autodeterminación de las comunidades.

Una experiencia como integrante[13] de la Red Canadiense de Desarrollo Económico Comunitario

La experiencia que compartimos parte del año 2012 y con base en ella se afirma que es una de las organizaciones más democráticas y de las redes más inclusivas en escala mundial. Destaca en particular el buen uso de la tecnología como una herramienta para promover la participación democrática. Por ejemplo, las asambleas generales anuales se realizan al mismo tiempo en francés e inglés mediante una plataforma de internet que permite que gente de todo Canadá participe en ellas sin tener que trasladarse físicamente. Además, mediante procedimientos democráticos sus miembros son invitados a participar en la creación de objetivos estratégicos, sugerir *webinars* y formar parte del consejo directivo (por medio de una nominación y elecciones).

En los últimos dos años, al desempeñarse en la auditoría de las elecciones del Consejo Directivo, puede testificarse que el equipo de CCEDNet está integrado por personas dedicadas a alcanzar la equidad, la inclusión, la emancipación, y en general, la justicia social. En este contexto, se ha podido observar el compromiso y tenacidad de su director ejecutivo para promover parte de las políticas públicas en sus múltiples viajes a la capital canadiense.

En el siguiente sitio de internet, es posible observar un vídeo sobre desarrollo económico comunitario: <https://youtu.be/EFFO-N6aADO0>.

La vivencia de los Acuerdos de Paz en Colombia

La historia de más de cinco décadas de conflictos bélicos en Colombia ha conducido a la búsqueda de alternativas de paz, reconciliación y reintegración en los territorios. De allí que se plantee que "La paz necesita una economía más solidaria", con lo cual coincidimos.

[13] Experiencia compartida por Erika Licon.

Una de las organizaciones comprometida con esta responsabilidad es el Instituto de Economía Social y Cooperativa (Indesco), célula madre de la Universidad Cooperativa de Colombia, el cual articula una red de educadores, investigadores y emprendedores solidarios que hacen innovación social en territorio a partir de los 18 campus de la Universidad. Desde el año 2012, se ha comprometido con la construcción de un ecosistema para la economía solidaria a partir de la articulación de las funciones de investigación, educación, proyección social y apoyo con las dinámicas propias de la realidad, la teoría y el proyecto de la economía solidaria en Colombia y en el mundo. Para ello, ha sido fundamental la gestión del conocimiento de lo ya existente en la universidad, en especial lo referido al cooperativismo, dada la naturaleza de institución auxiliar del cooperativismo que la universidad tiene desde su fundación hace 60 años, y en ese camino restituir o fortalecer el vínculo con las organizaciones, redes y empresas de la economía solidaria del territorio, con la convicción de que la economía solidaria no la define la academia sino sus actores.

Se parte del concepto de diálogo de saberes a partir del cual la universidad aprende de las comunidades y éstas, a su vez, encuentran en la universidad un espacio para la apropiación social del conocimiento y la construcción colectiva y solidaria del territorio.

La propuesta del Indesco ha avanzado en el marco de la reforma curricular de la universidad con un enfoque crítico de modelo por competencias que ha favorecido el definir como ejes fundamentales del currículo de la economía solidaria tres competencias que repercuten en la vida institucional: *ser ciudadanos activos* a partir del vínculo entre la solidaridad y el desarrollo sostenible; *conocer y divulgar* la economía solidaria, a partir de la interdisciplinariedad hacia la transdisciplinariedad y, finalmente, *emprender solidariamente* haciendo innovación social en el territorio por medio de sus actores y las redes que estos construyen.

Esta propuesta curricular se inscribe en un momento histórico de negociación de los acuerdos de paz entre la guerrilla de las FARC y el gobierno colombiano, en el que la sociedad civil organizada ha tenido y tendrá que desempeñar un papel determinante y la asociati-

vidad y la economía solidaria se estimulan y promueven para mejorar condiciones de vida, trabajo y producción de los hombres y mujeres en las comunidades rurales (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016).

En este sentido, se creó la campaña "La paz necesita una economía más solidaria" como un escenario comunicativo en el que, junto con redes y organizaciones, se ha llevado a cabo una serie de iniciativas de apropiación social del conocimiento como las cátedras libres, diálogo social, las cuales en sus diferentes versiones han convocado a la reflexión, el contraste con la práctica y la construcción colectiva de propuestas sobre la agricultura familiar, el proceso de paz y las "otras economías", entre otros temas, y con ello se ha contribuido al empoderamiento de los diferentes actores para la incidencia en la planeación territorial y la gestión de políticas públicas para el sector (cuadro 1).[14]

Al inicio del año 2018, cerca de 25 000 personas se han vinculado con estos espacios, en los que han circulado publicaciones en diferentes formatos y se han acordado proyectos de investigación sobre agricultura familiar,[15] educación, políticas públicas e integración solidaria;[16] además, se promovió un pacto social[17] como acuerdo básico para la acción con las organizaciones y se ha favorecido la conexión con redes nacionales e internacionales, como la Red Unicossol, la red iberoamericana Rulescoop, la Red de Educación y Economía Social y Solidaria (REES) descrita antes y, de manera más reciente, con la red que impulsa la Campaña por un currículo global para la economía social solidaria en la cual confluyen actores de la educación formal, no formal e informal con el propósito de intercambiar experiencias

[14] <http://www.ucc.edu.co/indesco/Paginas/inicio.aspx>.

[15] Á. Acevedo Osorio y J. Martínez Collazos (2016), *La agricultura familiar en Colombia*, DOI: <http://dx.doi.org/10.16925/9789587600476>.

[16] S. Rúa Castañeda, *et al*, (2016), Integración solidaria en territorio. Aportes a la construcción de modelos y metodologías, <http://www.orgsolidarias.gov.co/sites/default/files/archivos/Integracion%20economica%20solidaria%20en%20el%20territorio.pdf.>.

[17] <http://www.ucc.edu.co/indesco/Documents/Pacto-social.pdf>.

significativas y herramientas pedagógicas para fortalecer procesos locales y globales;[18] con todas estas redes se tienen planes de acción de corto y mediano plazos.

Cuadro 1

Cátedras libres, diálogo social Línea de solidaridad y desarrollo		*Cátedras libres Línea de economía solidaria/celebración del Día Internacional del Cooperativismo*		
Año	*Participantes*	*Año*	*Participantes*	*Total*
2014	2 400	2014	1 000	3 400
2015	4 125	2015	4 115	8 240
2016	4 230	2016	2 094	6 324
2017	3 218	2017	3 443	6 661
Total	13 973	Total	7 209	24 625

Fuente: Universidad Cooperativa de Colombia-Indesco, 2017

De esta manera, paulatina y sistemática la propuesta académica realizada en 2012 se va convirtiendo en realidad y aunque los resultados no se han extendido a la totalidad de la comunidad académica y en algunos casos se puedan considerar incipientes, las buenas prácticas desarrolladas en los ambientes de aprendizaje y el tejido relacional logrado con el apoyo de las TIC están activando competencias institucionales y un cerebro colectivo que fundamenta futuros desarrollos. Aún forma parte de los retos conseguir que el megaproyecto, de tener 18 territorios solidarios a 2022, uno en cada campus, tenga como base la transdiciplinariedad como forma de pensamiento y acción, y con ello, la posibilidad de construir socialmente escenarios de desarrollo sostenible y paz con los diferentes actores internos y externos.

[18] <http://curriculumglobaleconomiasolidaria.comfsm.net/>, <http://open-fsm.net/projects/curriculumglobal-ecosol/project-home>.

Movimientos sociales solidarios en México

México tendrá un complejo proceso electoral en 2018, que entre amplios sectores sociales representa la posibilidad de cambios. Con las elecciones presidenciales, se tiene la expectativa de que se dé un cambio social importante a partir de candidatos como María de Jesús Patricio Martínez –conocida popularmente como *Mari Chuy*– en representación del mundo indígena mexicano mediante el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y Andrés Manuel López Obrador, candidato del partido político llamado Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Por supuesto no está asegurado un cambio –ni social ni económico– aunque ganara la elección alguno de ellos, pues la forma de inserción de México en la economía global es una determinante que no puede perderse de vista, tanto por el vínculo con un coloso económico como Estados Unidos, como por la presencia e importancia de China, y también por las relaciones con movimientos sociales de Nuestra América y Europa.

Este contexto es favorable para impulsar proyectos sociales. En ese marco, se están trabajando diversas iniciativas a partir de organizaciones como la Red Nacional de Investigadores en Economía Social Solidaria y Cooperativismo (Redcoop), y universidades como las cinco[19] que se han integrado en el proyecto y consolidación del Doctorado Interinstitucional en Economía Social Solidaria (DIESS). Hay proyectos que se han concretado o están en marcha como el de la Banca Social vinculado con la Caja Depac poblana. En este contexto, ubicamos las múltiples tesis de grado de estudiantes de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional (MDECI) y del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, ambos posgrados del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

[19] Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Aguascalientes y Universidad Autónoma de Chapingo.

Parte del trabajo de investigación que hemos estado realizando nos ha llevado a revisar las situaciones de las comunidades en estados como Puebla, Oaxaca, Guerrero y Chiapas, el mayor eje de pobreza en México según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). En este contexto también han surgido o se han visibilizado espacios de resistencia y solidaridad, aunque todavía desarticulados con el resto del país.

En Chiapas, se entiende la economía solidaria en el marco de la defensa del territorio, los recursos estratégicos y los derechos de los pueblos indígenas. En este estado de la República Mexicana, hay una organización de la sociedad civil denominada Desarrollo Económico y Social de los Mexicanos Indígenas, A. C. (DESMI) que promueve la construcción de la economía solidaria mediante el impulso al trabajo colectivo, la agricultura sostenible y el comercio alternativo, todo bajo una perspectiva de equidad de género. El trabajo se realiza en comunidades campesinas de los grupos étnicos tsotsil, tzeltal y ch´ol de los altos, norte y sur de Chiapas.

Está también la Red por la Paz de Chiapas, que nace de la convocatoria de tres organizaciones del estado: el Colectivo de Educación para la Paz (Cepaz), la Comisión de Apoyo a la Unidad y Reconciliación Comunitaria (Coreco) y el Servicio Internacional para la Paz (Sipaz). El objetivo de esta red es identificar las principales necesidades de las comunidades indígenas y campesinas en cuanto a resolución de conflictos, mediación y reconciliación.

Por su parte, en el Centro de Desarrollo Integral Campesino de la Mixteca (Cedicam), en Oaxaca, se busca contribuir al desarrollo de capacidades locales para la producción sostenible de alimentos, la conservación del medio ambiente y el fomento del respeto mutuo entre hombres y mujeres.

En Tabasco, la Sociedad Cooperativa Semillas de Solidaridad, en el marco de la economía solidaria, brinda capacitación, formación y desarrollo organizacional y técnico a grupos comunitarios mediante metodologías de participación social.

Territorialmente hemos ubicado lo que podríamos llamar un "sur solidario de México", donde se hallan Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz y Guerrero, como se observa en el mapa 2.

Mapa 1
Regiones de México

Fuente: Elaboración propia a partir de Marco Geoestadístico Estatal, 2010, INEGI.

Parte de la investigación que como colectivo estamos llevando a cabo nos permite hacer propuestas para una regionalización desde la perspectiva de la solidaridad en términos territoriales, ubicando las organizaciones implicadas, incluidas cooperativas, empresas sociales, tianguis alternativos, monedas alternativas (que ya han surgido en varios estados, como Veracruz) y cajas populares de ahorro, y ya hemos trabajado con la Caja Popular Mexicana y la Caja Depac poblana.

Un tema que surgió luego del terremoto del 19 de septiembre de 2017 es el de la reconstrucción de las zonas y comunidades afectadas, con la responsabilidad que ello implica para las universidades del país.

Otro tema que estamos trabajando es el de la Reforma educativa (aprobada el 12 de septiembre de 2013) y su vínculo con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Desde luego partimos del supuesto de que no estamos por fomentar el asistencialismo, sino más bien la autogestión.

En pocas palabras, lo que pretendemos con nuestro trabajo es contribuir, desde una perspectiva social solidaria, fraterna y pacifis-

Mapa 2. Sur Solidario, México

Fuente: Elaboración propia a partir de Marco Geoestadístico Estatal, 2010, INEGI.

ta, a la reconstrucción de la sociedad que el capitalismo se ha encargado de fracturar. Por las experiencias visibilizadas, creemos que sí es posible, siempre y cuando seamos responsables, comprometidos, autocríticos y abiertos a la escucha atenta de las experiencias que están estructurándose en otros lugares de América y del mundo en su conjunto.

Bibliografía

Aguirre Rojas, Carlos Antonio (2013), *Immanuel Wallerstein. Crítica del sistema-mundo capitalista*, México, Era.

Álvarez, Claudia (2016a), Saberes del territorio en la economía solidaria. Aprendizajes para un desarrollo endógeno del buen vivir, //www.socioeco.org/bdf_fiche-document-4927_es.html.

——— (2016b), *Configuraciones territoriales socioeconómicas*. *Los aprendizajes del trabajo asociativo y autogestionado*. La

Plata (Argentina), IV Jornadas Doctorado en Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata

Álvarez, Claudia, M. Carassai *et al.* (2015), *Tecnología digital en clave socioeconómica*, Red Internacional de Educación y Economía Social y Solidaria (RESS), Universidad Nacional de Quilmes, Capítulo 5: TIC y prácticas efectivas.

CCEDNet (2014), "Fifteen candles for CCEDNet", <https://ccednet-rcdec.ca/en/blog/2014/04/30/fifteen-candles-ccednet>.

——— (2017a), *CED: a communities agenda (4-page brochure)*. Recuperado de: <https://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/commag_en_brochure_11x17_2012b.pdf>.

——— (2017b). *What is CED?*, <https://ccednet-rcdec.ca/en/what_is_ced>.

De Souza Santos, B. y T. Cunha (eds.) (2015), "International Coloquium Epistemologies of the South: South-South, South-North and North-South Global Learnings", en *Other Economies*, vol. 3, junio, Coimbra, <http://alice.ces.uc.pt/coloquio_alice/index.php/actas/?lang=es>.

Gracia, María Amalia (coord.) (2015), *Trabajo, reciprocidad y re-producción de la vida. Experiencias colectivas de autogestión y economía solidaria en América Latina*, Conacyt/Ecosur/Miño y Dávila Editores.

Harvey, David (2007), *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal.

Laville, Jean-Louis (2013), *La economía social y solidaria: un marco teórico y plural*, Ginebra, UNRISD.

——— (s.f.), *Economía solidaria, economía social, tercer sector: las apuestas europeas*, www.top.org.ar/publicac htm.

Loewen, Gary (2014), "15 Years of CCEDNet: reflections from former executive director, Garry Loewen", <https://ccednet-rcdec.ca/en/blog/2014/05/01/15-years-ccednet-reflections-former-executive-director.

Mance, Euclides André (2008), *La revolución de las redes. La colaboración solidaria como una alternativa pos-capitalista a*

la globalización actual, México, Ecosol/Delegación Azcapotzalco/Alcona/Acatl/Municipio de Ecatepec/Gobierno del Estado de Michoacán/Indesol/UACM/Fondeso, STYFE-GDF, El Colegio de Tlaxcala/Tianguis Tlaloc/Movimiento Nacional por la Esperanza/SNTE/Comité Nacional Democrático/Itaca.

Medina, Javier (2008), *Cosmovisión occidental y caos-cosmo-con-vivencia indígena*, <http://lareciprocidad.blogspot.mx/2009/04/cosmovision-occidental-y-caos-cosmo-con.html>.

Max-Neef, Manfred (2004), *Fundamentos de la transdisciplinariedad*. Disponible en: <http://www.max-neef.cl/>.

Rivera de la Rosa, Jesús; Claudia Álvarez, y Saúl Macías Gamboa (2017), "Epistemología de la solidaridad", en *Economía social solidaria y sustentabilidad*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (en prensa).

Santos, Milton (1996), *Metamorfosis del espacio habitado*, Barcelona, Oikos Tau.

Toye, Michael (2017), Entrevista telefónica, 16 de abril.