



El No al ALCA diez años después

La cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente

Julián Kan (compilador)

Autores: Luis Alberto de Vianna Moniz Bandeira, María Florencia Socoloff,
Alberto Justo Sosa, Leandro Morgenfeld, Lucila Agustina Rosso,
Alfredo M. López Rita y Franco Agustín Lucietto.



El No al ALCA diez años después

El No al ALCA diez años después

La Cumbre de Mar del Plata y la integración
latinoamericana reciente

Julián Kan (compilador)



Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Decana
Graciela Morgade

Vicedecano
Américo Cristófalo

Secretario General
Jorge Gugliotta

Secretaria Académica
Sofía Thisted

**Secretaria de Hacienda
y Administración**
Marcela Lamelza

**Secretaria de Extensión
Universitaria y Bienestar
Estudiantil**
Ivanna Petz

Secretaria de Investigación
Cecilia Pérez de Micou

Secretario de Posgrado
Alberto Damiani

Subsecretaria de Bibliotecas
María Rosa Mostaccio

**Subsecretario
de Transferencia
y Desarrollo**
Alejandro Valitutti

**Subsecretaria de Relaciones
Institucionales e
Internacionales**
Silvana Campanini

**Subsecretario
de Publicaciones**
Matías Cordo

Consejo Editor
Virginia Manzano
Flora Hilert
Marcelo Topuzian
María Marta García Negróni
Fernando Rodríguez
Gustavo Daujotas
Hernán Inverso
Raúl Illescas
Matías Verdecchia
Jimena Pautasso
Grisel Azcuy
Silvia Gattafoni
Rosa Gómez
Rosa Graciela Palmas
Sergio Castelo
Aylén Suárez
Directora de imprenta
Rosa Gómez

Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras
Colección Saberes

Ilustración de tapa: Lucas Quinto



Maquetación: Nélida Lidia Domínguez Valle

ISBN 978-987-4019-18-9

© Facultad de Filosofía y Letras (UBA) 2016

Subsecretaría de Publicaciones

Puan 480 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina

Tel.: 4432-0606 int. 167 - info.publicaciones@filo.uba.ar

www.filo.uba.ar

Kan, Julián

El No al ALCA diez años después : la Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente / Julián Kan ; compilado por Julián Kan. - 1a ed.
.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, 2016.
238 p. ; 20 x 14 cm. - (Saberes)

ISBN 978-987-4019-18-9

1. América Latina. 2. Historia Contemporánea. 3. Cooperación Económica. I.
Kan, Julián, comp. II. Título.
CDD 338.9

Fecha de catalogación: 10/08/2016

Índice

Introducción	11
<i>Julián Kan</i>	
Prólogo	
A diez años de la Cumbre de Mar del Plata.	21
<i>Jorge Taiana</i>	
Capítulo 1	
Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional.	33
<i>Luiz Alberto Moniz Bandeira</i>	
Capítulo 2	
Rechazo gubernamental, resistencia social y objeciones empresarias.	55
<i>Julián Kan</i>	
Capítulo 3	
El "No al ALCA" desde "abajo".	91
<i>María Florencia Socoloff</i>	

Capítulo 4

La derrota del ALCA fue una victoria histórica para los pueblos
de Nuestra América 107

Leandro Morgenfeld

Capítulo 5

La integración Argentina-Brasil en el marco de los avances
políticos suramericanos desde la Cumbre de Mar del Plata 131

Alberto J. Sosa

Capítulo 6

Deuda, FMI y la Nueva Izquierda Latinoamericana. 157

Lucila Rosso

Capítulo 7

La integración regional suramericana en el contexto
de crisis global. 195

Alfredo M. López Rita

Capítulo 8

La alternativa americana del siglo XXI. 213

Franco Agustín Lucietto

Los autores

235

Introducción

Julián Kan

La derrota del proyecto para el Área de Libre Comercio de las Américas (en adelante ALCA) en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata marcó un momento de reconfiguración de la historia reciente de América Latina, en general, y de la integración latinoamericana, en particular. El modelo del libre comercio o “comercialista” de la integración, que había comenzado a ser cuestionado a partir del año 2000, quedó desplazado, desde el encuentro marplatense de noviembre de 2005, por una tendencia a la repolitización de las iniciativas regionales y por una mayor coordinación política entre los países que las integran. Esto se evidenció en el rol jugado por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) durante y luego de la Cumbre –a pesar de sus tensiones y asimetrías internas–, en la emergencia de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) como modelo alternativo de integración, y en la conformación de las instancias de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), sin la presencia de Estados Unidos. Todas estas iniciativas presentaron una

mayor coordinación política regional, el intento de una integración con mayor autonomía y, a su vez, desplazaron a un segundo plano la cuestión comercial como eje rectora de la vinculación entre los países de América Latina, en consonancia con el proceso de repolitización posneoliberal al interior de varios de ellos.

Pero la detención del ALCA y las posibilidades de otra integración no solamente fueron resultado de recambios gubernamentales que emergieron con la crisis del neoliberalismo. Observaremos en este libro que, además de la aparición de los gobiernos posneoliberales (o denominados progresistas, de centroizquierda, o de la nueva izquierda) que contribuyeron al rediseño regional, la integración del libre comercio fue objetada también en las calles, por el movimiento obrero organizado y por los movimientos sociales. Entre 2001 y 2005 una serie de acciones y manifestaciones de las centrales sindicales de Argentina, Brasil y Uruguay, principalmente, y de movimientos sociales de varios países de la región, instalaron desde las calles la consigna “No al ALCA”, lo que constituyó un elemento central en la oposición al proyecto norteamericano. Sin embargo, no solamente en las calles el ALCA y la continuidad de una integración comercialista fueron resistidas, también los empresarios terminaron dando la espalda a la posibilidad de un proyecto que profundizaría la apertura comercial. Por distintos motivos que los trabajadores, distintas fracciones de las clases dominantes locales se manifestaron también objetando el proyecto del libre comercio. Los sectores agroexportadores de la región demandaron la eliminación de los subsidios norteamericanos a su producción local para la aprobación de alguna forma de ALCA. Mientras que los sectores industriales reclamaron la implementación de diversos mecanismos de protección que menguaran la competencia de productos extranjeros con mayor productividad que traería la iniciativa norteamericana y, además, exigieron prolongar las

fechas de implementación del proyecto. Así, “desde abajo” y “desde arriba”, también el ALCA fue derrotado en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en noviembre de 2005, donde los gobiernos de los países del MERCOSUR y Venezuela expresaron esos contradictorios intereses que se opusieron a la iniciativa norteamericana y dieron paso a otro tipo de integración.

Este regionalismo más politizado, emergente de la reunión marplatense, permitió desplegar otro escenario latinoamericano que aún con algunos altibajos desde 2012 en adelante, podemos extenderlo hasta finales de 2015 y comienzos de 2016, donde una serie de cambios políticos en algunos países claves de la región lo han puesto en tela de juicio. Entre 2005 y 2015, esfumada la posibilidad de algún tipo de ALCA, los países afines a Estados Unidos avanzaron en la firma, no sin contramarchas, de los Tratados de Libre Comercio bilaterales (TLC). El ALBA profundizó su desarrollo a partir de los vínculos solidarios y cooperativos entre Venezuela y Cuba, con la entrada de Bolivia luego y, posteriormente, con Nicaragua y Ecuador; mientras que Argentina y Brasil en el contexto del MERCOSUR, continuaron con su entendimiento regional, a pesar de las tareas pendientes que conserva el bloque. En ese contexto se conformó la UNASUR, que se constituyó en una novedad por ser la primera instancia que aglutinó formalmente a todos los países de América del Sur en una iniciativa de vinculación regional. De igual forma, pero a escala latinoamericana, ocurrió algo similar posteriormente con la CELAC. Sin embargo, a partir de 2008 y 2009 los efectos de la crisis global y el nuevo mapa del multilateralismo afianzado a partir de la emergencia de los BRICS (sigla que, en economía internacional, se refiere conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), plantearon, para algunos, la búsqueda de alianzas extrarregionales con potencias emergentes, mientras que para otros, la vuelta a la asociación con Estados

Unidos y/o Europa. De alguna forma, este contexto propone a algunos países profundizar este proceso más autónomo de integración construido desde Mar del Plata en pos de afrontar la cambiante y compleja situación económica y geopolítica global, mientras que a otros países le propone la posibilidad de volver a las iniciativas del libre comercio con grandes potencias en pos de buscar algún efecto “derrame”.

En los últimos tres años, algunas situaciones comenzaron a poner en tensión este escenario pos marplatense y abren un paréntesis sobre el futuro más inmediato de la integración latinoamericana. La crisis mercosureña nunca resuelta, que tuvo un nuevo capítulo con la destitución de Fernando Lugo en Paraguay, el abrupto ingreso de Venezuela al bloque y las permanentes tensiones entre los socios grandes y chicos del acuerdo; la creación de la Alianza del Pacífico entre Estados Unidos y sus aliados latinos como reconstitución de un futuro ALCA; la reapertura de las negociaciones por un Tratado de Libre Comercio entre Europa y el MERCOSUR, por enumerar algunos. Debemos mencionar también, el reciente cambio de gobierno en Argentina y su impacto regional en el corto y mediano plazo, como así también los resultados del proceso electoral en Venezuela. ¿Qué pasará con la UNASUR ante esta coyuntura? ¿Los países del MERCOSUR se volcarán a la Alianza del Pacífico? ¿Se firmará el acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y la Unión Europea? ¿Cómo será la relación entre Argentina y Brasil? ¿Y entre Argentina y Venezuela? ¿Qué rol jugará Estados Unidos en este contexto? Estas incógnitas son difíciles de resolver, pero quizá el proceso de mayor autonomía y soberanía política regional iniciado en Mar del Plata haya entrado en reconfiguración.

De aquel “No al ALCA” marplatense, de los diez años posteriores desplegados de mayor autonomía regional y de la coyuntura más reciente de la integración latinoamericana habla este libro, que es el resultado de múltiples objetos.

En primer lugar, de las investigaciones llevadas a cabo por algunos de sus autores en el marco del Proyecto de Investigación acreditado y financiado por la Universidad de Buenos Aires (UBACyT): “Conflictos, inestabilidad y democracia en la historia social y política de América Latina (1954-2012)” que dirige el Doctor Alejandro M. Schneider radicado en el Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, perteneciente a la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

En segundo lugar, de los intercambios y discusiones entre los autores en diversos espacios de trabajo académico y de investigación que tuvieron como objetivo común analizar lo que este libro considera un hito en la historia reciente de América Latina, especialmente, en torno a las iniciativas regionales: el No al ALCA y sus implicancias para el reciente ciclo de la integración latinoamericana.

En tercer lugar, este libro también es resultado de la decisión de combinar investigación, divulgación y reflexión política. En sentido amplio, tiene el objetivo de comunicar el análisis académico y de investigación para la reflexión política sobre las temáticas del pasado más reciente e incluso del presente político regional. Puesto que el ciclo iniciado en la recordada Cumbre de las Américas de Mar del Plata estuvo vigente hasta comienzos de este año, creemos que el análisis y la reflexión sobre el No al ALCA una década después puede contribuir a pensar sobre qué integración regional en América Latina es conveniente en momentos donde se asoman nuevamente los factores económicos-comerciales perimidos desde noviembre de 2005.

El libro comienza con un prólogo de lujo, escrito especialmente para este libro por Jorge Taiana, a quien desde ya le agradecemos su excelente predisposición. No solo nos introduce a la temática del libro, sino que narra la historia previa

de las Cumbres de las Américas del ALCA y cómo se llegó a Mar del Plata, en una coyuntura regional que había comenzado a virar a comienzos de la década del 2000. El, por entonces, rol de vicescanciller y coordinador nacional de la Cumbre por parte de Argentina, país organizador, lo convirtieron en un cronista especial para contar los entretelones de una compleja negociación que terminó con el “No al ALCA” en aquella gesta marplatense.

Luego del prólogo están los artículos que forman parte de la presente compilación. Abre el fuego un trabajo del prestigioso historiador brasileño Luiz Alberto Moniz Bandeira, quien analiza la relación entre Brasil y Estados Unidos y los efectos sobre el proceso de integración regional. El desarrollo y crecimiento económico de las últimas décadas, su rol de líder regional y la controvertida relación con Estados Unidos, indicaban que sin el auspicio de Brasil era difícil que se firmara el ALCA. Le agradecemos especialmente al Profesor Doctor Moniz Bandeira su voluntad de participar en el intercambio y discusión previos y, luego, en esta publicación, la que estimuló para su realización por tratarse de conmemorar y reflexionar sobre el momento crucial que fue Mar del Plata sobre el ALCA y la integración. Ante sus problemas de salud, le agradecemos también el envío de una publicación ya realizada, pero de mucha vigencia, con su respectiva autorización para poder incluirla en este libro. De su compromiso con nosotros es que surgió la participación y valioso aporte del Doctor Alberto Sosa en esta publicación, por lo que estamos doblemente agradecidos.

A continuación, están los análisis específicos sobre diversos aspectos del rechazo en la Cumbre de Mar del Plata. En el Capítulo 2, de mi autoría, observo la construcción del No al ALCA desde diversos actores sociopolíticos, por un lado, los gobiernos que emergieron de la crisis del neoliberalismo (Venezuela, Brasil y Argentina); por otro lado, los empresarios

y sus objeciones a las condiciones arancelarias impuestas por el gobierno norteamericano y la apertura que el ALCA conllevaba. Si bien, las clases dominantes locales no se embanderaron con la consigna del “No al ALCA”, en las negociaciones más técnicas pusieron trabas que también hicieron tambalear el proyecto. Por último, la resistencia social en las calles, del movimiento obrero y de los movimientos sociales quienes desplegaron una acción destacada en el rechazo a la iniciativa norteamericana.

Este último aspecto está profundizado en el artículo de Florencia Socoloff, quien analiza el No al ALCA “desde abajo”, observando el despliegue de los trabajadores, tanto en torno a la Cumbre de Mar del Plata, como en instancias regionales previas donde se fue preparando la oposición a la iniciativa norteamericana. El movimiento obrero organizado sindicalmente jugó un rol importante en países como Argentina, Brasil y Uruguay al entender que la apertura económica que proponía el ALCA atentaba directamente, entre otras cosas, contra sus fuentes de trabajo.

El artículo de Leandro Morgenfeld analiza los objetivos que perseguía Estados Unidos a través del ALCA para la región. Motivados por las grandes corporaciones norteamericanas de expandir sus mercados, enlaza el ALCA con la experiencia previa del North American Free Trade Agreement (NAFTA), las consecuencias negativas que trajo para México y que podrían trasladarse al conjunto de los pueblos de Nuestra América. Analiza la construcción de la derrota del proyecto norteamericano y, luego, nos introduce en el escenario regional posterior a la Cumbre de Mar del Plata.

A continuación, los trabajos que se presentan en este libro abordan diversos aspectos del escenario regional emergido pos Mar del Plata. Alberto Sosa indaga sobre la relación Argentina-Brasil, clave en el “No al ALCA”, pero también en las iniciativas regionales donde ambos países despliegan un

rol esencial en el MERCOSUR y la UNASUR, tanto en el diálogo con otras instancias regionales que se desplegaron desde Mar del Plata en adelante, la Alianza del Pacífico y el ALBA, como la influencia del nuevo contexto el global multilateral.

Continuando con el eje en Argentina y Brasil, pero a partir del análisis de las implicancias políticas de la cancelación anticipada de deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI), casi en simultáneo entre ambos países, Lucila Rosso analiza la experiencia de una mayor autonomía y soberanía en el relacionamiento externo de los dos principales socios del MERCOSUR. En el contexto de la derrota del ALCA ambos países optaron por este camino que puede ser entendido como una de las formas de ejercer la autonomía de los denominados gobiernos de la nueva izquierda latinoamericana.

Alfredo López Rita aborda la coyuntura político regional desplegada desde Mar del Plata hasta el presente, haciendo hincapié en el desarrollo MERCOSUR y en la afirmación de UNASUR y su rol en el proceso de integración regional sudamericana. Sobre todo, teniendo en cuenta la crisis global iniciada en 2008, sus repercusiones en el mapa regional, las vinculaciones con los BRICS y Asia, la constitución de la Alianza del Pacífico como otra forma de vinculación de países de la región con Estados Unidos.

Para cerrar el libro, el trabajo de Franco Lucietto continúa con el despliegue de la integración en el escenario posmarplatense. Analiza lo que entiende como el principal resultado del No al ALCA: la gestación de una Alternativa americana pero del siglo XXI, que se enlaza con esbozos americanistas del siglo XIX, pero que obedece a un nuevo continentalismo en el presente del capitalismo mundial y a la necesidad de lograr una mayor autonomía regional en este contexto global.

Queremos agradecer a Alejandro Schneider, porque nos dio la libertad dentro del proyecto UBACyT que él dirige

y que varios integramos, de desarrollar estas investigaciones e intercambios sobre integración latinoamericana con otros colegas. Nuevamente, a Jorge Taiana por su predisposición y por sus palabras introductorias. A Dora Barrancos, Directora del Área de Ciencias Sociales y Humanidades del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, porque cuando supo que había varios autores de este libro ligados al CONICET (una becaria doctoral, un becario posdoctoral, un investigador de carrera y un miembro de la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico) se interesó en esta iniciativa entendiendo como algo valioso la reflexión histórica sobre la coyuntura del No al ALCA y la situación regional posterior. A los compañeros de la conducción de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) de Capital Federal, Daniel Catalano (Secretario General) y Marcelo Frondizi (Secretario de Acción Política), quienes, en pos de discutir e intercambiar las reflexiones sobre el No al ALCA marplatense, del que los trabajadores argentinos fueron protagonistas, alentaron y fomentaron su publicación. A la Diputada de la República Oriental del Uruguay, Profesora Lilián Galán Pérez y al ex Canciller de la República de Paraguay, Doctor Alejandro Hamed Franco, quienes influyeron sustancialmente en esta iniciativa. A Lucas Quinto, joven muralista que desinteresadamente aportó el arte de tapa para la sola publicación de este trabajo, vivificando con su ética el recuerdo de su maestro, Ricardo Carpani. A Matías Cordo, Subsecretario de Publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, por su entera predisposición ante todas las consultas realizadas, y a través de él, le hacemos llegar nuestro agradecimiento a nuestra Facultad por estar abierta la posibilidad de transmitir investigación y reflexión histórica sobre el presente político regional.

Julián Kan, febrero de 2016

Prólogo

A diez años de la Cumbre de Mar del Plata

Del “No al ALCA” al sí a la Integración

Jorge Taiana

En noviembre del año pasado se cumplieron diez años del “No al ALCA”, del “no” al Área de Libre Comercio de las Américas. A medida que pasa el tiempo se hace más notorio el carácter estratégico de esa decisión. La Cumbre de Mar del Plata marcó un punto de inflexión importantísimo porque el “No al ALCA” trasciende el “no” a un acuerdo de apertura indiscriminada de las economías latinoamericanas y caribeñas que no contemplaba ni el grado de desarrollo ni las asimetrías existentes entre los treinta y cuatro países. El “No al ALCA” fue el “no” a un proyecto de inserción internacional subordinado a la gran potencia económica y militar hegemónica. Y el “No al ALCA” fue el sí a un proyecto de integración regional entre países en desarrollo que buscaba fortalecer la propia autonomía y la defensa de la soberanía nacional.

Hacia finales del siglo XX y principios del siglo XXI se produjo una serie de fenómenos que contextualizan, en el escenario global, el rumbo adoptado por los Estados de América Latina con relación con la propuesta del ALCA. Entre estos, se destacan la reacción organizada frente a la reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC)

de 1999, preparatoria de la Ronda de Doha de 2001, donde cincuenta mil personas se manifestaron, sorprendiendo al establishment y a los medios internacionales, en contra del proceso de liberalización comercial neoliberal que impulsaba la OMC. Por su parte, los Estados Unidos, que había convivido con el multilateralismo de los años noventa, comenzaron a tener un rol más unilateral y George W. Bush desarrolló su acción externa mediante tres elementos característicos de la política republicana: el unilateralismo, la mentira y la fuerza.

Mientras tanto, América Latina experimentaba diversas crisis y convulsiones. En México continuaba el conflicto con los zapatistas iniciado después su adhesión al North American Free Trade Agreement (NAFTA) impulsado por Estados Unidos y Canadá. Por entonces, Argentina vivía la peor crisis económica y social de su historia entre los años 2001 y 2002. La fuerte crítica hacia la dirigencia política y las reformas económicas del neoliberalismo llevó a que en otros países, como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Brasil, también se reprodujeran reacciones sociales y la aparición de nuevos partidos políticos, y el triunfo de otros ya existentes, como en Uruguay, Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

Estos nuevos liderazgos compartían tres elementos fundamentales: la búsqueda y el fortalecimiento de los mecanismos de participación popular y de legitimidad ante la sociedad; la visión crítica respecto al neoliberalismo, del que buscan apartarse y la importancia y la necesidad de la integración regional. Estas coincidencias llevaron a los nuevos líderes a un entendimiento mutuo que explicará, en parte, lo que ocurrió en Mar del Plata y en las cumbres previas.

Este fue el escenario en el que aparece la propuesta del ALCA con su pretensión de convertir el territorio que va desde Alaska hasta Tierra del Fuego en un solo mercado. Se trató de la primera respuesta estratégica de Estados Unidos para la

región: una propuesta de integración con hegemonía estadounidense. Es claro que esta iniciativa se apoyaba en el momento de cambio que se estaba dando a nivel global, con un mundo en el que las asociaciones en bloque se encontraban en auge. Pero la propuesta de Estados Unidos no consistía simplemente en un acuerdo de libre comercio sino que implicaba un modelo de inserción política, económica, social y cultural en el mundo.

La primera Cumbre de las Américas se realizó en 1994 en Miami y, como era de esperarse, llevó la impronta del tiempo en el que se promovió su creación. El proceso de Cumbres de las Américas fue concebido en un escenario mundial signado por la caída del muro, el auge neoliberal, la formación de bloques y la integración económica. Nació en el apogeo del llamado “Consenso de Washington” que reivindicaba las antiguas teorías del goteo o derrame que suponían que los beneficios del crecimiento llegarían “de algún modo” y “en algún momento” a los más humildes de la población, a la vez que promovía un modelo económico que propiciaba la desaparición del llamado Estado de Bienestar, la desregulación de la economía, dejando al libre funcionamiento del mercado como único camino para alcanzar el crecimiento.

Bajo este paradigma se produjo la convocatoria a la primera reunión de la Cumbre de las Américas en Miami, en la cual se consolidó la propuesta de establecer un “Área de Libre Comercio de las Américas” con un cronograma de negociaciones que finalizaría en 2005. El título de la declaración de Miami fue “Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas”, lema que reflejaba claramente el sentido de la iniciativa. El ALCA estaba concebido como un acuerdo entre treinta y cuatro países con realidades económicas, políticas y sociales muy diferentes entre sí. Sin embargo, no preveía políticas de compensación o ayuda financiera tendientes a

equilibrar estas asimetrías, sino que, por el contrario, dejaba exclusivamente en manos de cada uno de los países la capacidad para promover políticas para contrarrestar los efectos negativos que pudieran darse sobre importantes sectores de la economía, en especial el industrial.

En 1998 los presidentes volvieron a reunirse, esta vez en Chile, encuentro del que surgió la “Declaración de Santiago” en la que se ratificaron los acuerdos alcanzados en Miami, a la vez que se fijó como uno de los objetivos prioritarios avanzar hacia la integración hemisférica. En esta Cumbre, los presidentes dispusieron formalmente el inicio de las negociaciones, a la vez que establecieron crear un mecanismo permanente de evaluación y seguimiento del cumplimiento de los planes de acción, así como de la preparación de las futuras Cumbres.

En 2001 se produjo, en Canadá, una nueva Cumbre bajo el lema “Fortalecer la democracia, crear prosperidad y desarrollar el potencial humano”. La “Declaración de Quebec” hizo énfasis en el fortalecimiento de la democracia representativa, la promoción de una eficiente gestión de gobierno y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Fue recién en esta tercera Cumbre, que uno de los países dejó asentado en la Declaración, con un asterisco, que no adhería al consenso. Ese país era la Venezuela gobernada por Chávez, que fue capaz de decir que no firmaba ese acuerdo frente al resto de los treinta y tres países que, a su vez, se comprometieron a seguir avanzando en las negociaciones para consolidar el ALCA. También fue en esa Cumbre de Quebec donde se registraron importantes manifestaciones en la calle y los movimientos sociales, políticos y sindicales que se oponían a la iniciativa organizaron una primera Contra Cumbre.

En Quebec también se acordó que la siguiente Cumbre –la IV Cumbre de las Américas– se llevaría a cabo en Argentina en el 2005. Entonces se pensaba que las negociaciones del

ALCA estarían concluidas y que la realización de la Cumbre coincidiría con la firma del acuerdo.

A lo largo de este proceso de negociaciones, las distintas expresiones de la sociedad civil comenzaron a organizarse en rechazo a las negociaciones que llevaban adelante los gobiernos para consolidar el ALCA. A diferencia del resto de los temas de la agenda de las Cumbres, los gobiernos establecieron una serie de reuniones periódicas entre funcionarios y ministros de cada país para abordar las negociaciones comerciales y configurar una nutrida agenda de acción inmediata con objetivos y con fechas precisas para la conclusión de las negociaciones.

Si bien, en el Plan de Acción de la I Cumbre de Miami se contemplaba la participación de la sociedad civil en el proceso de negociaciones, solo era una inclusión formal ya que se restringía la participación al ámbito nacional y condicionaba su cumplimiento a la decisión exclusiva de los gobiernos.

Los primeros en participar de las negociaciones gubernamentales fueron los empresarios porque fue el único sector convocado por el gobierno de Estados Unidos en ocasión de la I Reunión Ministerial de Denver. Los sindicatos también se articularon a nivel continental, pero por fuera de la convocatoria oficial. Ambos sectores a pesar de tener visiones e intereses opuestos compartían un mismo objetivo: condicionar las decisiones de los gobiernos e influir sobre la opinión de la sociedad en su conjunto.

Las centrales sindicales fueron, tal vez, las que encontraron mayores obstáculos para organizarse a nivel regional debido a la fuerte resistencia de los gobiernos a abrirles canales institucionalizados de participación. En la agenda de las Cumbres no estaban comprendidas entre las ONG, ni eran parte de las comitivas como observadores de las reuniones ministeriales. El único espacio del cual disponían para hacer escuchar su posición y propuestas se limitaba

al ámbito nacional, en el caso de América Latina la participación e involucramiento de las centrales sindicales en temas de política exterior y negociaciones comerciales internacionales era muy reciente, a diferencia de lo que ocurría en Estados Unidos y Canadá donde habían tenido más experiencia en los debates respecto a las consecuencias del NAFTA sobre el empleo.

A partir de las reuniones ministeriales de comercio celebradas en 1997 en Belo Horizonte, Brasil, y a comienzos de 1998 en San José, Costa Rica, se empezó a configurar una red claramente crítica del proceso de cumbres. En la reunión de Costa Rica ante la evidencia de la voluntad de los gobiernos de excluir a los representantes de la sociedad civil del debate se constituyó la Alianza Social Continental (ASC), mientras que en la de Belo Horizonte, con el respaldo de la Central Única dos Trabalhadores (CUT), y varias ONG brasileras, organizaciones sociales y sindicales de todo el hemisferio, se propuso un modelo alternativo de integración económica más democrático, participativo, igualitario y ambientalmente sostenible.

Frente a las cerradas negociaciones internacionales del ALCA, las organizaciones excluidas adoptaron estrategias de acción colectiva al interior de cada uno de sus países y con organizaciones del resto de los países. Esta estrategia tuvo una primera manifestación durante la Cumbre de los Pueblos de Santiago de Chile en 1998, celebrada simultáneamente con las reuniones oficiales, que contó con la participación activa de cerca de mil delegados, entre los cuales se contaban representantes sindicales, ambientalistas, grupos de mujeres, organizaciones de derechos humanos, pueblos indígenas, académicos, entre otros.

Como ya mencionamos, durante la Cumbre de Quebec también se desarrolló una Cumbre de los Pueblos, durante la cual se realizaron seminarios, conciertos y multitudinarias

manifestaciones y cerca de treinta mil personas marcharon pacíficamente, en señal de protesta. Además, los grupos globalofóbicos se manifestaron y fueron duramente reprimidos. La resistencia al ALCA comenzaba a ganar las calles.

En esta Cumbre los temas relacionados con el ALCA dominaron la agenda oficial y la Declaración Final, provocando una inmediata reacción de importantes sectores de la sociedad civil y del sector sindical que calificaron al ALCA como un proyecto para crear un “clon de NAFTA” o un “NAFTA con esteroides” para todo el hemisferio.

En el camino de vinculación y organización a nivel continental entre los diferentes actores políticos y sociales el Foro Social Mundial, conocido como Foro de Porto Alegre, cumplió un papel importante desde su creación en el año 2000. Desde allí se lanzó en el año 2002 la Campaña de Consulta Continental sobre el ALCA con el objetivo de difundir y propiciar en todos los países de la región actividades y movilizaciones contra el ALCA y en el Foro de enero de 2005 se convocó a la III Cumbre de los Pueblos en Mar del Plata.

A lo largo y ancho de América Latina empezaban a darse debates y polémicas al interior de cada uno de los países y de las organizaciones de la sociedad civil respecto a las negociaciones que llevaban respecto al ALCA. Por un lado, estaban los defensores del acuerdo comercial y, por otro lado, las organizaciones que proponían una agenda hemisférica alternativa. El surgimiento de nuevos gobiernos populares en la región les abrió espacios y mecanismos de participación a los sectores de la sociedad civil que se oponían a la firma del ALCA.

Este era el contexto que tuvimos junto a Néstor Kirchner, cuando él llegó a la presidencia de Argentina en 2003 y, siendo yo su vicescanciller, me designó como coordinador nacional de la Cumbre, lo que significó un honor y una muestra de confianza muy importante. Como coordinador tuve la responsabilidad de organizar la Cumbre, pero

también de llevar adelante las negociaciones políticas, monitoreando y garantizando la conclusión de la “Declaración de los Presidentes y el Plan de Acción”. Lo primero que debimos hacer fue ratificar nuestra condición de anfitriones de la IV Cumbre de la Américas y, luego, definimos cómo, cuándo y dónde la íbamos a hacer.

Ese proceso lo iniciamos con la presentación del lema de la Cumbre, como país anfitrión, y un primer proyecto de declaración. Propusimos que el lema fuera “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”, argumentando que los países latinoamericanos percibían la necesidad de un cambio de paradigma económico y social. En la mejor tradición peronista, queríamos poner al trabajo en el centro del escenario político y social, lugar del que había “desaparecido” durante los años noventa, años de desempleo y precarización laboral.

También sostuvimos que el gran desafío que debíamos afrontar en la región era quebrar la tendencia que venía sometiendo a nuestras democracias: el crecimiento de la brecha entre ricos y pobres. Las recurrentes crisis institucionales en la región, como las de nuestro país, Ecuador o Bolivia, nos daban elementos de sobra para pensar que trabajo, pobreza y gobernabilidad democrática eran tres conceptos que estaban estrechamente vinculados.

El lema lo discutimos con Néstor y con él, también, acordamos que en la Declaración teníamos que hablar del trabajo, defender la recuperación del rol del Estado, plantear la necesidad de articular políticas activas que tuvieran como objetivo prioritario la generación de trabajo decente y que no se debía aprobar el ALCA. Fue en ese marco que empezaron a reunirse los líderes de la región. Las principales coincidencias se lograron entre Néstor, Hugo Chávez (presidente de Venezuela) y Lula da Silva (presidente de Brasil). Los tres líderes fueron los verdaderos artífices del “No al ALCA”.

En el proceso de negociación que llevó un año y medio, se logró con mucho trabajo avanzar en una buena Declaración, pero el párrafo que debía bendecir el ALCA seguía sin ser discutido por negativa nuestra. Ya en septiembre –la Cumbre era en noviembre– la presión en las reuniones preparatorias para incluir el párrafo era cada vez más fuerte, sobre todo por parte de Estados Unidos, pero también de México y Chile que tenían mucho interés en que se firmara el ALCA para que todos formáramos parte de una zona de libre comercio de la que ellos ya eran miembros.

Para ese entonces, Néstor Kirchner ya había tomado algunas decisiones importantes: la Cumbre se haría en Mar del Plata, más allá de todos los consejos basados en la seguridad que indicaban que el lugar ideal era Bariloche porque el Hotel Llao-Llao ofrecía un lugar donde mantener aislados a los presidentes y jefes de estado de las manifestaciones populares, que ya se preveían muy numerosas. Y así ocurrió. Mientras en la Cumbre rechazábamos el ALCA, afuera había una enorme muestra popular con mucha participación argentina pero también con representaciones numerosas de los países de la región oponiéndose a la pretensión norteamericana y de sus aliados regionales. Entre los manifestantes recuerdo que estaba Evo Morales, que todavía era solo un diputado, dirigente del MAS, que soñaba con llegar a la presidencia de Bolivia.

En la última semana de septiembre, en Nueva York, durante la Asamblea de Naciones Unidas, en momentos de gran presión política, mantuve una conversación con Néstor que no olvidaré. Hablábamos sobre la tensión creciente en los debates ministeriales para incluir en la Declaración de los Presidentes el compromiso de avanzar con el ALCA. Él cerró cualquier duda que pudiera surgir con una frase que lo pinta de cuerpo entero: “Mirá, Jorge, yo no voy a hacer nada que vaya contra los intereses del pueblo, ni voy a hacer nada que me pueda

reprochar la historia. Así que vos mantenete firme como hasta ahora, y no aflojes”. En esos días mantuvo reuniones con Lula y Chávez para coordinar una estrategia común. Así, mantuvimos nuestra posición, no hubo acuerdo y se llegó al plenario con un párrafo que señalaba que “algunos países creen que sería bueno culminar el acuerdo de liberalización y firmar el acta, y otros países creen que no están dadas las condiciones para firmar un acuerdo equilibrado, etc., etc.”. Este explicitaba la diferencia de puntos de vista y marcó el final del ALCA.

La Cumbre de Mar del Plata marcó un punto de inflexión importantísimo porque el “No al ALCA” trasciende el “no” a un acuerdo de apertura indiscriminada de la economía que no contemplaba las asimetrías entre los países. El “No al ALCA” fue el “no” a un proyecto de inserción internacional subordinado a la gran potencia económica y militar hegemónica. Y el “No al ALCA” fue el sí a un proyecto de integración regional entre países en desarrollo que buscaba fortalecer la propia autonomía y la defensa de la soberanía nacional. El “No al ALCA” fue el inicio de la incorporación de Venezuela al MERCOSUR y permitió el posterior nacimiento de la UNASUR. El “No al ALCA” fue el resultado de la decisión y del liderazgo de Néstor, Chávez y Lula. Hay que recordar que fueron solo cinco países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, los cuatro del MERCOSUR y Venezuela) los que se opusieron con firmeza al ALCA, frente a los otros veintinueve que querían firmarlo.

Queda claro, mirándolo con diez años de perspectiva, que no hubiera existido UNASUR como proyecto de unificación de representación política y como vocación de integración de Sudamérica, si hubiera existido el ALCA porque en esencia son contradictorios y mutuamente excluyentes. Lo que plantea la UNASUR es el encuentro de los países de la región y la decisión de desarrollar un proyecto de inserción basado en la integración entre iguales. Tampoco hubiera existido

la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que es una construcción posterior, que comienza en la reunión del fin del 2008 y se hace realidad en Caracas en 2011. Por lo tanto, no solo fue una decisión correcta a favor de la integración y el desarrollo entre iguales, sino que concibió un mundo en el que el unilateralismo deja paso al multipolarismo. Una decisión estratégica que nos permitió una mayor autonomía y un relacionamiento internacional que garantice la soberanía nacional y la defensa de los intereses populares.

Jorge Taiana, diciembre de 2015

Capítulo 1

Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional

La lógica de los pragmatismos¹

Luiz Alberto Moniz Bandeira

Desde los tiempos de la monarquía, Brasil nunca aspiró a tener injerencia en los países latinos de América del Norte, que siempre consideró área de influencia de Estados Unidos. El concepto de América del Sur fue el que siempre estuvo latente en su política exterior, y no el de América Latina, genérico y sin consistencia respecto de sus reales intereses económicos y políticos, que se restringieron particularmente a los países de la Cuenca del Plata. Empero, Brasil siempre estuvo dispuesto a tener una relación especial con Estados Unidos en la medida exacta en que este deseara lo mismo con Brasil. Esa directiva es todavía válida en la política exterior brasileña. Visto de cerca, un buen entendimiento entre los dos países también conviene por igual a ambos presidentes. Se trata, ante todo, de un dato cartográfico: son dos masas territoriales con enormes dimensiones y grandes contingentes

1 Artículo publicado previamente en revista *Nueva Sociedad*, n° 186, julio-agosto 2003. Agradecemos la autorización de la revista para poder incorporarlo en esta publicación. Véase la versión original en: <<http://nuso.org/articulo/brasil-estados-unidos-y-los-procesos-de-integracion-regional-la-logica-de-los-pragmatismos/>>.

poblacionales, que necesitan mantener lazos estrechos, a pesar de las divergencias.

Tal como la “secular rivalidad” con la Argentina, la “tradicional amistad” de Brasil con Estados Unidos constituye, en gran medida, un estereotipo ideológico manipulado, las más de las veces con el objetivo de influir en la política exterior y pautar, de acuerdo con determinados intereses, la marcha de las relaciones internacionales dentro del Hemisferio. En realidad, las relaciones entre Brasil y EE.UU. no fueron siempre tan amistosas, ni las relaciones con la Argentina tan ásperas, según se supone. En el siglo XIX, el gobierno brasileño suspendió tres veces (en 1827, 1847 y 1869) las relaciones diplomáticas con EE.UU. pese a que desde 1848 ya destinara a ese mercado la mayor parte de sus exportaciones, principalmente café. Las relaciones entre ambos países solamente mejoraron después de 1870 y el alineamiento con EE.UU. durante la primera mitad del siglo XX fue reflejo de una complementariedad económica en la que las ventas de Brasil dependían entre sesenta y setenta por cientos de las exportaciones de café y, en igual proporción, del mercado norteamericano. Sin embargo, así como en el siglo XIX Brasil reaccionó frente al predominio de Gran Bretaña, con la que entró en conflicto desde 1844 al rechazar las presiones para reanudar el Tratado de Comercio de 1827, tampoco aceptó pasivamente la hegemonía de EE.UU., sobre todo a partir de 1951 cuando Getúlio Vargas, al volver al poder, intentó completar su tarea previa consolidando el proceso de industrialización promovido desde 1930 como un proyecto de Estado.

Acertadamente, el periodista argentino Mariano Grondona observó que no puede hablarse de una política externa de Fernando Henrique Cardoso u otra de Luiz Inácio “Lula” da Silva, puesto que Brasil, cualquiera sea su gobierno, desarrolla sus relaciones exteriores como política de Estado, manteniendo una línea de continuidad aun dentro de los cambios

que puedan producirse (Grondona, 2003). Por cierto, el país pone énfasis en América del Sur, aunque no a causa de dar por “perdido” su proyecto hegemónico en América Latina del Norte (México), América Central y el Caribe –con excepción de Cuba en manos de EE.UU.–, como sugiere Grondona añadiendo que, con excepción de Colombia, “América del Sur es el área donde Brasil puede aspirar aún a un papel hegemónico, dividiéndose de este modo el hemisferio occidental en dos porciones: el Norte ‘norteamericano’, y el Sur ‘brasileño’”. Más bien, Brasil no da por “perdido” su proyecto hegemónico en América Latina del Norte, porque, desde el tiempo de la monarquía, en el siglo XIX, nunca aspiró a tener injerencia en esa región, siempre considerada área de influencia de EE.UU. El concepto de América del Sur estuvo latente en todo momento en la política exterior brasileña, al contrario de la noción de América Latina, demasiado genérica y sin consistencia respecto de los reales intereses económicos y políticos brasileños, que siempre se restringieron, particularmente, a los países de la Cuenca del Plata, o sea Argentina, Uruguay y Paraguay. Conforme ha señalado João Augusto de Araújo Castro, embajador en Washington (1971-1975), Brasil jamás consideró sus relaciones con EE.UU. como un capítulo de las relaciones entre EE.UU. y América Latina. “Brasil desea cooperar con todos los países del hemisferio, pero no quiere ser confundido con ninguno de ellos, ni siquiera admitiría ser confundido con la ‘totalidad’ del hemisferio” (Araujo Castro, 1982). Esto significaba, no solo la resistencia brasileña a diluirse dentro de América Latina, sino también el rechazo a tal concepto, difundido por otra parte durante la ocupación de México (1862-1867) por las tropas de Napoleón III, cuando instalaron y sostuvieron a Maximiliano de Austria.

La percepción de dos Américas, distintas no por sus orígenes étnicos o diferencia de idiomas, sino por la geografía,

fue lo que siempre modeló la política exterior de Brasil, que desde el siglo XIX se abstenía de cualquier involucramiento en América del Norte, Central y el Caribe mientras resguardaba América del Sur como su área de influencia. En 1849, cuando Inglaterra anexó la Costa de Mosquitos, en Nicaragua, Brasil apoyó la protesta estadounidense, pero dejando en claro que no participaría en una guerra y reservando su “facultad de obrar conforme a sus intereses y a la dignidad de la Corona Imperial”.² También, en 1861 no aceptó la invitación del secretario de Estado norteamericano, W. H. Seward, para intervenir juntamente con EE.UU. contra la ocupación de México por las fuerzas de Napoleón III, aunque el emperador Don Pedro II personalmente no aprobaba la instalación de un régimen monárquico bajo la dominación de Francia;³ se alegó que no había mayor interés en la cuestión. De manera que los intereses de Brasil se restringían primordialmente a la Cuenca del Plata y, en cierta medida, a los demás países de América del Sur.

La política exterior del Barón de Rio Branco (1903-1912), continuando la tendencia de la diplomacia del Imperio (1822-1889), siguió directivas similares, al considerar las Américas como una especie de condominio en que Brasil ejercería libremente su influencia sobre el Sur, mientras EE.UU. mantendría bajo su tutela el Norte, el Centro y el Caribe. Cuando en 1903 Panamá se separó de Colombia con el apoyo estadounidense, Rio Branco, no obstante lamentar el acontecimiento, en lugar de protestar reconoció la nueva república, de acuerdo con Argentina y Chile, para mantener la unidad con los dos países, con los cuales pretendió establecer un pacto de cordial inteligencia, conocido por las

2 Despacho, Soares de Sousa a Teixeira de Macedo, AHI-MDB - 235/1/17.

3 Oficio, Lisboa a Taques, Washington, 20/10/1861, AHI-MDB - 23/3/11; Despacho, Taques a Lisboa, Río de Janeiro, 7/11/1861, AHI-MDB - 235/2/1.

iniciales de estos como ABC. En 1910, Brasil no atendió a un pedido de buenos oficios de Nicaragua para impedir que un barco de guerra norteamericano continuara apoyando una insurrección local.⁴ Pero en 1908 reaccionó enérgicamente contra la actitud de EE.UU., que estaba a punto de favorecer a Perú en el litigio sobre los territorios de Purus y Juruá. En esa oportunidad, afirmó el “derecho nuestro (brasileño) a operar en política en esta área sin tener que pedir licencia o dar explicaciones”, al gobierno norteamericano, que no debía involucrarse “para aumentar desacuerdos nuestros, en las cuestiones en que estamos empeñados”.⁵ En 1909, Brasil estaba dispuesto a romper relaciones con EE.UU. si el presidente William Howard Taft ejecutaba el ultimátum dado a Chile para el pago de un millón de dólares, reclamado por la empresa norteamericana Alsop & Co (De Lima e Silva Moniz de Aragão, 1971).⁶

En 1935, al constatar que Brasil era excluido de una conferencia económica sobre la cuestión del Chaco, Oswaldo Aranha, entonces embajador en Washington, advirtió al Secretario de Estado que “nada explica nuestro (brasileño) apoyo a EE.UU. en las cuestiones de América Central, sin una actitud recíproca de apoyo al Brasil en la América del Sur” (Aranha, 1935). Posteriormente, como canciller de Getúlio Vargas (1930-1945) firmó con Enrique Ruiz-Guiñazú, par de la Argentina, el Tratado del 21 de noviembre de 1941, con el objetivo de “establecer en forma progresiva un régimen de intercambio libre, que permita llegar a una unión aduanera (...) abierta a la adhesión de los países limítrofes”, o sea, a la adhesión de los países de América del Sur.

4 Telegrama de Rio Branco a la Embajada de Brasil en Washington, 16/6/1910. Telegramas expedidos - AHI - 235/4/1.

5 Telegrama de Rio Branco a Joaquim Nabuco, embajador de Brasil en Washington. 10/11/1908, *ibid.*

6 Entrevista con el embajador José Joaquim de Lima e Silva Moniz de Aragão, que fue secretario particular del Barón do Rio Branco, Río de Janeiro, 1971.

Ese Tratado no se concretó porque pocas semanas después, en diciembre de 1941, Japón atacó la base norteamericana en Pearl Harbor, dando al presidente Roosevelt el pretexto para vencer las tendencias aislacionistas e involucrar a EE.UU. en la guerra contra el Eje, “como una cruzada, con el lema de que América irá a liberar a Europa del yugo alemán” (Martins, 1940).⁷

Pese a las diferencias o dificultades, la idea de integración económica entre Brasil y Argentina siempre se ha reanudado. En la primera mitad de los años cincuenta, el presidente Perón intentó negociar con el presidente Vargas el Pacto ABC, para la creación de una unión aduanera entre Argentina, Brasil y Chile, lo que fue obstaculizado por factores políticos. Y en 1967, por encargo del presidente Humberto Castelo Branco, el Ministro de Planeamiento, Roberto Campos, propuso a Adalberto Krieger Vasena, Ministro de Economía argentino bajo el gobierno del General Juan Carlos Onganía, que Brasil y Argentina formaran una unión aduanera (Campos, 1994),⁸ que incluyera, separadamente, a los sectores siderúrgico, petroquímico y agrícola, que se concretase en un plazo de cinco años (con una reducción anual de veinte por ciento en los aranceles hasta llegar a cero) y que sea abierta a la adhesión de otros países, con diferentes calendarios de integración (Campos, 1990).

Los factores políticos y económicos, de nuevo, impidieron que ese entendimiento avanzara. Pero en 1986, los presidentes Raúl Alfonsín (1983-1989) y José Sarney (1985-1990) decidieron integrar los dos países en un mercado común abierto a otras naciones de la región,⁹ renovando, sin conocerlo, la iniciativa de 1941. Ese objetivo fue cimentado, en noviembre de 1988,

7 Carta de Carlos Martins, embajador de Brasil en Washington, a Getúlio Vargas, Washington, 18/6/1940.

8 Roberto Campos: *A lanterna na popa: memórias*, Topbooks, Río de Janeiro, 1994, p. 749.

9 Comunicado conjunto de prensa, 30/7/1986; *ibíd.*, pp. 65-68.

por el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, por medio del cual ambos países se comprometieron a formar un espacio económico común, en el plazo de diez años, que los presidentes Carlos Menem (1989-1990) y Fernando Collor de Mello (1990-1992) decidieron reducir a cinco, hasta diciembre de 1994, adaptando los objetivos del tratado de 1988 a las políticas de apertura económica y reforma arancelaria, de modo de acelerar en ambos países la liberalización comercial. El proceso de integración, hasta entonces más o menos adelantado por medio de protocolos sectoriales, asumió un carácter librecambista, de apertura general, sin protección sectorial y sin comercio administrado (salvo el automotriz), aunque con excepciones. En marzo de 1991, Uruguay y Paraguay se unieron con la celebración del Tratado de Asunción, que determinó la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), mediante la eliminación automática de los gravámenes y demás restricciones al comercio, y el establecimiento de un arancel común, a más tardar, el 31 de diciembre de 1994. El proyecto no era formar una simple área de libre comercio, sino constituir la raíz de un futuro mercado común, base de un Estado supranacional como la Unión Europea (UE). De ahí que Brasil, bajo la conducción del canciller Celso Amorim, en 1993, iniciara negociaciones para armar una red de acuerdos de libre comercio con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y crear en un plazo de diez años el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Este proyecto desarrolló y amplió la Iniciativa Amazónica, que Brasil lanzara en 1992, tras la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o, en inglés, NAFTA). Y, probablemente, el anuncio del presidente Itamar Franco (1992-1995), en octubre de 1993, haya incidido, entre otros factores, para que el Presidente Clinton (1993-2001) procurase revitalizar la Iniciativa para las Américas lanzada por George Bush

(1989-1993) en 1990, proponiendo a fines de 1994 la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de hecho, una ampliación del TLCAN que abarcaría todo el hemisferio para 2005.

La cuestión ALCA/MERCOSUR se tornó, así, el principal nervio de la rivalidad entre Brasil y EE.UU., por involucrar profundas contradicciones y entrelazamientos de intereses económicos, políticos y estratégicos. El establecimiento del ALCSA, teniendo como núcleo el MERCOSUR, no convenía a EE.UU., sino que representaba un gran obstáculo a su proyecto de integración hemisférica subordinada y otorgaría más *bargain power* a Brasil y los demás Estados de la región del que tendrían individualmente en cualquier negociación que fuesen a encarar hacia el ALCA (Amorim, 1995: 297),¹⁰ en el cual, por otro lado, Brasil no tenía interés, ya que no podía permitir, como hizo Argentina, que su parque industrial se dismantelara y quedara convertido en chatarra bajo una devastadora reducción de aranceles y soportando crecientes saldos negativos en su balanza comercial. El embajador Samuel Pinheiro Guimarães, uno de los encargados de las negociaciones de los acuerdos de integración Brasil-Argentina, en 1986-1987, cuando aún era consejero jefe de la División Económica de Itamaraty, denunció el ALCA como parte de la estrategia de mantenimiento de la hegemonía política y económica de EE.UU., “que realizaría su designio histórico de incorporación subordinada de América Latina a su territorio económico y a su área de influencia político-militar” (Pinheiro Guimarães, 2001),¹¹ e insistió en que Brasil debía abandonar los entendimientos

10 Declaración del embajador Celso Amorim, ministro de relaciones exteriores de Itamar Franco, en la Fundação Alexandre de Gusmão: *Política Externa. Democracia. Desenvolvimento. Gestão do Ministro Celso Amorim no Itamaraty (agosto 93 a dezembro 94)*, publicada por *Business Week*. Brasília, 1995.

11 Entrevista del embajador Samuel Pinheiro Guimarães a *Valor Econômico*, 2/2/2001.

para su implementación: “El ALCA llevará a la desaparición del MERCOSUR”, advirtió.

En virtud de la preocupación de gran parte del empresariado brasileño frente a los riesgos que representaba la propuesta norteamericana y las crecientes dificultades dentro del MERCOSUR, desencadenadas por la devaluación del real en 1999, el presidente Cardoso comenzó a hacer énfasis en la idea de América del Sur y en el proyecto del ALCSA, promoviendo una reunión de los jefes de Estado, que se realizaría en Brasilia en septiembre de 2000. En vísperas del encuentro, definió el acontecimiento como una “reafirmación de la propia identidad de la América del Sur como región”, donde la democracia y la paz abren la perspectiva de una integración cada vez más intensa entre países que conviven en un mismo espacio de vecindad”. Y realzó: “La vocación de la América del Sur es la de ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la reducción o eliminación de trabas y obstáculos al comercio, y por el perfeccionamiento de las conexiones físicas en transportes y comunicaciones” (Henrique Cardoso, 2000).

El fundamento para esa integración económica sería el MERCOSUR, y dentro de este, el Brasil, que lo impulsaba no solamente por motivos económicos y comerciales sino también por razones políticas y geopolíticas. “MERCOSUR es más que un mercado; es, para Brasil, un destino”, dijo Cardoso (2001). Y esta frase, expresando la continuidad esencial de la política exterior brasileña, repercutió en EE.UU. (Rohter, 2001), lo que llevó a Henry Kissinger a constatar que el MERCOSUR tendía a presentar los mismos rasgos de la UE, que buscaba definir una identidad política distinta de EE.UU., sino una manifiesta oposición. “Especialmente en Brasil hay líderes atraídos por la perspectiva de una América Latina políticamente unificada confrontando con Estados Unidos y con el TLCAN”, observó Kissinger. Según percibió, mientras se concebía el ALCA

como un área de libre comercio, el MERCOSUR representaba una unión aduanera, que por su naturaleza tendría un arancel externo común más alto que el vigente entre los Estados asociados, buscando evolucionar hacia un mercado común; señalaba que ello no sería conveniente, porque probablemente afirmaría la identidad latinoamericana como separada y, de ser necesario, opuesta a EE.UU. y al TLCAN. “... Todo esto ha creado un potencial de disputas entre Brasil y EE.UU. sobre el futuro del Cono Sur del hemisferio occidental”, reconoció Kissinger (Kissinger, 2001: 152-163).

Brasil posee uno de los diez mayores parques industriales del mundo, relativamente eficiente y diversificado en sus exportaciones, compuestas en más de cincuenta por ciento por manufacturas y productos de tecnología avanzada, que suplantaron al azúcar, café, cacao y otros *commodities* de escasa elaboración. El esfuerzo de integración con Argentina, teniendo como base el MERCOSUR, apunta a la ampliación de su espacio económico, favorecido por la contigüidad geográfica, a lo largo de la plataforma continental, cuyo eje Río de Janeiro - San Pablo - Córdoba - Rosario - Buenos Aires, constituye la región de mayor desarrollo del subcontinente. La perspectiva brasileña es que la unión aduanera evolucione hacia un mercado común, unificando las políticas macroeconómicas y articulando las bases de un Estado supranacional, como la UE. Esto permitiría a Brasil concretar su destino de potencia mundial, no aisladamente sino integrado con los demás países de América del Sur. Es un proyecto distinto del ALCA, dentro del cual circularían solamente mercancías y capitales, no la fuerza de trabajo, y por consiguiente se contraponen a los propósitos tanto económicos como políticos de EE.UU.

La crisis que se abatió sobre Brasil, Argentina y otros países de la región a fines de los años noventa, afectó la consolidación del MERCOSUR. Fue una crisis preexistente a la ejecución del programa neoliberal del Consenso de Washington.

Pero las condiciones económicas, sociales y políticas que en los años sesenta y setenta habían derivado en los movimientos de insurgencia, se agravaron al final de una década de políticas neoliberales, ejecutadas por gobiernos democráticamente electos. La deuda externa continuó siendo un problema para toda América Latina. Al finalizar 2001, según un informe del SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe), la deuda alcanzó la “alarmante” cifra de setecientos ochenta y cuatro mil millones de dólares, cerca de treinta mil millones más que en 2000, con tendencia al crecimiento, acercándose a los ochocientos mil millones, dependiendo del aumento que tuviera la deuda argentina (Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, 2001). A lo largo de los años noventa, casi todos los países de Sudamérica (Argentina desde 1992, Brasil a partir de 1994) convivieron con el déficit de la balanza comercial como consecuencia, sobre todo, de la desregulación económica y la apertura unilateral de los mercados, intensificada mediante los acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en castellano), sin que las barreras arancelarias (cuotas, técnicas, sanitarias, etcétera) fuesen instituidas dificultando las importaciones, como hacía EE.UU. y otros integrantes de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Sin contar a Venezuela y Ecuador,¹² únicos con superávit debido a las exportaciones petroleras hacia EE.UU., el saldo negativo acumulado de todos los demás países de América del Sur, entre 1995 y 2002 (cuatro meses),¹³ alcanzó el total de 68.100 millones de dólares. Solamente el déficit acumulado

12 Venezuela tuvo un superávit acumulado de cerca de 46.810 millones de dólares y Ecuador de 2.450 millones. Disponible en: <www.aladi.org/inicio.htm>.

13 Los datos de Bolivia, cuyo déficit acumulado en el período fue de 1.370 millones de dólares, no incluyen los primeros cuatro meses de 2002.

de los cuatro socios del MERCOSUR, en su comercio con los países del TLCAN fue de 44.540 millones, en el mismo período. Por otro lado, las remesas de intereses, regalías y transferencias clandestinas aumentaron como consecuencia de la desnacionalización de las empresas, sobre todo estatales, cuyo control fue a manos de capitales extranjeros. Dado que pasaron a tener déficit comercial y las inversiones directas, prácticamente, cesaron después de las privatizaciones, se hizo cada vez más difícil para los países del Cono Sur, en tales circunstancias, cumplir con el servicio de la deuda externa hasta entonces alcanzado, cubierto en parte con el saldo positivo de la balanza comercial, con inversiones directas y créditos externos.

Si se implantara el ALCA, esta situación se agravaría aún más, pues el principio subyacente de la política comercial de Washington siempre fue “apoyar la prosperidad y los puestos de trabajo de EE.UU. y la riqueza de las empresas estadounidenses”, conforme las propias palabras de la embajadora Charlene Barshefsky (1997), representante comercial en el segundo gobierno de Bill Clinton.¹⁴ En su opinión, con el fin de la Guerra Fría las alianzas comerciales tendrían en el siglo XXI un papel crecientemente importante en la definición de las relaciones entre los Estados; y, del mismo modo que los pactos militares en el siglo XX, modelarán el sentido esencial de las relaciones globales (Barshefsky, 1997: 8).¹⁵ Al pedir a la Cámara de Representantes, en 1997, una rápida aprobación del *fast track*, dijo que gobiernos de países con mercados en rápido crecimiento de Asia y América Latina acordaban entendimientos y establecían nuevas y exclusivas alianzas comerciales en “potencial detrimento de la prosperidad y

14 “...To support U.S. prosperity, U.S. jobs and the health of the U.S. companies”, Barshefsky statement before House Trade Panel 3/18, *U.S. Information and Texts* nº 11, 20/3/1997, p. 42.

15 Barshefsky testimony to Senate Finance Committee, *U.S. Information and Texts* nº 5, 5/2/1997, p. 8.

del liderazgo de EE.UU.” (Barshefsky, 1997: 38).¹⁶ La entonces Secretaria de Estado, Madeleine Albright, dejó también en claro que el objetivo expreso del ALCA y de la APEC (Asociación de Cooperación Económica de Asia y del Pacífico), como de la red de más de doscientos acuerdos comerciales, entre ellos la Ronda de Uruguay, era modelar el sistema económico global de manera que funcione en beneficio de EE.UU. Tales acuerdos permitieron un aumento de treinta y cuatro por ciento en las exportaciones norteamericanas y la creación de un millón seiscientos mil puestos de trabajo, desde 1993 (*Ibid.*). Según Albright reafirmó en el Senado, la primera obligación (*primary obligation*) del gobierno norteamericano era para con sus propios ciudadanos.¹⁷ De donde se concluye que el proyecto del ALCA no apunta a beneficiar a otros países del Hemisferio, sino sobre todo a EE.UU.

Brasil siempre tuvo conciencia de las pérdidas que podría sufrir con la implantación del ALCA, de ahí su resistencia a seguir con las negociaciones. El MERCOSUR representa el diez por ciento del comercio de la región y, dentro del MERCOSUR, Brasil responde por cerca de las dos terceras partes (Serra, 1998: 18). A pesar de la gran asimetría, en el sur del hemisferio occidental, Brasil es el único país en condiciones de rivalizar con EE.UU., debido a su extensión territorial, masa demográfica, parque industrial diversificado (el más grande del así llamado Tercer Mundo), volumen del Producto Interno Bruto, posición estratégica en

16 Barshefsky statement before House Trade Panel 3/18. *U.S. Information and Texts* n° 11, USIS, 20/3/1997, p. 38. La parte del debate con los senadores, en la cual se refirió al MERCOSUR como ejemplo de “*little units or sytem of rules and obligations*” no fue divulgada por la USIS en el sitio de la USTR en Internet.

17 “*...We must continue shaping a global economic system that works for America*”, Secretary of State-Designate Madeleine K. Albright. Prepared statement before the Senate Foreign Relations Committee, as released by the Office of the Spokesman, Department of State, Washington, D.D., 8/1/97. Disponible en: <www.secretary.state.gov/statements/970108a.html>.

la subregión, fronterizo con todos los países excepto Chile y Ecuador, y su confrontación con la costa occidental de África (Pinheiro Guimarães, 1991: 101). Brasil es, también, el país con estructura económica menos complementaria con la de EE.UU., Canadá y México. Los productos manufacturados constituyen cerca de ochenta por ciento de lo exportado a los países de sudamericanos (*Ibid.*:101-121; Serra, *ob. cit.*: 18). Por otro lado, con excepción de Argentina, de donde importa cincuenta por ciento de productos industrializados (Barbosa, 1991: 102), como autopartes y material de transporte, Brasil compra, principalmente, granos, carne y otros *commodities* de Uruguay y Paraguay, minerales de Chile, Perú, Bolivia y Colombia, petróleo de Venezuela y Ecuador, al mismo tiempo que vende a ellos equipos de transporte, maquinaria y varios tipos de manufacturas (Pinheiro Guimarães, 1992). Es decir, este cuadro comercial dentro de la subregión es similar al intercambio entre potencias industriales y países en vía de desarrollo, cuyas economías se asientan, predominantemente, en la producción primaria. En tales circunstancias, los intereses de Brasil *vis-à-vis* EE.UU., en las negociaciones del ALCA, se diferencian de los de otros Estados sudamericanos, aunque sean también coincidentes como en la oposición a los subsidios agrícolas y trabas no arancelarias.

Un estudio de mayo de 2002, elaborado por la Secretaría Federal de Impuestos y Aduanas (Secretaria da Receita Federal), señala que EE.UU., México y Canadá serían los países más beneficiados con la formación del ALCA, cuyo comercio estaría concentrado en empresas multinacionales, que modifican los precios las más de las veces para transferir ganancias o pérdidas de un país para otro. La Federación de Industrias del Estado de São Paulo (Fiesp), a su vez, demostró que Brasil perdería mil millones de dólares por año en su comercio exterior, desde el primero de enero de 2006,

fecha prevista para la implantación del ALCA.¹⁸ También la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) ha concluido que el ALCA trae más amenazas que oportunidades para Brasil, con una pérdida de mercado dentro del hemisferio para ciento setenta y seis productos exportados por sus empresas, principalmente en los sectores manufactureros (máquinas y equipos, autos, papel y celulosa, y productos químicos) en virtud de la concurrencia de EE.UU. y Canadá.¹⁹ Y un estudio realizado por investigadores de la Universidad de Campinas, a pedido del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior durante la gestión de Cardoso, llegó a la misma conclusión: tras analizar dieciocho cadenas productivas, los sectores que dan cuenta del 53,1% de la producción industrial, 57% de las exportaciones y 68,4% de las importaciones totales del país, la implantación del ALCA incrementaría las importaciones brasileñas e inhibiría las exportaciones hacia América Latina, además de alejar las inversiones extranjeras, de promover la “desindustrialización y desnacionalización” económica, y de aumentar el desempleo y la demanda de dólares.²⁰

Los objetivos de Estados Unidos con el ALCA no se reducen solamente a la remoción de aranceles y trabas no arancelarias al comercio dentro de las Américas, sino que abarca, entre otros temas, los servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual. Las propuestas buscan defender los sectores poco competitivos de la economía norteamericana, razón por la cual no quieren colocar en la agenda sus instrumentos proteccionistas, como la ley antidumping y los subsidios agrícolas. Lo puso en evidencia el Congreso al aprobar, en agosto de 2002, la Trade

18 *Folha de São Paulo*, 26/7/02.

19 *O Estado de São Paulo*, 13/8/02.

20 “Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impacto das Zonas de Livre Comércio”. En *Jornal do Brasil*, Río de Janeiro, 11/12/2002.

Promotion Authority (Ley de Promoción Comercial), concediendo al presidente Bush un mandato restringido para negociar acuerdos comerciales, limitando las negociaciones sobre el ALCA fundamentalmente a los temas de interés estadounidense. El Congreso norteamericano mantuvo los subsidios a la agricultura y la legislación antidumping, que tanto afecta las ventas de productos manufacturados, entre ellos los siderúrgicos brasileños, que, a su vez, fueron obstaculizados por los aumentos arancelarios aprobados por Bush. No sin razón, el presidente Cardoso declaró que “si las condicionantes fueran implementadas al pie de la letra, ello significaría la inexistencia del ALCA”.

En realidad, a Brasil no le interesa participar de áreas de libre comercio con potencias mucho más desarrolladas y poderosas que presentan ventajas estructurales, como EE.UU., cuyas empresas multinacionales y megaempresas son las más fuertes del mundo y a favor de las cuales funcionaría el proceso de concentración de la riqueza. La coincidencia produciría efectos destructivos en la industria brasileña, especialmente en los sectores más sofisticados, como bienes de capital, componentes electrónicos, química, electrónica de consumo, software y computadoras, y tendería a desarticular su economía y retrotraerla a una condición agrícola o agroindustrial, productora de bienes industriales livianos o tradicionales. El presidente Cardoso declaró en la III Cumbre de las Américas, en Quebec (abril de 2001), que el ALCA sería “bienvenido” si su creación fuese un paso para dar acceso a los mercados más dinámicos; si, efectivamente, fuese el camino para normas compartidas sobre antidumping; si redujera las trabas no arancelarias; si evitara la distorsión proteccionista de las buenas normas sanitarias; si, al proteger la propiedad intelectual, promoviese, al mismo tiempo, la capacidad tecnológica de los pueblos; y si fuese más allá de la Ronda de Uruguay, corrigiendo las

asimetrías entonces cristalizadas, sobre todo, en el área agrícola. “Si no fuera así, sería irrelevante o, en la peor de las hipótesis, indeseable” (Henrique Cardoso, 2001). Algunos meses después, durante un evento sobre “Desafíos, oportunidades y riesgos de la globalización para el país”, promovido en Río de Janeiro por el Colegio de Abogados brasileño, Cardoso reconoció que era más fácil, “ideológica y políticamente”, negociar acuerdos comerciales con la UE que con EE.UU., pues el poder norteamericano representaba un riesgo mayor a la soberanía de los otros países.²¹ En la última campaña presidencial de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, entonces candidato del Partido de los Trabajadores (PT), no solo criticó la política externa estadounidense diciendo que de cada diez palabras de Bush, nueve se refieren a la guerra; dijo también que la propuesta del ALCA, como está formulada por EE.UU., “no es una propuesta de integración sino una política de anexión; y nuestro país no será anexado”.²²

Sin embargo, más por conveniencias políticas que por intereses comerciales, Brasil siguió con las negociaciones sobre la implantación del ALCA. De acuerdo con ello, el presidente Lula, si bien tuvo duras críticas a la propuesta estadounidense durante la campaña electoral, todo indica que, como ha declarado, defenderá con mayor firmeza los intereses brasileños. El énfasis ha sido puesto en la consolidación y profundización del MERCOSUR, mientras ha tratado de desplegar esfuerzos agresivos para la construcción de alianzas con países vecinos, mediante la concesión de líneas de crédito para exportación a la Argentina, Venezuela y otros. La prioridad es formar una unión política asentada en el MERCOSUR, que hacia fines de 2003 debe firmar un acuerdo bilateral con la Comunidad Andina (CAN), para

21 *Gazeta Mercantil*, San Pablo, 25/10/2001.

22 *Folha de Sao Paulo*, 24/9/2002.

la formación de una zona de libre comercio. Esa unidad empieza por la convergencia, con una perspectiva de integración, de esos dos grandes agrupamientos comerciales de la subregión –el MERCOSUR ampliado y la CAN–, con un acercamiento creciente a la Guyana y Surinam, y se hace necesaria para reforzar el poder negociador no solo de Brasil, sino sobre todo de los demás países de la región, que tienen aún menor peso económico y político *vis-à-vis* EE.UU., Canadá y México.

El mencionado embajador Araújo Castro, dijo en su momento que Brasil estaba dispuesto a ir hacia una “relación especial” con EE.UU. en la medida exacta en que EE.UU. deseara una “relación especial” con Brasil (Araújo Castro, 1982: 285). Esa dirección es todavía válida en la política exterior brasileña. Una buena relación entre ambos países conviene no solo a Lula sino también a Bush. Así como Richard Nixon (1969-1974) percibió que su país estaba con las manos atadas, excluyendo sus opciones diplomáticas, frente a un país de la magnitud de China, parece que la administración Bush entendió que no puede prescindir de Brasil, pese a todas las divergencias, en sus relaciones con América del Sur. La cooperación entre los dos países no es solo una necesidad económica, política o diplomática; antes que todo, como subrayara Araújo Castro, es un dato cartográfico. El mapa del hemisferio muestra la enorme dimensión de esas dos masas territoriales, con grandes contingentes poblacionales y que necesitan mantener lazos estrechos, a pesar de las divergencias. En 1962, Kennedy mostró el mapa de América del Sur a los periodistas, al advertirles del error de hostilizar a Brasil cuando el gobernador de Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, nacionalizó la ITT (Kennedy, 1962: 203).²³ Es necesario mantener el sentido de las proporciones, dijo.

23 “...Look at the map and realize the vitality of Brazil. I think that we ought to keep the sense of proportion”.

Lo que le importaba era toda la nación brasileña, que era una llave vital y con la cual EE.UU. debía tener las más íntimas relaciones. Su asesor Arthur Schlesinger Jr., señaló que “así como el futuro de la democracia en Asia depende considerablemente del ejemplo de India, el futuro de la democracia en la América Latina depende considerablemente del ejemplo de Brasil” (Kennedy, 1962).²⁴ En 1971, Nixon declaró que el resto de América Latina iría adonde fuese Brasil (Black, 1977: 55),²⁵ y, en 1976, Kissinger, entonces Secretario de Estado, interrogado en el Congreso sobre si no estaba dando a Brasil estatus de potencia por haber firmado un memorando consultivo con el canciller brasileño, contestó: “Brasil tiene una población de cien millones de habitantes, vastas fuentes de recursos económicos, un rápido índice de crecimiento económico. Brasil se está volviendo una potencia mundial y no necesita aprobación de nadie, y es nuestra obligación en la conducción de la política exterior trabajar con las realidades que existen” (Kissinger, *op. cit.*: 159-161).²⁶ Los americanos son muy pragmáticos. Si no consiguen evitar que América del Sur se unifique bajo el liderazgo de Brasil y adquiriera su propia identidad, tienden a aceptar la realidad. El mismo Kissinger escribió que no hay razón para que EE.UU. se oponga al MERCOSUR, en la medida en que funcione parejo al ALCA.

El ALCA sin el MERCOSUR, y, especialmente, sin Brasil, es irrelevante para EE.UU. Brasil es el destino decimotercero de las exportaciones de EE.UU., y este es, a su vez, el segundo comprador de Brasil. Tras el fracaso de los programas

24 “...Just as the future of democracy in Asia depends considerably on the example of India, so the future of democracy in Latin America depends on the example of Brazil”.

25 “We know that as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American continent”.

26 “Brazil has a population of 100 million, vast economic resources, a very rapid rate of economic development. Brazil is become a world power, and it does not need our approval to become one, and it is our obligation in the conduct of foreign policy to deal with the realities that exist”.

neoliberales aplicados durante los años noventa, las políticas en la región tienden hacia la izquierda, a favor de un Estado más fuerte e intervencionista. En tales circunstancias, EE.UU. necesita mejor el entendimiento con Brasil, apoyando al gobierno de Lula en su intento de aliviar la pobreza, con el objetivo de evitar una crisis profunda que dañaría las perspectivas de recuperación de toda la región y afectaría, incluso, a la superpotencia. El encuentro de tres horas entre los presidentes Bush y Lula, el 20 de junio de 2003, no fue meramente protocolar y usual, como lo demostró el hecho de que estuvieran acompañados por diez ministros, para examinar y discutir los problemas que afectan las relaciones entre los dos países y hacer un balance maduro de sus divergencias y convergencias, en la búsqueda de soluciones consensuadas. Pero existen profundas diferencias entre los dos países en el trato comercial, difíciles de resolver porque no dependen de la voluntad de Bush. Las concesiones hechas hasta ahora por EE.UU. respecto del acceso al mercado en igualdad de condiciones no son consideradas suficientes por el gobierno brasileño. De cualquier modo, ese encuentro demostró que para ser prestigiado por EE.UU., un país no necesita mantener “relaciones carnales” ni renunciar a su política externa, uno de los atributos de la soberanía, como lo hizo Argentina bajo el gobierno de Carlos Menem.

Bibliografía

Amorin, C. (1995). “Política Externa. Democracia. Desenvolvimento. Gestão do Ministro Celso Amorim no Itamaraty”. En *Business Week*, año II, nº 18, p. 297.

Aranha, O. (1935). 9 de abril. Carta a Getúlio Vargas. Washington, AGV - doc.18, vol. 18.

Araújo Castro, J. A. (1982). “Exposição aos estagiários da Escola Superior de Guerra”, Washington 22/06/1974. En Araújo Castro, J. A., *Araújo Castro (Coletânea de Discursos)*, pp. 283-284. Brasília, Universidade de Brasília.

- . (1982). "Exposição aos estagiários da Escola Superior de Guerra", Washington 17/06/1975. En Araújo Castro, J. A., *Araújo Castro (Coletânea de Discursos)*, pp. 315-316. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- Barbosa, R. A. (1991). *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. San Pablo, Aduaneiras.
- Barshesky, C. (1997a). "Testimony to Senate Finance Committee". En *U.S. Information and Texts* nº 5, p. 8.
- . (1997b). "Statement before House Trade Panel 3/18". En *U.S. Information and Texts* nº 11, USIS, p. 38.
- Black J. K. (1977). *United States Penetration of Brazil*. Pennsylvania. University of Pennsylvania Press.
- Campos, R. (1994). *A lanterna na popa: memórias*, p. 749. Rio de Janeiro, Topbooks.
- . (1990). 10 de marzo. Entrevista con el autor. Brasília.
- De Lima e Silva Moniz de Aragão, J. (1971). Entrevista con el embajador José Joaquim de Lima e Silva Moniz de Aragão, Río de Janeiro.
- Grondona, M. (2003). "Kirchner, entre Lula, Chávez, Powell y Lagos". En *La Nación*, Buenos Aires, 15 de marzo.
- Henrique Cardoso, F. (2000). "O Brasil e uma nova América do Sul". En *Valor Econômico*, 30 de agosto.
- . (2001a). 20 de abril. Discurso del Presidente Cardoso en la apertura de la III Reunión Cumbre de las Américas en Québec.
- . (2001b). 22 de junio. Discurso en la Reunión de Cumbre del MERCOSUR, en ocasión de la Reunión del Consejo del Mercado Común, en Asunción.
- Kennedy, J. F. (1962a). *Public Papers of the President of the United States*. Washington, U.S. Government Printing Office.
- . (1962b). *Memorandum for the President - Subject: Brazil. Briefing Book, A Schlesinger Jr., Washington, Mar. 31, 1962*. Confidential. Washington, John F. Kennedy Library.
- Kissinger, H. (2001). *Does America need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*. Nueva York, Simon & Shuster.

Martins, C. (1940). 18 de junio. Carta a Getúlio Vargas, Washington, AGV - doc. 97, vol. 33.

Pinheiro Guimarães, S. (1992). 28 y 29 de septiembre. Market Access in an ALCA. Paper presentado en el V Colloquium of the Project IDB/Eclac (BID-Cepal), "Support to the Process of Hemispheric Trade Liberalization".

———. (1999). *Quinhentos anos de perferia*. Río de Janeiro, Universidade do Rio Grande do Sul-Contraponto.

———. (2001). 2 de febrero. Entrevista publicada en *Valor Econômico*.

Rohter, L. (2001). "South American Trade Block called MERCOSUR under siege". En *The New York Times*, 24 de marzo.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (2001). *Informe de Coyuntura América Latina y el Caribe: Cómo Cierra la Economía en 2001*, Caracas.

Serra, J. (1998). "ALCA, MERCOSUR e abertura externa". En *Política Externa*, vol. 7, nº 1, p. 18.

Documentos

Telegrama de Rio Branco a la Embajada de Brasil en Washington, 16/6/1910. Telegramas expedidos - AHI - 235/4/1.

Telegrama de Rio Branco a Joaquim Nabuco, embajador de Brasil en Washington. 10/11/1908, *ibíd.*

Carta de Oswaldo Aranha a Getúlio Vargas, Washington, 9/4/1935, AGV - doc.18, vol. 18.

Carta de Carlos Martins, embajador de Brasil en Washington, a Getúlio Vargas, Washington, 18/6/1940, doc. 97, vol. 33. AGV.

Entrevista de Roberto Campos con el autor, Brasilia, 10/3/1990.

Comunicado conjunto de prensa, 30/7/1986; *ibíd.*, pp. 65-68.

Capítulo 2

Rechazo gubernamental, resistencia social y objeciones empresarias

La construcción del “No al ALCA” entre 2000 y 2005

Julián Kan

Introducción

A una década del rechazo al Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) indagamos su construcción entre el año 2000 y la Cumbre de las Américas de Mar del Plata de noviembre de 2005. El freno a la iniciativa norteamericana produjo un cambio importante en la historia reciente de América Latina, particularmente, en el desenlace de las estrategias de integración regional. Existe un antes y un después en la región a partir de lo sucedido los primeros días de noviembre en la ciudad marplatense. Por ejemplo, el fin del predominio en las estrategias regionales del modelo comercialista de integración que se instaló en la región, a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, de la mano de la ofensiva capitalista neoliberal. Esto obedeció a que varios de los países, incluso los que habían aplicado buena parte de las políticas neoliberales, empezaron a repensar sus ejes de vinculación en la región. Este replanteo estuvo acompañado por una creciente protesta social contra, por un lado, las políticas neoliberales y, por otro, los proyectos

de integración basados en el esquema del libre comercio o comercialista. A su vez, varias fracciones de las clases dominantes locales comenzaron a ponerle límites a esa integración basada exclusivamente en la apertura comercial como la que, por ejemplo, proponía el ALCA. Así, las relaciones entre los países, permeadas por estos dos fenómenos, a partir del año 2000 empezaron a evidenciar una mayor repolitización. Este proceso se acentuó desde 2003 en adelante como producto de la crisis en las negociaciones por el ALCA, la reorientación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la emergencia de Venezuela como actor enfrentado a Estados Unidos. Este proceso concluyó con la derrota del ALCA, acentuando aquella repolitización de la cuestión regional y abriendo un nuevo ciclo en la integración latinoamericana.

Sin embargo, el cuestionamiento a la iniciativa norteamericana generó disconformidad en diversos segmentos sociales y políticos que, aunque motivados por intereses diferentes, a partir del desenlace de la coyuntura, se fueron acercando en torno a la necesidad de ponerle límites al proyecto estadounidense. Así es que en el presente artículo observaremos la construcción del “No al ALCA” a partir del análisis de, por un lado, el rechazo gubernamental, desde los primeros cuestionamientos de Chávez hasta las posturas de Kirchner y Lula, a partir de 2003; por otro lado, la impugnación social de los movimientos obreros, campesinos y sociales de la región, quienes tuvieron un intenso despliegue en la resistencia al proyecto del ALCA; y, por último, las objeciones empresarias de las diferentes fracciones de las clases dominantes locales, quienes pusieron límites en las negociaciones comerciales y contribuyeron a la interrupción del proyecto.

La crítica gubernamental a la integración comercialista y el rechazo al ALCA

Los primeros cuestionamientos gubernamentales a la integración comercialista de inspiración neoliberal provinieron, sin duda, del gobierno de Hugo Chávez. Durante los años 2000 y 2001, todavía sin el carácter de enfrentamiento abierto con Estados Unidos y el ALCA, que tuvo lugar a partir de 2002, el presidente venezolano esbozó las primeras críticas sobre las implicancias de los acuerdos inspirados en el libre comercio. Por ejemplo, en torno a una frustrada Cumbre Andina de Presidentes, acordada para realizarse durante el año 2000 en Lima y celebrada luego en Caracas a propuesta de Chávez, decía:

No se trata de hablar solo de la economía, que es muy importante. Pero el tema que nos interesa es, sobre todo, el modelo político. Porque si no, parece que estamos hablando de un gran supermercado. Eso no nos va a llevar nunca a la integración. Hubo una decisión para hacer una reunión especial, solo para hablar de la integración política, de la gente, retomar la idea bolivariana, la integración política. (Citado en Bilbao, 2002: 63-64)

Allí, también planteó otra de las tensiones que se desplegarían posteriormente en torno a la integración, como fue la relación entre esta y la sociedad civil. Señaló interrogantes sobre los sujetos de la integración, es decir, si estos eran los mercados, los gobiernos o los pueblos. Por ejemplo, sobre la relación entre gobierno y movimientos sociales ante la integración, decía Chávez: “Tenemos que enamorar a nuestro pueblo con la idea de la integración, sino todo esto es una mentira, todo esto es un coro de bellos discursos de

aplausos y de mucho protocolo. Pero, en el fondo, no tenemos un piso para integrarnos. Tenemos que ir abajo a zambullirnos” (Citado en Bilbao, 2002: 64).

Continuando con su crítica al escenario comercialista, su opinión sobre el MERCOSUR también era elocuente. Si bien Venezuela, anteriormente al gobierno de Chávez había solicitado su ingreso, el bolivariano anunciaba: “Venezuela quiere ir al MERCOSUR. Queremos estar allí para tratar de acelerar una actividad política y social. Pero primero política: la idea de Simón Bolívar. Miremos la experiencia de Bolívar, de la gran Colombia, y la pretensión que había. Por qué no pensamos nosotros un mecanismo político de integración y un plan a veinte años, de aquí a 2012” (Citado en Bilbao, 2002:64). Ese pedido de ingreso se formalizó nuevamente en el contexto de reordenamiento y rediseño de la integración, entre los años 2005 y 2006, pero fue resistido por las clases dominantes locales, sobre todo las de Brasil y Paraguay, cuyos senados retrasaron su aprobación. Recién en 2012, ante la suspensión de Paraguay en el MERCOSUR por el golpe institucional que destituyó a Fernando Lugo, se materializó el ingreso del país caribeño al bloque.

Con respecto al ALCA, en el marco de la III Cumbre de las Américas en Quebec, Canadá, durante abril de 2001, el presidente Chávez firmó la declaración final con objeciones, dejando constancia de la oposición de Venezuela a la integración comercialista contenida en el ALCA.¹ A fines de ese año, hizo los primeros anuncios de construir una

1 “El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, firmó la declaración con dos reservas anotadas en el texto oficial. Chávez se opuso al término ‘democracia representativa’, al que quiso reemplazar por ‘democracia participativa’. El mandatario venezolano explicó a la prensa que la democracia representativa había sido en su país ‘una trampa’ que permitió a los políticos corruptos robar fondos públicos. También objetó el plazo máximo de diciembre del 2005 para la entrada en vigencia del ALCA porque, afirmó, necesita someter el tratado a un referendo bajo su nueva constitución” (Página 12, 22/04/2001).

integración alternativa, cuyos lineamientos habían sido esbozados en la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999. Nos referimos al anuncio de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) en diciembre de 2001 en la Isla Margarita, cuando Chávez señaló la intención de lanzar una iniciativa de integración regional diferente a la antes mencionada. Allí, por primera vez, el proyecto bolivariano de integración latinoamericana adoptó el nombre de ALBA:

Queremos un modelo que nos integre de verdad. No un modelo que nos desintegre, que integre a unos a expensas de la desintegración de otros, ese no puede ser el camino, por tanto con mucha modestia y humildad proponemos desde Venezuela, a los caribeños y a los latinoamericanos que vayamos pensando de una buena vez en otra alternativa porque esa creemos que no es posible. Y es cuando se nos ha ocurrido lanzar una propuesta, que pudiera llamarse el ALBA, Alternativa Bolivariana para las Américas. Un nuevo concepto de integración que no es nada nuevo, se trata de retraer o de traer nuevamente un sueño que creemos posible, se trata de otro camino, se trata de una búsqueda, porque ciertamente la integración para nosotros es vital: O nos unimos o nos hundimos. Escojamos pues las alternativas. (ALBA, s/d)

Luego del golpe de Estado en abril de 2002 y normalizada la situación del *lock out* petrolero a principios del 2003, Venezuela retomó el lanzamiento de esta iniciativa. De este modo, en el año 2004, Cuba y Venezuela sellaron el primer “Acuerdo de aplicación” en el marco del ALBA. Este proyecto modeló una integración basada en principios cooperativos y solidarios, opuestos a los del libre comercio como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

(TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), los Tratados de Libre Comercio (TLC), el MERCOSUR o el ALCA.

Los otros gobiernos que tuvieron peso en el cuestionamiento al ALCA fueron los de Argentina y Brasil, particularmente, después del año 2003 con los recambios gubernamentales. Antes de ese año existieron algunos reparos en ambos países, que desde ya diferían con los planteos de Chávez, pero que evidenciaron que a los dos principales socios del MERCOSUR, el ALCA le generaba una serie de problemas internos.

Brasil fue sede, a fines de agosto de 2000, de la primera Cumbre Sudamericana de Presidentes (CSP) impulsada por el entonces primer mandatario, Fernando Henrique Cardoso. Como objetivo principal, aquel evento perseguía la construcción de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCS), a partir de la unión de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con el MERCOSUR, a la que se esperaba acercar a Chile y a Surinam. Esto tenía lugar en el contexto de avance de negociaciones por el ALCA y de un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR. Asimismo, bajo el liderazgo de Brasil, se buscaba construir un contrapeso político a la fuerte presencia norteamericana en la región, sobre todo cuando el lanzamiento del Plan Colombia implicaba un mayor despliegue geopolítico, económico y armamentístico en el Cono Sur por parte de los Estados Unidos. En esta instancia de la CSP, la retórica comercialista de la década anterior continuó estando presente² y el interés del gran capital brasileño en proyectos estratégicos se hacía eco con la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA) expresada en el “Plan de Acción”.³ Sin embargo, a

2 Véase el análisis realizado en Kan (2010b) y en Gudynas (2006).

3 Véase el carácter comercialista del nacimiento de la IIRSA en la “Declaración de Brasilia”. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm>.

pesar de este carácter comercialista, el encuentro constituyó el primer antecedente de una mayor vinculación política entre los países del Cono Sur, tal como se manifestó en las posteriores reuniones, sobre todo en la de Cuzco, en diciembre de 2004, donde tuvo lugar la III Cumbre Sudamericana de Presidentes. Si bien todavía la cuestión comercial siguió siendo el eje rector en esa cumbre, la politización regional fue en ascenso en sintonía con las ascendentes tensiones de las discusiones por el ALCA, las luchas sociales antineoliberales en Bolivia, Ecuador y Perú, y la implementación de algunas políticas a contramano del recetario neoliberal, como el desendeudamiento argentino ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) implementado por el gobierno de Néstor Kirchner.

En la Argentina neoliberal, también existieron matices en torno al ALCA durante el gobierno de Fernando de la Rúa, por el enfrentamiento que mantuvieron la Cancillería y el Ministerio de Economía comandado por Cavallo. El primero de ellos, más cercano a la postura de negociar el ALCA en conjunto con Brasil y desde el MERCOSUR, y, el segundo, más propenso a negociar con Estados Unidos un TLC o el ALCA en forma directa, sin el MERCOSUR y sin Brasil. Esta postura del Ministerio de Economía se debía a la necesidad de conseguir recursos del FMI para sostener la convertibilidad, y, para ello, consideraba indispensable lograr el apoyo de Estados Unidos en el organismo financiero internacional. La postura Argentina en la Cumbre de Quebec de abril de 2001 –sostenida también en la Minicumbre o VI Reunión Ministerial preparatoria de Quebec realizada en Buenos Aires dos semanas antes– de priorizar el bloque MERCOSUR para negociar el ALCA, mostraba, aunque con tibieza, una mayor preocupación por la situación del

MERCOSUR y por las conflictividades que comenzaba a acarrear implementación del ALCA para el 2005.⁴

Sin embargo, hasta la llegada al gobierno de Néstor Kirchner, en Argentina, y de Lula, en Brasil, no hubo un cuestionamiento a los plazos y formas del ALCA, ni al modelo de integración comercialista heredado de la década anterior. Ambos líderes, emergidos del recambio gubernamental, a partir de la reconfiguración de las alianzas políticas y sociales⁵ de comienzos de la década de 2000, coincidieron en poner distancia de las políticas neoliberales (con mayor o menor profundidad) del Consenso de Washington y del modelo de integración comercialista, como el que inspiró al MERCOSUR en su primera década y el que se encontraba con mayor firmeza detrás del ALCA.⁶ El primer encuentro de Kirchner con Lula fue en la ciudad de Brasilia, a menos de un mes de asumir la primera magistratura. Tiempo después, en octubre de 2003, en una reunión entre ambos en la ciudad de Buenos Aires, daban a conocer el documento

4 Por el ejemplo, el “Relanzamiento del MERCOSUR” en los primeros meses del año 2000, auspiciado por el gobierno de la Alianza en el marco de la crisis en la relación bilateral con Brasil debido a las consecuencias de la devaluación del Real de 1999 y ante la falta de coordinación política en el bloque. Este relanzamiento fue solamente un gesto diplomático y formal, ya que no se concretó prácticamente ninguna de las medidas lanzadas, sin embargo, mostró cierta preocupación por la relación con Brasil y el presente del MERCOSUR ante el avance de las negociaciones por el ALCA.

5 En el caso de Argentina, ante un sistema institucional y político colapsado con el estallido y la crisis de 2001 y una economía en bancarrota. En el caso de Brasil, con un recambio institucional más ordenado, sin la turbulencia social de la Argentina pero con la novedad de la llegada del Partido de los Trabajadores por primera vez al poder.

6 Por ejemplo, en su discurso de asunción del 25 de mayo de 2003, Kirchner, anunciaba: “El MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional”. Véase <<http://archivohistorico.educ.ar/content/1%C2%B0-discurso-de-n%C3%A9stor-carlos-kirchner>>.

“Consenso de Buenos Aires”.⁷ La seguidilla de encuentros bilaterales continuaría en Río de Janeiro, en marzo de 2004, donde se produjo la firma del “Acta de Copacabana”, otro de los documentos que ratificarían la alianza regional entre Argentina y Brasil. El Consenso de Buenos Aires reivindicaba principios que tenían que ver con: el crecimiento con justicia social y equidad de ambos pueblos a la hora de negociar la deuda externa (poniéndose de acuerdo en las relaciones de ambos países con el FMI para renegociar quitas y establecer cumplimientos), el rol del Estado, el aliento de políticas públicas y la revalorización de la democracia. Sin condenar, todavía por aquel entonces, explícitamente las políticas del famoso texto de Washington, este nuevo Consenso buscaba consolidar la relación entre ambos países en sus políticas exteriores, como así también equilibrar algunas tensiones entre ambos que venían produciéndose en materia comercial ante los conflictivos escenarios de los años 1999 en Brasil y 2001 en Argentina. Por el lado externo, quedaba constituida la alianza regional entre Argentina y Brasil que otorgaba mayor solidez al MERCOSUR en la negociación de sus acuerdos con otros bloques y en el posicionamiento de ambos países ante Estados Unidos.⁸ En este sentido, la prensa señalaba: “Tanto en la OMC [Organización Mundial de Comercio] como en el ALCA, la coordinación [entre Brasil y Argentina] del MERCOSUR permitirá fortalecer las posiciones negociadoras de ambos países miembros y de los que se asocien con ellos, dentro o fuera de la región” (*Clarín*, 19/10/2003).

7 En un momento de cambio de políticas por parte de varios gobiernos de la región y de revisión de algunas de las políticas orientadas en el Consenso de Washington, la denominación “Consenso” para este encuentro entre Argentina y Brasil no reviste importancia menor desde el punto de vista político.

8 Véase el documento completo en <<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>>.

Si bien, todavía no se planteaba un rechazo absoluto al ALCA, estaba claro que este no se implementaría en los términos que Estados Unidos imponía y que tendría que haber concesiones. Pero más aún, para discutir los términos del ALCA en ese contexto, ambos países comenzaban a transitar un camino en común, como también lo harían en las negociaciones de la OMC. Así, el canciller brasileño Celso Amorim dejaba en claro la postura, al afirmar que “el verdadero debate es si queremos un ALCA equilibrado o un ALCA a cualquier precio” (*Clarín*, 14/10/2003). El último punto del Consenso de Buenos Aires también mencionaba esta cuestión: “pactar en la fecha prevista (1 de enero de 2005) el ALCA pero en forma realista y pragmática” (*Clarín*, 14/10/2003). Este anuncio dio lugar al posicionamiento conjunto en las negociaciones de la Ronda de Doha, la reunión de Cancún de la OMC y del ALCA, donde la idea de un ALCA realista y pragmático comenzó a esbozarse a través del planteo de un ALCA “Light”, a “A dos niveles” o “A la carta”, y no del ALCA tal como lo proponía Estados Unidos. A partir de la reunión Cancún, en septiembre de 2003, los países del MERCOSUR lograron un piso para continuar las negociaciones en la minicumbre del ALCA que se realizaría en Miami. Esto significaba la atadura de estas negociaciones a las de la OMC, es decir, a las discusiones arancelarias sobre la cuestión de los subsidios norteamericanos. Esto fue lo que posibilitó firmar en Miami un documento común sobre un ALCA menos pretencioso, el conocido “ALCA Light” con la siguiente contrapartida positiva para los dos grupos de Estados. Por un lado, como la discusión por los subsidios sería ardua en el marco de la OMC, para el grupo de Argentina, Brasil y el MERCOSUR, implicaba una rebaja en las pretensiones iniciales de Estados Unidos de firmar el ALCA en 2005. Por el otro, para los Estados Unidos y los países que lo secundaban, se establecía la posibilidad

de desplegar acuerdos de libre comercio, al margen de las negociaciones por el ALCA. Los conocidos Tratados de Libre Comercio bilaterales, que también evidenciaban que la posibilidad de un TLC regional como el ALCA estaba cada vez más lejos. Luego de las reuniones ministeriales de Miami (noviembre 2003), de Puebla (febrero 2004) y de la controvertida Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey (enero de 2004), las negociaciones continuarían estancadas hasta Mar del Plata, donde el escenario es más conocido. Sin duda, el rol jugado por Venezuela, Argentina y Brasil en esas reuniones y en la Cumbre de Mar del Plata fueron indispensables para cuestionar, desde diferentes lugares, la iniciativa norteamericana.⁹ No obstante, sostenemos aquí que existieron otras resistencias al proyecto norteamericano que fueron indispensables y se articularon con el cuestionamiento y rechazo gubernamental al ALCA.

El movimiento obrero y los movimientos sociales ante el ALCA: la resistencia en las calles

No solo a nivel gubernamental la integración comercialista comenzó a ser cuestionada. Las luchas sociales contra las políticas neoliberales contuvieron también la impugnación de una integración regional comercialista, ya que esta estaba en estrecha relación con la doctrina y la política neoliberal. A su vez, emergieron protestas directas contra los proyectos de libre comercio, principalmente el ALCA, que demandaron otro tipo de integración. Hasta el año 2001 las luchas contra el ALCA estuvieron emparentadas

9 Una recopilación de los posicionamientos y discursos, donde se aprecia un mayor cuestionamiento al ALCA en los encuentros regionales que mediaron entre la Ronda de Cancún y la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, está presente en Kan (2010a).

con las protestas ante las discusiones de la OMC por el libre comercio, donde las revueltas callejeras comenzaron a adquirir presencia mediática a partir de las jornadas antiglobalización en Seattle, a fines de 1999. A nivel continental el espacio de coordinación del activismo contra los tratados de libre comercio fue la Alianza Social Continental (ASC), nacida en 1998 en el marco de la Primera Cumbre de los Pueblos en Santiago de Chile. Desde su emergencia, la ASC reclamó por la publicación de los documentos de las negociaciones del ALCA. Una vez conocidos los borradores en la Cumbre de las Américas de Quebec en 2001, el proceso de lucha continental se intensificó. De este modo, se conformó la Campaña Continental contra el ALCA con el objetivo de realizar en todos los países consultas populares para que ningún gobierno firmara el tratado sin antes consultar a sus habitantes (Kan y Pascual, 2011). Argentina y otros países tuvieron su capítulo de la ASC, según se identificaron los activistas de diversos movimientos sociales que integraron la Autoconvocatoria No al ALCA (ANoA), quienes desarrollaron diversas acciones como movilizaciones y campañas de concientización, tales como la consulta popular contra el ALCA. Observaremos, entonces, algunas acciones de lucha claves contra la integración comercialista, tanto de estas organizaciones regionales como de las locales.

Sin duda, los hechos ocurridos durante los días 5 y 6 de abril del año 2001, en Buenos Aires, en el marco de la VI Reunión Ministerial del ALCA que se celebró en el Hotel Sheraton, marcaron un hito en las protestas contra el ALCA en la región, a semejanza de lo sucedido en Seattle. Por un lado, como resultado de esas acciones comenzaron a hacerse públicas las discusiones y negociaciones para la implementación de la iniciativa norteamericana con los respectivos efectos negativos sobre los trabajadores latinoamericanos. Por el otro, porque se articularon protestas en varias partes

de la región, que serían una constante desde ese momento hasta la Cumbre de Mar del Plata en 2005. El objetivo del encuentro en Buenos Aires –y, en general, de todas las minicumbres de secretarios de comercio y de cancilleres o de las reuniones ministeriales– fue la preparación de los borradores de los acuerdos a firmar por los presidentes en el marco de las sucesivas Cumbres de las Américas. Esa reunión de principios de abril debía contener el debate y limar asperezas del proyecto para ser discutido durante la Cumbre de las Américas de Quebec, a fines del mismo mes. En este sentido, la reunión ministerial resultaba central ya que bajo el cronograma planteado se debía acelerar la discusión y los acuerdos preparando el lanzamiento del ALCA, cuya fecha de implantación debía ser en el año 2005. Al final del evento, los ministros decidieron publicar por primera vez el borrador de negociación del tratado. En forma paralela al encuentro, durante esa jornada, se efectuaron una serie de protestas callejeras lideradas por diversas organizaciones sociales, políticas y sindicales, que luego se articularán en la lucha contra el ALCA en Argentina. En consecuencia, en ese momento clave de oposición al ALCA, estas marchas significaron el inicio de la consolidación de la consigna “No al ALCA” –retomada luego por la ANoA, de la cual algunas organizaciones formaban parte– que se desplegó hasta el fracaso definitivo del proyecto norteamericano en 2005.

Con anterioridad a 2001 diversas organizaciones del movimiento obrero organizado sindicalmente desarrollaron iniciativas que trascendían los marcos nacionales para afrontar el ALCA desde una perspectiva regional. Debemos ubicar a la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), como uno de las principales organizadoras de las movilizaciones contra el ALCA por esos años.¹⁰ Para el caso

10 Véase el crítico posicionamiento de la CCSCS al modelo de integración neoliberal en la Cumbre Sindical del MERCOSUR del año 2000, en el capítulo de Florencia Socoloff de este mismo libro.

argentino, en torno a las protestas callejeras de abril, a pesar de la coincidencia en el rechazo al ALCA el movimiento obrero se encontraba dividido en tres, por lo cual, sus acciones se fraccionaron según la agenda de cada central sindical. La principal organización de trabajadores de la Argentina, la Confederación General del Trabajo (CGT), estaba separada en “CGT oficial” encabezada por Rodolfo Daer y en “CGT disidente”, liderada por Hugo Moyano. En tercer lugar, se hallaba la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) dirigida por Víctor De Gennaro. Las tres entidades se movilizaron, con el apoyo de organizaciones latinoamericanas, en el marco de la coordinación de las acciones de protesta dentro de la CCSCS.

La primera marcha fue convocada para el día 5 de abril por la CGT oficial, donde Daer se dirigió a los funcionarios que participaban de la reunión del ALCA, señalando que: “la central sindical que conduzco ‘no va a permitir que se instaure el neoliberalismo y el capitalismo salvaje’” (*Clarín*, 6/04/2001). Las otras dos fracciones del movimiento obrero argentino convocaron para el día posterior. Las conclusiones de la CGT disidente respecto al avance del ALCA fueron similares a las de la CGT oficial. En este sentido, durante el acto Moyano definió al ALCA como “una asociación ilícita más que de libre comercio” (*La Nación*, 7/04/2001) y exigió al gobierno nacional que “no tomara decisiones en contra del pueblo ya que el ALCA estaba hecho para explotar y esclavizar a los países de América Latina” (*La Nación*, 7/04/2001). La última marcha fue convocada por la CTA, a esta asistieron integrantes de más de sesenta organizaciones sindicales, sociales, no gubernamentales y de partidos de izquierda (*La Nación*, 7/04/2001). En coincidencia con el espíritu de las dos marchas anteriores, pero conteniendo la participación de los movimientos sociales que influyeron en la consolidación y profundización en la Argentina de la ANoA, De Gennaro, parafraseando a San Martín, expresó: “El enemigo parece más grande cuando se

lo mira de rodillas. Pongámonos de pie, por nuestros hijos, nos lo merecemos” (*Página 12*, 7/04/ 2001). La frase marcó el final del discurso del titular de la CTA y el comienzo del acto realizado frente al Congreso Nacional, desde el que, posteriormente, marcharon doce mil participantes rumbo al Hotel Sheraton donde deliberaba la reunión ministerial. Delegaciones de los países vecinos participaban del acto y movilización, principalmente, el Plenario Intersindical de Trabajadores-Comisión Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) de Uruguay y la Central Única de Trabajadores (CUT) de Brasil, cuyo titular, Joao Felicio, afirmaba que “El ALCA significa una dictadura eterna” (*Página 12*, 7/04/2001).¹¹

Alrededor de veinte días después de la reunión ministerial, la Cumbre de las Américas de Quebec tuvo que hacer públicas las negociaciones. El cónclave gubernamental fue acompañado por alrededor de cuarenta mil personas en las calles. Estas se dieron cita en el marco de la Segunda Cumbre de los Pueblos, que constituyó la primera convocatoria masiva contra el ALCA. La movilización popular ya había abandonado el carácter testimonial y se expresaba masivamente en las calles con altos niveles de organización y de coordinación regional. A partir de allí, durante el resto de 2001 y 2002 se acrecentaron las iniciativas populares contra el ALCA. Los conflictos entre Estados Unidos y los países del MERCOSUR –a pesar de su crisis interna– comenzaron a aflorar. La crítica de Venezuela también empezó a jaquear la iniciativa norteamericana. El escenario comenzaba a cambiar como producto, entre otras cuestiones, de la impugnación en las calles.

11 Véanse mayores detalles de las movilizaciones sindicales en el capítulo de Florencia Socoloff del presente libro.

Entre 2002 y 2005 las protestas contra el ALCA continuaron. Hacia mediados de 2002 se consolidó en Buenos Aires la ANoA, como una sección de la ASC (Echaide, 2005). La invitación inicial fue promovida por las agrupaciones Diálogo 2000, ATTAC-Argentina y Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, con el fin de difundir la temática del ALCA como uno de los pilares del neoliberalismo. En la ANoA participaron organizaciones de diversas procedencias: Conferencia Argentina de Religiosos y Religiosas (CONFAR), CTA, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), Movimiento Territorial de Liberación (MTL), Barrios de Pie, Madres de Playa de Mayo Línea Fundadora, Partido Comunista (PC) y el Partido Humanista (PH). Además, la integraron asambleas barriales, intelectuales, agrupaciones estudiantiles y pequeños empresarios agrupados en la Asamblea Permanente de Pequeños y Medianos Empresarios (APyME). En definitiva, abarcó a un abanico de agrupaciones sociales y políticas cuyo denominador común quedó plasmado en la crítica a tres ejes enlazados con el neoliberalismo: militarización, deuda externa y ALCA (Kan y Pascual, 2011).

La ANoA identificó el proyecto del ALCA como un objetivo del imperialismo norteamericano, el cual se apoyaba en la deuda externa y la militarización de la región (bajo la égida de las tropas norteamericanas del Comando Sur). Asimismo, el imperialismo norteamericano condensado en el proyecto del ALCA, desde la perspectiva de la ANoA, se encadenaba al neoliberalismo. Es decir, el neoliberalismo se constituía en una cadena de equivalencias con los significantes: “ALCA”, “deuda externa” y “militarización”. En este sentido, el rechazo de uno de los elementos implicaba a los otros. El propósito de la ANoA fue constituir un colectivo de trabajo que encarara el armado de una Consulta Popular en la región contra el ALCA, la deuda externa y la militarización. En Argentina esta consulta fue realizada entre el

20 y el 26 de noviembre de 2003, siendo la segunda más grande del continente en cuanto a participación, con dos millones trescientos mil votos, por detrás de Brasil con diez millones de votos. El número de participantes fue superior a lo esperado por los activistas de la consulta. De acuerdo con los miembros de la ANoA, los resultados de la votación expresaron un amplio rechazo a los tres ejes de la dominación neoliberal, entre ellos el ALCA, enunciadas en las tres preguntas de las boletas.¹²

El 15 de diciembre de ese año tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, en paralelo a la XXV Reunión del Consejo del MERCOSUR, la V Cumbre Sindical del MERCOSUR bajo la consigna “Ahora MERCOSUR, No al ALCA”. Esta cumbre exigió a los presidentes de los países reunidos realizar consultas vinculantes en torno al proyecto de integración continental y exigió un cambio de rumbo en relación con las lógicas fiscal y monetarista que guiaron la construcción del bloque económico en los años noventa. Por esos días, en San Pablo, Brasil, se realizó un plenario con participación de doscientos delegados de organizaciones sindicales y populares y jóvenes de distintos países del continente quienes constituyeron el Comité de Enlace de los Trabajadores de las Américas en lucha para frenar el ALCA. En Caracas, la realización del I Congreso Bolivariano de los Pueblos, a fines de noviembre, culminó su declaración con un explícito rechazo al modelo neoliberal, al ALCA y a las políticas predatorias de los organismos internacionales (Seoane y Taddei, 2003: 86). Asimismo, las campañas y confluencias contra el ALCA se vieron reforzadas

12 La Consulta Popular constó de tres preguntas: 1) ¿Está de acuerdo con que la Argentina ingrese al ALCA?; 2) ¿Está de acuerdo con que la Argentina siga pagando la Deuda Externa?; 3) ¿Está de acuerdo con que Argentina autorice el ingreso al territorio nacional de militares de EEUU para bases o ejercicios conjuntos? Los resultados a estas preguntas mostraron un “No” rotundo: 96% en la primera pregunta; 88% en la segunda, y 97% en la tercera. Al respecto, véanse Echaide (2005) y Kan y Pascual (2011).

con la realización de Foros Sociales nacionales realizados en Uruguay (en octubre) y en Brasil y Paraguay (en noviembre).

Pero no solo en el Cono Sur las protestas y manifestaciones contra la integración comercialista tuvieron relevancia e influencia en las discusiones gubernamentales por el ALCA. En la región Andina, por ejemplo, a mediados de abril de 2003, se realizó la primera movilización simultánea de organizaciones de los países que representaban la CAN, convocada por las Redes Nacionales de Acción Frente al ALCA y el TLC.¹³ En el norte de la región, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés) fue también cuestionado al momento de celebrarse las negociaciones finales entre los gobiernos de la región y Estados Unidos, iniciadas a fines de 2003. Durante los meses de septiembre y octubre se registraron importantes marchas de protesta contra el CAFTA en Costa Rica, Nicaragua (convocadas por el Movimiento Social Nicaragüense) y El Salvador, donde el Bloque Popular Social vehiculizó el repudio a dicho tratado. Estas protestas no lograron impedir su concreción y el mismo fue rubricado por Estados Unidos, Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, el 17 de diciembre, al que luego se sumó Costa Rica en enero de 2004 (Seoane y Taddei, 2003: 87).¹⁴

13 Encontramos un registro de estas protestas en: <<http://alainet.org/active/5791>>.

14 La firma del CAFTA es el dato más relevante en relación a la política comercial norteamericana en la región durante ese año y es parte de un significativo paso en la ampliación de la esfera de influencia del capital norteamericano en Centroamérica. Como afirman Seoane y Taddei (2003: 87), la conclusión de las negociaciones en torno al CAFTA fueron acompañadas por la tentativa de un reforzamiento del Plan Puebla Panamá, a través de la promoción de inversiones en infraestructura y de la presión norteamericana para lograr que los países involucrados en el CAFTA se retiren del G22 de la Ronda de Doha, conformado en Cancún. En el mismo sentido, se aprobó en el poder legislativo chileno el TLC entre ese país y Estados Unidos que entró en vigencia a partir del primero de enero de 2004. Además, comenzaron negociaciones para la firma de un TLC entre Colombia y Estados Unidos, adelantando la estrategia de intentar dividir la región y negociar por separado en un contexto cada vez más desfavorable para la iniciativa continental del ALCA.

Durante 2005, en un contexto de negociaciones trabadas, de endurecimiento de la postura norteamericana y del surgimiento de Venezuela como un opositor abierto a las políticas de Estados Unidos, el rechazo al ALCA fue cada vez más generalizado. Lo ocurrido en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata, donde los gobiernos del MERCOSUR y Venezuela se enfrentaron a George Bush, rechazando la posibilidad de continuar con las negociaciones por el proyecto de libre comercio, estuvo acompañado por una fuerte movilización social en las calles que avaló el fin de las tratativas por el ALCA y pugnó por otra integración.

Algunos meses antes de la Cumbre de Mar del Plata, en enero de 2005, durante el Foro Social Mundial, y en abril en la Habana, durante el IV Encuentro hemisférico de lucha contra el ALCA, hubo manifestaciones contundentes contra el ALCA y la integración neoliberal. Estas expresaban los puntos de vista e intereses de diversas organizaciones sociales y populares latinoamericanas. La declaración del encuentro de La Habana convocaba a seguir la lucha contra el ALCA en la Tercera Cumbre de los Pueblos que se realizaría en forma paralela a la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, a comienzos de noviembre.¹⁵ El cónclave popular, organizado por la Campaña Continental contra el ALCA y la ASC, movilizó a la par de la cumbre oficial, alrededor de sesenta mil personas el día 4 de noviembre, una multitud que representaba a seiscientas organizaciones

15 "Hermanas y hermanos de toda América, con enormes esfuerzos y grandes sacrificios, estamos avanzando. No es la hora de desmayar, sino de redoblar nuestra organización y nuestras luchas. Convocamos a movilizarnos: contra los TLC de Centroamérica y la región andina, contra la OMC, por enterrar definitivamente el ALCA, contra las privatizaciones, la deuda y la militarización, por una alternativa desde los pueblos a la globalización neoliberal. Convocamos a encontrarnos en la III Cumbre de los Pueblos de América en Mar del Plata en noviembre de este año y en el Foro Social Mundial de Caracas en enero del año entrante". Véase la declaración entera en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110318065814/osal18.pdf>>.

latinoamericanas, varias de ellas también participarían del acto contra el ALCA en el estadio mundialista de Mar del Plata. Estos hechos contribuyeron, por un lado, a una cada vez mayor presencia mediática de la consigna “No al ALCA” que se extendió a otros sectores sociales y, por otro lado, al rechazo gubernamental a la iniciativa norteamericana. Solo por mencionar algunas de las acciones de protesta en ese contexto, además de la gran movilización en Mar del Plata, debemos mencionar en Argentina la realización de diversas acciones de protesta, paros y movilizaciones contra el ALCA desplegadas por la CGT (unificada), la CTA en conjunto con la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), diversas organizaciones de trabajadores desocupados, movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones de derechos humanos.¹⁶

Las objeciones al ALCA por parte de los empresarios

Esta mayor intervención social sobre la problemática regional también implicó a otros sectores de la sociedad civil. No solamente movimientos obreros y sociales pugnaron por otra integración, sino también las clases dominantes locales reconfiguraron su inserción regional y mundial. La puja entre sectores capitalistas por abrirse a nuevos mercados o por oponerse a una apertura indiscriminada incidió notablemente en los cambios políticos de la región, sobre todo, en torno a sus posicionamientos ante las estrategias de integración del ALCA y

16 Véase con mayor detalle algunas acciones y declaraciones en el capítulo de Florencia Socoloff del presente libro. Podemos agregar a estas protestas en Mar del Plata, las que se desarrollaron en otros países de Nuestra América: Uruguay, Brasil, Bolivia, Perú y Ecuador, entre otros. En los dos últimos, las luchas de ese año contra la firma de TLC se enlazaron con las protestas contra el ALCA. Al respecto véase <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110318065814/osal18.pdf>>.

del MERCOSUR. Como afirman Katz (2006) y Kan (2015), este reacomodo fue cobrando importancia para los grupos capitalistas en su reinserción dentro del esquema regional, y, si bien, no hubo cuestionamientos políticos profundos al ALCA, como los que emergieron de los sectores subalternos, varias de sus objeciones fueron de importancia para detener la iniciativa norteamericana.¹⁷

Este mayor interés de las principales corporaciones y organizaciones empresariales sobre la problemática de la integración y el tipo de inserción regional que países como Argentina, Brasil y México llevaban a cabo, generó tensiones entre diferentes fracciones de la clase dominante y los gobiernos en los momentos claves de las negociaciones. Sin embargo, para 2005 primó un mayor entendimiento entre las corporaciones empresarias y los gobiernos en algunos países claves como Argentina y Brasil. Si bien, el pedido de rediseño del MERCOSUR y algunas objeciones al ALCA tenían antecedentes durante el año 2001, en torno a la Cumbre de Quebec y a su minicumbre previa de Buenos Aires en abril, constituyó el posicionamiento mayoritario de las clases dominantes de la región entre 2003 y 2005. Estos posicionamientos los encontramos en importantes fracciones de las clases dominantes de Argentina, Brasil y México. En este último país, por ejemplo, hubo cuestionamientos de algunos sectores empresariales al proyecto ALCA a partir de los resultados obtenidos tras una década del NAFTA.

Las novedades más importantes en materia de negociaciones regionales e internacionales que interesaron a las clases dominantes fueron las que ocurrieron los últimos meses del año 2003, en la reunión de la OMC en Cancún del

17 Por ejemplo, con respecto al ALCA, Katz sostuvo que el rechazo al mismo se debió "al efecto combinado de conflictos entre grupos capitalistas, de divergencias entre gobiernos y resistencias populares" (Katz, 2006: 15).

mes de septiembre y en la Minicumbre de Miami del ALCA del mes de noviembre. En dichos encuentros, las conversaciones adquirieron un curso crítico, al mismo tiempo, se desplegó la postura de los negociadores argentinos y brasileños para los dos años posteriores. Por un lado, en la OMC se demandó –en conjunto con los miembros del ex Grupo Cairns, por ese entonces el “Grupo de los 20”– una rebaja de los subsidios de Estados Unidos y Europa para sus productores agrícolas, estableciendo en mejores términos la exportación de la producción agropecuaria latina a esos destinos. Sobre ese piso, varios países discutieron la rebaja de aranceles en otras áreas llamadas “sensibles” para las economías no centrales. Ambas cuestiones se enlazaban con los dos sectores más interesados en esta problemática: el agroexportador y el industrial. El primero de ellos demandaba la rebaja de subsidios a los productores norteamericanos y europeos para que sus productos pudieran ganar nuevos mercados. En tanto, el segundo, pretendía una rebaja arancelaria general del comercio de bienes y servicios que fuera escalonada y, al mismo tiempo, contuviera la posibilidad de utilizar elementos de protección. Estos reclamos lo hacían, sobre todo, los capitales industriales locales menos productivos que sufrirían una mayor competencia.

En este contexto, se trasladaban las discusiones de la OMC a las del ALCA. A nivel empresarial no existía un rechazo total a la iniciativa norteamericana como sí lo hubo desde las clases subalternas, sino una visión diferente de la forma y los tiempos en implementar el acuerdo, que llevaría, en el mejor de los casos, a la concreción de un ALCA “Light”. En la mencionada Minicumbre de Miami, de noviembre de 2003, no se registró el fracaso de la Ronda de Doha de la OMC, en Cancún, de septiembre del mismo año, cuestión elogiada por los empresarios argentinos y brasileños. No obstante, tampoco se avanzó en las negociaciones por el tema de los

subsidios, los que quedarían pendientes de discusión en el marco de la OMC con la idea de ir quitándolos escalonadamente. Esto también fue celebrado por los empresarios.

Observaremos ahora cómo se posicionaron las asociaciones y las corporaciones empresarias en estos años de reconfiguración regional. Algunas grandes corporaciones empresarias latinoamericanas empezaron a mencionar los límites del ALCA y a presionar a sus gobiernos para que negociaran con mayor cautela. Incluso, de fracciones, sectores o empresas que durante los años noventa habían apoyado el conjunto de reformas neoliberales. Por ejemplo, el empresario más rico de Latinoamérica y el más importante inversor en la región, el mexicano Carlos Slim, manifestaba en 2003 sus críticas al marco del Consenso de Washington: “Desde que comenzamos a aplicar el modelo impuesto por el FMI, hemos tenido dos décadas sin ningún crecimiento per cápita”. En torno al ALCA, a la OMC y a los países desarrollados, señalaba: “nos piden abrir las economías y resulta que (ellos) las abren en la industria pero no en el sector agrícola. Se abren donde tienen ventajas y se cierran donde hay desventajas. Se abren al comercio y se cierran a la globalización laboral” (*La Jornada*, 30/9/2003). En ese contexto, los empresarios de la región formaban una “asociación para financiar el desarrollo de los países del área”, en palabras del propio Slim, y sectores del capital local concentrado se manifestaban en contra de la apertura total de la economía. El gobierno de Vicente Fox empezaba a aplicar reformas que pasaban por encima de lo establecido por la constitución, como la prohibición de la explotación de la riqueza del subsuelo del país por capitales privados, a través de la implementación del primer Contrato de Servicios Múltiples (CSM) que adjudicaba a la petrolera española Repsol la licitación del bloque Reynosa-Monterrey y parte de la cuenca gasífera de Burgos (*La Jornada*, 17/10/2003).

No solamente Slim se quejaba de la situación, sino que otras voces de fracciones de capital local, de menor grado de concentración económica que las empresas de Slim, se manifestaban: “México debe prepararse para abrir la inversión a particulares, pero exclusivamente a nacionales”, afirmaba el presidente de la Asociación Latinoamericana de Micros, Pequeños y Medianos Empresarios (Alampyme), Pedro Salcedo. Además, señalaba que en una primera etapa habría disponibles por lo menos diez mil millones de dólares a un plazo de cinco años:

La inversión no debe venir del extranjero. Aquí hay empresarios que tienen recursos y que están decididos a invertir en el sector energético. No habría límite para canalizar recursos y en los consejos de administración tanto de Petróleos Mexicanos (PEMEX) como de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se abrirían espacios para dar voz y voto a los inversionistas. (*La Jornada*, 10/10/2003)

Por otra parte, la burguesía más importante de América Latina, la brasileña, trató de hacerle frente al ALCA. Si bien, en Brasil, había capitales que por su tamaño podían entrar al ALCA (la agroindustria, los textiles, el acero, el calzado), otras fracciones del capital, en general, de la industria que producía para el mercado interno y para los países vecinos de la región, expresaban reparos ante la capacidad productiva norteamericana. Aceptar el ALCA en los términos que Estados Unidos proponía, implicaba un posible desplazamiento del lugar de burguesía industrial más poderosa de América Latina, perdiendo sus propios mercados, su influencia sobre el Estado, los mercados en otros países de la región y un histórico y ambicioso proyecto de liderarla.

El sector agroindustrial era el más interesado en concretar algún acuerdo, la revista *Gleba*, órgano de la Confederación Nacional de la Industria (CNA), en su edición de mayo-junio de 2003, anunciaba que: “la CNA afirma que el ALCA es visto como una oportunidad para el agronegocio brasileño, porque representa la eliminación o la reducción significativa de las barreras y otras restricciones de acceso a los mercados agrícolas del hemisferio”. En esta dirección, el conocido empresario y “lobbista”, Luiz Fernando Furlan,¹⁸ había manifestado: “bien negociado, el ALCA puede ser un tesoro para el Brasil” (Gazeta Mercantil, 7/10/2002). Sin embargo, al igual que lo harían sus pares de Argentina, existieron objeciones al planteo de Estados Unidos. Por ejemplo, la entidad agropecuaria presentó un documento para el VII Foro Empresarial de las Américas que se titulaba: “Todo el universo tarifario debe ser negociado y desgravado”, donde se cuestionaban las posiciones de Estados Unidos en torno a las tarifas y los subsidios. En la parte final el documento declaraba que: “los subsidios a las exportaciones agrícolas deberán ser completamente eliminados en el comercio intrazonal” (CNA, 2002).

Algo más crítica, la poderosa Federación de Industriales de San Pablo (FIESP) se posicionaba ante el ALCA de la siguiente manera: “para algunos sectores que no estuvieran preparados, el ALCA va a ser absolutamente mortal”, declaraba Horacio Piva, presidente de la FIESP durante el año 2002. Un informe de la agencia brasileña Noticias de América Latina y el Caribe (ADITAL) señalaba:

18 Miembro de la familia fundadora y, por ese entonces, directivo del grupo agroindustrial Sadia. En 2003 asumió como ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior del primer gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva.

Según la Federación de Industria del Estado de São Paulo (FIESP), Brasil perderá mil millones de dólares por año en su comercio exterior, a partir del 1 de enero de 2006, la fecha prevista para la entrada en vigor del ALCA. Este es el resultado del primer estudio amplio sobre las consecuencias del ALCA para Brasil, presentado por la FIESP. Incluidos todos los sectores, Brasil pasará a exportar 1.252 millones de dólares más, si las tarifas de importación de todos los países del ALCA fuesen llevadas directamente a cero. Pero, Brasil aumentará sus importaciones en dos mil millones de dólares. Para un país que tiene en el déficit de las cuentas externas su más grande vulnerabilidad, gastar más aún con importaciones ya es un problema. (ADITAL, 2002)

A ciertas empresas paulistas, por su grado de concentración y centralización del capital, quizás les convenía entrar a los mercados norteamericanos. El problema lo tenían la mayoría de las compañías y sectores que no podían entrar a ese mercado ni sostener la competencia de una mayor productividad por parte de las mercancías norteamericanas. Por ejemplo, en mayo de 2003 la FIESP elaboró un estudio de competitividad para ver cómo las diversas ramas industriales podían afrontar la iniciativa norteamericana. En él, se indicaba que los sectores preparados para el ALCA en términos de competitividad eran: el papel y la celulosa, el cuero y el calzado, el acero, el textil y los bienes agrícolas (café y cítricos, entre otros cultivos). Mientras que los no preparados eran los bienes de capital, la electrónica, la química, el plástico y la industria naval (FIESP, 2003). Un ejemplo de esta tensión, en el sector textil, fue el caso de las empresas Conteminas, la mayor industria textil de América Latina, del por entonces vicepresidente brasileño,

José Alencar, quién exportaba a Estados Unidos y veía con buenos ojos la posibilidad de incrementar esos saldos. Sin embargo, Alencar reflejaba también los inconvenientes entre sus pares textiles, es decir, los que se encontraban en la segunda situación. En el contexto político de negociaciones trabadas, declaraba: “Si el ALCA es algo para sacar ventaja en perjuicio de otro, eso no es el ALCA” (*Folha do Sao Paulo*, 30/5/2003). Ante esa situación, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) manifestaba que: “Para Brasil, la estrategia central en estas negociaciones tiende a ser la de preservar al máximo su estructura regulatoria de eventuales compromisos en el área de reglas que puedan limitar su margen de maniobra para la implementación de políticas industriales. El Brasil tiene una estructura productiva diversificada y debe tener cautela en asumir compromisos que impidan al país adoptar políticas volcadas a preservar y expandir su capacidad productiva” (*Comercio Exterior en Perspectiva*, setiembre 2003).¹⁹

En Argentina, la clase dominante también puso reparos al ALCA. La fracción agraria, si bien no aceptaba las condiciones impuestas por Estados Unidos en el tema aranceles vía OMC y este constituía el motivo de rechazo a la iniciativa norteamericana, no era enemiga del proyecto de libre comercio, ya que en términos estratégicos, al igual que sus pares brasileños, tenía más por ganar que por perder. Pero el endurecimiento norteamericano en el tema de

19 A su vez, la CNI remarcó que se trataba de un acuerdo complejo en varias partes, por ejemplo, por ser “Una negociación pionera entre países desarrollados y países en desarrollo [con una] agenda que presentaba un alto grado de ambición y amplia cobertura de la agenda negociadora. [Además] porque los dos mayores jugadores, Brasil y Estados Unidos, presentan muchas resistencias al proyecto producto de sus presiones internas” (*Comercio Exterior en Perspectiva*, septiembre 2003). Al respecto, Armando Monteiro Neto, el presidente de la entidad industrial, defendió una mayor liberalización de la economía brasileña, pero afirmaba que “La industria no puede ser perjudicada por eso y que el país precisa preservar su autonomía de desarrollar políticas económicas” (*Gazeta Mercantil*, 14/11/2003).

subsidios generó el cuestionamiento al proyecto por parte de la burguesía agraria y agroindustrial argentina. Esto le vino como anillo al dedo a la fracción industrial, quién, aprovechando la traba en la cuestión de los subsidios que no permitía avanzar en la concreción del ALCA, estiró para un futuro la discusión del desarancelamiento sobre la entrada de mercancías de otros países, que era lo que realmente le aquejaba. En algunos sectores del heterogéneo mundo industrial, encontramos posturas más radicalizadas de oposición al tratado, sobre todo en las empresas manufactureras para el mercado local. Los sectores de finanzas, servicios y comercio, a medida que las negociaciones se iban trabando, en el transcurso que crecía la protesta social contra el acuerdo y que el gobierno de Kirchner ponía cada vez mayores reparos, se fueron sumando al rechazo al ALCA. Por ejemplo, observaremos algunas expresiones en torno a la Cumbre de Mar del Plata:

Distintas voces del ámbito empresario elogiaron ayer la decisión de la Argentina y sus socios del MERCOSUR de no ceder ante la presión de Estados Unidos para relanzar las negociaciones por el ALCA en la Cumbre de Mar del Plata. Los empresarios coincidieron en que, tal como está planteado, ese acuerdo de libre comercio hemisférico sería perjudicial para los intereses de la región. Para la mayoría del empresariado nacional, el hecho de que los Estados Unidos no acepten la posibilidad de eliminar subsidios es el punto principal que impide continuar con las negociaciones para el desarrollo del ALCA y que fue eje del debate en la Cumbre de las Américas que se desarrolló en Mar del Plata (...) Empresarios del agro, el comercio, la industria y las Pymes advirtieron que “no están dadas las condiciones” para conformar el ALCA debido “a las

asimetrías existentes con los Estados Unidos”, aunque no descartaron que más adelante se pueda avanzar en un mercado común en América. (*Clarín*, 7/11/2005)

Las declaraciones ante lo ocurrido en la cumbre mostraban el piso común de oposición al ALCA en los empresarios. No obstante, en algunos se evidenciaban los deseos de continuidad en las negociaciones y, en otros, que las negociaciones no se retomaran por un largo tiempo. Por el lado del agro, Luciano Miguens, presidente de la Sociedad Rural, señalaba las asimetrías existentes pero ponderaba la oportunidad de entrar en algún momento dentro de acuerdos de libre comercio de este tipo:

Argentina no debería desaprovechar la oportunidad de entrar al ALCA (...) siempre es útil llegar a algún acuerdo comercial [aunque afirmaba que] “tendrían que discutirse algunas condiciones” para ese ingreso como, por ejemplo, la eliminación de subsidios agrícolas por parte de los Estados Unidos (...) “la prioridad actual es consolidar el MERCOSUR como bloque regional, ya que no ha tomado la fuerza que debería tener y tenemos problemas internos, como asimetrías”. (*Clarín*, 7/11/2005)²⁰

20 En el año 2003 la SRA había sacado un comunicado titulado “ALCA: sin el agro no hay negocio” con esta postura de alentar el acuerdo pero reclamar por negociaciones más justas. Así, la entidad señalaba: “La relación entre el ALCA y el MERCOSUR están llegando a un punto crucial en relación al futuro comercio de bienes y servicios entre ambos bloques. La posición de la Sociedad Rural Argentina al respecto se sustenta en, al igual que en Cancún, llevar a la mesa de negociaciones todos los temas que impiden el libre comercio de productos agrícolas. Los aspectos que entendemos que se deberían abordar son en grandes líneas tres: Acceso a mercados: solicitud de ampliación de cuotas, reducción de aranceles, autorización de ingreso de nuevos productos, etcétera; Reducción de ayudas internas: solicitud de mecanismos compensatorios por producto; Eliminación de subsidios a la exportación: compromiso de reducción escalonada del presupuesto para estos fines” (SRA, 2003).

Otra entidad del agro, como la Federación Agraria Argentina (FAA) también manifestaba su conformidad con lo sucedido en la cumbre, aunque en contraste con Miguens, mediante un tono más crítico sobre el rol norteamericano en la misma. Eduardo Buzzi, titular de FAA, se mostraba “muy conforme con la posición del MERCOSUR” frente a los embates de la diplomacia estadounidense, y ponderaba “la actitud de (Néstor) Kirchner y (Rafael) Bielsa en los momentos de tensión, en particular con la definición de ‘no dejarnos patotear’” (*Clarín*, 7/11/2005).

Por el lado de la industria, desde 2003 se venían poniendo reparos. Por ejemplo, en ese año, ante elecciones para elegir autoridades de la Unión Industrial Argentina (UIA), los dos principales sectores internos, el Movimiento de Industria Argentina (MIA) y el Movimiento de Industria Nacional (MIN), ponían algunos reparos al ALCA y privilegiaban la reconstrucción del MERCOSUR. Álvarez Gaiani del MIA y hombre fuerte de la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), señalaba: “Antes de entrar en el ALCA hay que hablar del MERCOSUR, que necesita ser reforzado porque hoy adolece de una falencia que hay que corregirla. Cuando se producen grandes diferencias de cambio hay que buscar algún tipo de salvaguardia o de correcciones dentro del MERCOSUR. Luego habría que negociar con los otros bloques desde el MERCOSUR, como bloque” (*Clarín*, 20/04/2003). Y Guillermo Gotelli del MIN, destacaba: “La clave pasa por la calidad de la negociación. Ahí el MERCOSUR es importante para integrar producciones. En las negociaciones internacionales se ha perdido más en la mesa de negociación que en la idea de integrarse” (*Clarín*, 20/04/2003).

Los cuestionamientos desde la industria continuaron hasta la reunión de Mar del Plata²¹ donde el rechazo fue de todos los

21 Al respecto, véase Kan (2013).

sectores, pero cada uno de acuerdo con sus intereses lo expresó con su correspondiente tono y con determinada valoración del proyecto norteamericano. José Ignacio De Mendiguren, vicepresidente de la UIA, sostenía que “si el ALCA avanza sin considerar las diferencias entre los países americanos se corre el riesgo de consagrar el actual escenario: el país más desarrollado queda así, y los pobres siguen pobres” (*Clarín*, 7/11/2011). De Mendiguren, también señalaba que debía imitarse el modelo europeo, donde “la integración incluyó la reconversión de los países de menor desarrollo relativo, para lograr una mayor equidad” (*Clarín*, 7/11/2011). Por su parte, el empresario textil, Teodoro Karagozian, afirmaba que “no me molesta el que no se haya llegado a una postura conjunta para avanzar en las negociaciones [aunque sí haber quedado] del lado crítico del presidente venezolano Hugo Chávez”. Álvarez Gaiani, desde la COPAL, de postura más cercana a la de su par de la SRA, en cuanto a la iniciativa norteamericana, afirmaba que: “hay que avanzar con el ALCA, pero con la eliminación de las restricciones que proponen los Estados Unidos (...) el libre mercado en la región puede ser muy beneficioso pero si las condiciones son parejas” (*Clarín*, 7/11/2011).

Por el lado de los bancos, Carlos Heller, titular de la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República de Argentina (ABAPPRA), señaló: “el ALCA como está planteado, es pernicioso para nuestros países (...) la existencia de asimetrías no se puede ignorar [y agregó que] en ese contexto el libre comercio termina siendo una imposición de los poderosos” (*Clarín*, 7/11/2011). En tanto que en la banca privada, su colega Jorge Brito, aclaraba que “no se trata de patear el ALCA”. Pero puntualizó que “mientras Estados Unidos siga teniendo los subsidios agrícolas que tiene no se puede hablar de un acuerdo. Porque, en ese caso, ¿dónde está el libre comercio?” (*Clarín*, 7/11/2011).

A modo de cierre

La derrota del proyecto del ALCA, basado en el paradigma comercialista, significó un antes y después para la integración latinoamericana. A partir de 2005, sin la presión norteamericana sobre las estrategias regionales –relegada a la estrategia de firmar TLC bilaterales con los países más afines a sus políticas– se consolidó la reorientación del MERCOSUR, a pesar de la continuidad de algunos desequilibrios internos, y, al mismo tiempo, pudieron desarrollarse proyectos como el ALBA o la UNASUR y, posteriormente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Pero la detención del ALCA y las posibilidades de otra integración no solamente fueron resultado de recambios gubernamentales. Observamos en este capítulo que, además de la aparición de gobiernos que contribuyeron al rediseño regional, la integración comercialista fue objetada también en las calles por el movimiento obrero organizado y por los movimientos sociales. Entre 2000 y 2005 una serie de acciones y manifestaciones de las centrales sindicales de Argentina, Brasil y Uruguay, principalmente, y de movimientos sociales de varios países de la región, instalaron desde las calles la consigna “No al ALCA”, lo que constituyó un elemento central en la oposición al proyecto norteamericano. Sin embargo, no solamente en las calles el ALCA y la continuidad de una integración comercialista fueron resistidas, también los empresarios terminaron dando la espalda a la posibilidad de un proyecto que profundizara la apertura comercial. Por distintos motivos que las clases populares, distintas fracciones de las clases dominantes locales se manifestaron también objetando el proyecto del ALCA. Los sectores agroexportadores de la región demandaron la eliminación de los subsidios norteamericanos a su producción local para la aprobación de alguna forma de ALCA.

Mientras que los sectores industriales reclamaron la implementación de diversos mecanismos de protección que menguaran la competencia de productos extranjeros con mayor productividad que traería la iniciativa norteamericana y, además, exigieron prolongar las fechas de implementación del proyecto. Así, desde abajo y desde arriba, el ALCA fue derrotado en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en noviembre de 2005, donde los gobiernos de los países del MERCOSUR y Venezuela expresaron esos contradictorios intereses que se opusieron a la iniciativa norteamericana y dieron paso a otro tipo de integración.

Bibliografía

- Bilbao, L. (2002). *Chávez y la Revolución Bolivariana. Conversaciones con Luis Bilbao*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Echaide, J. (2005). "Informe final del concurso: ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional". En CLACSO, en línea: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/alcajov/echaidem.pdf>>.
- Gudynas, E. (2006): "Comunidad Sudamericana de Naciones. Las cumbres y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional". En *Revista del Sur*, n° 168 noviembre-diciembre.
- Kan, J. (2010a). "De Cancún a Mar del Plata. Las disputas y alineamientos entre los gobiernos de la región y Estados Unidos ante la derrota del ALCA". En *Ciclos de la historia, la economía y la sociedad*, año XX, vol. XIX, n° 37-38.
- . (2010b). "De la apertura comercial a la soberanía y autonomía regional. Un análisis de las tendencias de la integración latinoamericana de las últimas décadas. El caso de UNASUR". En *Ideação, Revista de Educação y Letras da Unioeste do Paraná*, vol. 12, n° 1, primer semestre 2010, pp.79-100.
- . (2013). "¿MERCOSUR o ALCA? Clase dominante, gobierno e inserción regional en los inicios del kircherismo". En *Sociohistórica*, n° 32, segundo semestre. CISH-FAHCE-UNLP.

- . (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos ante el MERCOSUR y el ALCA*. Buenos Aires, CICCUS-Imago Mundi.
- Kan, J., Pascual, R. (2011). "La política exterior argentina post 19 y 20 de diciembre". En *Herramienta*, n° 46, Buenos Aires.
- Katz, C. (2006). *El Rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires, Luxemburg.
- Seoane, J., Taddei, E. (2003). "Movimientos sociales, conflicto y cambios políticos en América Latina". En *Observatorio Social de América Latina*, n° 9. Buenos Aires, CLACSO.

Documentos

- ADITAL (2002). *Noticias de América Latina y el Caribe*: <<http://site.adital.com.br/site/index.php?lang=ES>>.
- ALBA (S/D). "Qué es el ALBA". En: <http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php>.
- CNA (2002). "Propuesta para el VII Foro Empresarial de las Américas".
- Consenso de Buenos Aires (2003). En línea: <<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>>.
- Discurso de Asunción del presidente Néstor Kirchner del 25 de mayo de 2003. En línea: <<http://archivohistoricoeducarcontent/1%C2%B0-discurso-de-n%C3%A9stor-carlos-kirchner>>.
- FIESP (2003). *FTAA-Brazilian Challenges and opportunities under FIESP perspective*.
- SRA (2003). "ALCA: Sin el agro no hay negocio". Buenos Aires, enero.
- Comercio Exterior en Perspectiva*. Boletín de la CNI.
- Revista Gleba*. Órgano de difusión de la CNA.

Periódicos

Clarín (Argentina)

El Cronista Comercial (Argentina)

El País (Uruguay)

Folha de Sao Paulo (Brasil)

Gazeta Mercantil (Brasil)

La Jornada (México)

La Nación (Argentina)

Página 12 (Argentina)

Capítulo 3

El “No al ALCA” desde “abajo”

Los trabajadores frente al ALCA

María Florencia Socoloff

Introducción

Una década ha pasado desde el fracaso político del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) como proyecto de integración para nuestra región impulsado por Estados Unidos. La IV Cumbre de las Américas realizada en el año 2005 en Mar del Plata, Argentina, debía definir los detalles para la puesta en marcha del ALCA, de acuerdo a lo pautado en las cumbres previas. Sin embargo, el escenario latinoamericano había cambiado profundamente desde la I Cumbre de las Américas realizada en Miami, Estados Unidos, en donde se sentaron las bases para el ALCA, en 1994. En aquel año, Estados Unidos le daba la bienvenida al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN más conocido como NAFTA por sus siglas en inglés), firmado entre Canadá, EE.UU. y México. En aquel momento, el libre despliegue del neoliberalismo por medio de la aplicación de las políticas modeladas en el Consenso de Washington, hacía emerger en la región múltiples expresiones políticas que acompañaban los posicionamientos norteamericanos.

Más de una década de neoliberalismo irrestricto implicó, para los albores del nuevo milenio, procesos de transformación política, social y económica a lo largo de América Latina, mediado por profundas crisis como las que sobrevivieron Venezuela en 1998 y 2002, Brasil en el año 1999 y Argentina en el año 2001. Estas crisis internas expresaron el estallido de contradicciones acumuladas durante décadas y se manifestaron en la mayoría de los países de la región signados por las permanentes crisis económicas, la pobreza, la desocupación, las crisis de representatividad política, etcétera. Pronto, dichos procesos dieron lugar a nuevos gobiernos que rechazaban la continuidad de las políticas neoliberales debido a las nefastas consecuencias de su aplicación en nuestros países, así como objetaron la ciega alineación con los Estados Unidos. En este sentido, se comprenden las llegadas al poder de Hugo Chávez Frías en Venezuela (1999), Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2003) y Néstor Kirchner en Argentina (2003).

Para el año 2005, aquellos tres mandatarios se consolidaban como fuerzas políticas –al interior de sus países– que buscaban expresar la voz de los “excluidos” durante la fiesta neoliberal de los años noventa, haciendo énfasis en el fuerte contenido social de sus gobiernos. La sintonía en el marco regional entre dichos presidentes se expresaba para 2005, en la reciente incorporación de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), impulsado por Argentina y Brasil, a pesar de los reparos puestos por Paraguay y Uruguay.

Es importante remarcar, en este punto, los procesos internos que atravesaron estos tres países, sus crisis, y los sujetos que emergieron como centrales luego de ellas, para comprender que tanto Chávez, como Lula y Kirchner, llevaban adelante un “mandato” a la IV Cumbre de las Américas que expresaba la negativa de los pueblos latinoamericanos a caer nuevamente en las “redes” del neoliberalismo. Las luchas sociales a lo largo de la región durante años contra el neoliberalismo,

como su “máscara” regional bajo el libre comercio pregonado por el ALCA, fueron protagonizadas por múltiples movimientos que confluyeron a nivel regional. Por ejemplo, en la conformación de la Alianza Social Continental, compuesta por centrales sindicales, movimientos sociales, ONG, desocupados, campesinos, movimientos estudiantiles, comerciantes y cámaras de pequeños y medianos empresarios. También fueron parte de estas luchas las organizaciones sindicales del movimiento obrero nucleadas, a través de las principales centrales sindicales de la región, en la Coordinadora de Centrales de Sindicales del Cono Sur (CCSCS) que se opuso abiertamente a la iniciativa norteamericana. Por otra parte, el Foro Social Mundial (FSM), que reunió desde intelectuales, partidos políticos y movimientos sociales hasta funcionarios de algunos gobiernos, y cuyo objetivo central era constituir un punto de encuentro de las luchas contra el neoliberalismo y todas formas de opresión.

En este breve ensayo nos proponemos recorrer las luchas de los trabajadores ocupados y desocupados en el caso de Argentina, que fueron fundamentales en el “No al ALCA”.

Más que una década... quince años de resistencia

Sería falaz decir que la resistencia al ALCA en la Argentina se redujo a los hechos que acontecieron en Mar del Plata en noviembre de 2005. Más bien, desde la década del noventa, la resistencia a las políticas impartidas por Estados Unidos para nuestro país, tuvieron múltiples expresiones, ya sea en el rechazo explícito a prolongar acuerdos espurios con el Fondo Monetario Internacional (comandado por Estados Unidos) o con las múltiples movilizaciones contra la presencia de representantes norteamericanos en el país.

Sin duda, el año 2001 fue determinante en este sentido, en tanto que la agudización de los conflictos políticos internos (renuncia del vicepresidente de la Nación, crisis de representatividad de los partidos políticos) expresaba la precaria situación social y económica que sobrellevaba el país. Los números eran contundentes, el veinticinco por ciento de desocupación se traducía en que casi cinco millones de personas, para el año 2002, buscaban trabajo y no lo encontraban, considerando que, entre mayo de 2001 y mayo de 2002, 1.156.000 personas se convirtieron en desocupados,¹ lo cual explicaba que cerca del cincuenta por ciento de la población se encontraba bajo el nivel de pobreza y/o indigencia. Estos datos resultan gráficos para comprender el grado de crisis social que atravesaba nuestro país, cuyo origen, sin duda, se remitía a casi tres décadas de neoliberalismo, exacerbado en los años noventa, que se unía a una precaria situación económica marcada por la persistente recesión. A este peligroso combo se sumaba la “crisis de endeudamiento” del país, que implicaba el creciente pago de intereses de una deuda exorbitante, empujando al país a incrementar su endeudamiento para cumplir con los pagos, debiendo comprometer el cumplimiento de cláusulas que implicaban el “recorte” del gasto público sin importar lo que ello implicara. El resto es historia pero resulta importante mencionarlo por el grado de precarización al que se encontraba expuesto nuestro país, empujando a grandes masas de trabajadores a “luchar” por sostener su fuente de trabajo, o por conseguir uno, o, simplemente, por obtener medios mínimos para subsistir. No pretendemos recorrer en este trabajo el desarrollo de los acontecimientos en torno al año 2001 y posteriores, simplemente, enmarcar las acciones que los trabajadores en un contexto en el que resultaba claro que tanto el FMI como cualquier agente extranjero

1 Datos publicados en el diario *La Nación* el 26 de julio de 2002.

enviado por Estados Unidos, en tanto voceros del neoliberalismo, implicaba aún peores condiciones de vida para la Argentina. En este marco, se desarrollaron las primeras marchas “Contra el ALCA” en nuestro país.

Durante los días 5 y 6 de abril del año 2001 en Buenos Aires se reunieron diversos representantes en el marco de la VI Reunión Ministerial del ALCA, pauta para avanzar en la discusión y acuerdos preparando el lanzamiento del ALCA para el 2005. Aquella reunión fue fundamental para poner en acción los múltiples circuitos e instancias de integración entre los pueblos en oposición al ALCA. En este sentido, uno de los principales organizadores de las marchas fue la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), que ya durante la II Cumbre Sindical del MERCOSUR realizada en Florianópolis el 13 y 14 de diciembre de 2000 manifestaba su abierta oposición al ALCA.

Si un proceso de integración entre países en desarrollo, como es el caso del MERCOSUR, ya coloca un sinnúmero de problemas porque no se adoptan políticas orientadas para la promoción del desarrollo, podemos imaginar los efectos de participar de un acuerdo de libre comercio (que ni se propone la discusión de políticas de desarrollo) involucrando a dos de las siete más grandes potencias económicas mundiales (EEUU y Canadá). Aceptar eso será transformar nuestras naciones en meros apéndices de esas economías. No podemos resolver la crisis de un modelo liberal, simplemente con más liberalismo. En la estructura del ALCA no hay ningún espacio de participación y no se permite el conocimiento público de la mayoría de las negociaciones y documentos.²

2 II Cumbre Sindical del MERCOSUR, Declaración final, 13 y 14 de diciembre de 2000. Florianópolis, Brasil.

Ante tan claro panorama, el movimiento sindical regional a través de la CCSCS define que la estrategia de oposición al ALCA es, por un lado, la afirmación de la alianza continental de los pueblos en rechazo al ALCA y, a la vez, la apuesta a la profundización del MERCOSUR como estrategia de integración regional. A la vez, y apuntando a la participación activa y rectora de los trabajadores, demandaban que la definición última de la adhesión o no al ALCA se realice por medio de plebiscitos en cada uno de los países. Dicha demanda será central durante las movilizaciones de abril en Buenos Aires junto con la consigna que lo rechaza de plano con un rotundo “No al ALCA”.

Tanto la Confederación General del Trabajo (CGT) argentina como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) formaban parte de la CCSCS para el 2001, acompañando sus principales posicionamientos para la construcción regional. Y, si bien, había acuerdo en el rechazo al ALCA, el movimiento obrero argentino se encontraba dividido fuertemente. En este sentido, las movilizaciones de abril fueron encabezadas por los tres sectores más representativos del movimiento obrero argentino junto a diversas organizaciones latinoamericanas: la CGT, que se encontraba dividida en “CGT oficial”, encabezada por Rodolfo Daer, y “CGT disidente”, encabezada por Hugo Moyano, y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) dirigida por Víctor De Gennaro.

La primera gran marcha fue la del 5 de abril convocada por la CGT oficial de Daer. En dicho acto, el dirigente sindical advirtió a los funcionarios que participaban de la reunión del ALCA que la central sindical que él conducía “no va a permitir que se instaure el neoliberalismo y el capitalismo salvaje” (*Clarín* 6/04/2001). De la misma manera, Armando Cavallieri denunciaba “Ellos [Estados Unidos], que se dicen los campeones del libre mercado, son los más proteccionistas. Nuestra economía no está en condiciones

de competir. El ALCA es más desempleo y más industrias paralizadas” (*Clarín* 6/04/2001). El 6 de abril fue escenario de dos movilizaciones, por un lado la encabezada por la CGT disidente de Hugo Moyano y, por el otro, la convocada por la CTA que contó con la participación y adhesión de la CCSCS como entidad organizadora. Las conclusiones de la CGT disidente respecto al avance del ALCA eran similares. En este sentido, durante el acto Hugo Moyano definía al ALCA como “una asociación ilícita más que de libre comercio” y exigía al gobierno nacional que “no tome decisiones en contra del pueblo” (ante la eventual incorporación de la Argentina) al fundamentar que el ALCA “está hecho para explotar y convertir en esclavos a los países de América Latina” (*La Nación* 7/04/2001). En este sentido, Moyano continuaba reafirmando la lucha planteada: “los trabajadores no lo vamos a permitir y vamos a luchar hasta las últimas consecuencias para derrotar al ALCA y a los que se pongan por delante” (*La Prensa* 7/04/2001). A la última marcha, convocada por la CTA, asistieron los miembros de más de sesenta organizaciones sindicales, sociales, no gubernamentales y de partidos de izquierda. En coincidencia con el espíritu de las dos marchas anteriores, Víctor De Gennaro rechazaba la propuesta norteamericana, presagiando peores consecuencias que las meramente económicas “nos quieren vender ALCA para que nos traguemos el Plan Colombia de Estados Unidos” (*La Prensa* 7/04/2001). Dicha movilización contó con la presencia de Felicio, titular de la Central Única dos Trabalhadores de Brasil, quien afirmó “El ALCA significa una dictadura eterna” (*Página 12* 6/04/2001) y reivindicó al Foro Social Mundial como “espacio de resistencia y de nueva representación política para terminar con quinientos años de sumisión a españoles, portugueses, ingleses y ahora norteamericanos” afirmando que “Estamos del lado de la

clase trabajadora de América Latina en la lucha por el socialismo. Un socialismo con democracia” (*Página 12* 6/04/2001).

Cara a cara: las movilizaciones en el marco de la IV Cumbre de las Américas

Sin duda, la síntesis del proceso de lucha llevado por los pueblos latinoamericanos contra el ALCA fue la III Cumbre de los Pueblos encabezada por el presidente venezolano Hugo Chávez. Dicha Cumbre tuvo lugar también en Mar del Plata, Argentina, los días previos a que se reunieran los presidentes para iniciar la IV Cumbre de las Américas. La dinámica de la Cumbre de los Pueblos estuvo centrada en la formación de Foros de discusión y debate, en cuyas deliberaciones participaron más de quinientas organizaciones políticas, sociales, gremiales y de derechos humanos, con más de doce mil personas participantes provenientes de Cuba, Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia, Estados Unidos, Haití, Canadá y Ecuador.³ Entre los presentes, en representación de la Argentina, se encontraban representantes de la CGT y la CTA, el Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel, Madres de Plaza de Mayo, el Movimiento de Campesinos de Santiago del Estero (Mocase), Frente Transversal (FTV), organizaciones de izquierda y otras organizaciones de desocupados.

En su alocución inicial el presidente Chávez afirmaba “Aquí, en Mar del Plata, está la tumba del ALCA” y pronunciaba el famoso, “ALCA, ALCA, al carajo” (*La Nación* 4/11/2005). Luego de los debates, el documento final de la Cumbre contuvo los principales puntos de oposición al expresar el profundo rechazo al ALCA desde todos los planos, así como propugnar y profundizar la recién fundada Alianza Bolivariana para las

3 Datos publicados en el diario *Página 12*, 6/11/2005.

Américas (ALBA) como alternativa de cooperación y solidaridad entre los pueblos latinoamericanos. En primer lugar, el documento final caracterizaba la situación del imperialismo norteamericano afirmando que “El gobierno de Estados Unidos no se conforma con avanzar las piezas del rompecabezas de su dominación en el continente. Insiste en acomodarlas en un marco hegemónico único y no ha renunciado al proyecto del ALCA. Ahora, junto con sus gobiernos incondicionales, viene a Mar del Plata con la pretensión de revivir el cadáver del ALCA, cuando los pueblos han expresado claramente su rechazo a una integración subordinada a Estados Unidos”.⁴ Así mismo, rechazaban las deliberaciones en torno a la IV Cumbre de las Américas afirmando que ellas contenían

... palabras vacías y propuestas demagógicas para combatir la pobreza y generar empleo decente; lo concreto es que sus ofrecimientos perpetúan un modelo que ha hecho cada vez más miserable e injusto a nuestro continente, que posee la peor distribución de la riqueza en el mundo. Modelo que favorece a unos pocos, que deteriora las condiciones laborales, profundiza la migración, la destrucción de las comunidades indígenas, el deterioro del medio ambiente, la privatización de la seguridad social y la educación, la implementación de normas que protegen los derechos de las corporaciones y no de los ciudadanos, como es el caso de la propiedad intelectual. (*Ídem.*)

En este sentido, afirmaban que:

Todo acuerdo entre las naciones debe partir de principios basados en el respeto a los derechos humanos,

4 Declaración Final de la III Cumbre de los Pueblos de América. Publicado en OSAL, Observatorio Social de América Latina (año VI, n° 18 septiembre-diciembre 2005), CLACSO, Buenos Aires.

la dimensión social, el respeto a la soberanía, la complementariedad, la cooperación, la solidaridad, la consideración de las asimetrías económicas favoreciendo a los países menos desarrollados. Por eso, rechazamos el Tratado de Protección de Inversiones que Uruguay firmó con los Estados Unidos [...] Nos empeñamos en favorecer e impulsar procesos alternativos de integración regional, como la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). (*Ídem*)

En aquella ocasión, como participante de la Cumbre de los Pueblo, el líder de la CGT (por ese entonces unificada bajo el liderazgo de Hugo Moyano) reafirmaba las posturas planteadas en 2001, “El proyecto ALCA es lo peor que nos puede ocurrir a los latinoamericanos”, quien consideró que “estos señores de Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional, que con sus políticas neoliberales e imperialistas han esquilado a los pueblos americanos”. A su vez, manifestaba la necesidad de lograr apoyos en todos los niveles del pueblo para sostener la oposición al ALCA “Todos lo saben acá [en la Cumbre], nosotros estamos en contra del ALCA, pero coincidimos con muchos compañeros en que hay que construir esa oposición desde las bases sindicales, desde las bases de las comisiones internas, desde las universidades y desde todo ámbito del pueblo”.⁵ En este sentido, buscando alianzas más amplias en oposición al ALCA, en un comunicado conjunto de la CGT y la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) manifestaba: “Los trabajadores y las pymes apoyan firmemente la posición argentina frente al ALCA, expresada en la Cumbre de la Américas” (*Clarín* 24/11/2005). Por su parte, el titular de la CTA, Víctor De Gennaro, afirmó en el acto de cierre de la

5 Declaraciones publicadas en <http://sitrapren.blogspot.com.ar/2005_11_01_archive.html>.

Cumbre que “el ALCA está vivo en los negocios de las multinacionales y en el operativo de los gobiernos presionados por el endeudamiento externo para que firmen el acuerdo pero está muerto en los pueblos” y desafió a los presidentes americanos a que “si alguno se anima a firmar, que convoque a una consulta popular continental y en cada uno de los países para que los pueblos podamos decidir por el futuro de la vida de nuestros hijos y de nuestros nietos”. Agregó que el ALCA “es la continuidad de esta política que inventó el hambre y la miseria y la seguridad jurídica para las transnacionales”.⁶

Las movilizaciones que tuvieron lugar en Mar del Plata, fueron acompañadas en distintas partes del país por marchas y paros, en apoyo a la consigna “No al ALCA”. En Buenos Aires, se realizó una marcha convocada por diversas agrupaciones de izquierda, estudiantes, sindicatos docentes y estatales y se dirigió hacia la Plaza de Mayo. Por su parte, la CTA, cumplió el 4 de noviembre con un “abandono de tareas” en hospitales porteños (donde se atendían guardias mínimas y urgencias), juzgados, escuelas públicas y la administración pública central. También durante el día 5 de noviembre se registraron paros en escuelas de la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, contra la visita del presidente George W. Bush. Entre otras movilizaciones de organizaciones de trabajadores desocupados se destacó la movilización organizada por el grupo de “piqueteros” liderados por Raúl Castells quien se manifestó esa mañana frente a la sede de la Embajada de Estados Unidos, expresando también su rechazo a la presencia del presidente de ese país en la Argentina.⁷

6 Declaraciones publicadas en <<http://www.diario26.com/la-cumbre-de-los-pueblos-exigio-darle-la-espalda-al-alca-y-repudio-a-bush-4218.html>>.

7 Información publicada en el diario *La Nación* el 4 y 5 de noviembre de 2005.

Diez años: balance de una lucha que continúa y se profundiza

El resultado de aquella IV Cumbre de las Américas se ha convertido en un “hito” en la lucha de los pueblos latinoamericanos contra la avanzada norteamericana para la región. Posteriormente, el “tablero” latinoamericano continuó reorganizándose con la llegada al gobierno de diversos países de presidentes que siguieron la línea del “No al ALCA” y desarrollaron en profundidad la lucha contra el neoliberalismo norteamericano. En el año 2006, Bolivia daba la bienvenida al primer presidente de origen “indígena”, Evo Morales, quien rápidamente consolidó el bloque Chávez-Lula-Kirchner, dándole fuerza a su vez al ALBA formado por Cuba y Venezuela, que propugnaba el “Socialismo del siglo XXI”. Más tarde arribará a Ecuador, el joven Rafael Correa Delgado, adhiriendo a su país a la Alianza Bolivariana, y generando un hecho histórico como fue la negativa a extender la concesión a Estados Unidos de mantener abierta siete bases militares en territorio ecuatoriano. En 2006, también, arribó a la presidencia de Nicaragua, Daniel Ortega, reconocido por su militancia en el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), siendo parte del directorio que se hizo cargo del poder al triunfo de la Revolución Sandinista, que derrotó la dictadura que la familia Somoza venía manteniendo en el país, con apoyo de Estados Unidos, desde 1934. Ortega también apeló al ALBA como iniciativa de integración solidaria para los pueblos. De esta forma, rápidamente, la propuesta propugnada por Chávez y Fidel Castro, logró impulso en la región.

Este nuevo panorama regional, permitió continuar la lucha contra la opresión norteamericana en diversos planos, consolidando el “No al ALCA” en iniciativas de mayor alcance que permitiera revertir la correlación de

fuerzas negativa de América Latina frente a su “vecino del Norte”. En este sentido, la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), se convirtió en una alternativa para lograr acuerdos políticos y de integración en nuestra región, por fuera de los ámbitos controlados por Estados Unidos como ser la Organización de Estados Americanos (OEA). Rápidamente, la UNASUR se convirtió en una plataforma de acuerdos con la que los pueblos latinoamericanos contaron para “defenderse” de los múltiples ataques que recibían, como los intentos de golpes cívico-militares comandados por Estados Unidos en Bolivia y Ecuador, y acompañar con rechazo fehaciente a los golpes de Estado en Honduras, Paraguay, etcétera.

Este escenario de acuerdos inter-estados en nuestra región, ha podido canalizar los esfuerzos y las luchas de larga data por nuevas formas de integración propugnada por los trabajadores de nuestra región. Sin duda, dichas organizaciones aún se desarrollan con lentitud, con desaciertos, retrocesos, etcétera, signados por los conflictos nacionales que atravesaron y atraviesan diversos países de la región. Sin embargo, un límite claro al avance norteamericano fue marcado por la IV Cumbre de las Américas, lo que permitió, por ejemplo, insistir en la necesidad de que Cuba participe en todas las reuniones regionales, así como demandar una y otra vez el levantamiento del “bloqueo” económico declarado por Estados Unidos a Cuba hace cinco décadas.

En el plano nacional, fueron múltiples las ocasiones en que tanto la CGT como la CTA, así como organizaciones de trabajadores desocupados, reivindicaron el “No al ALCA” como un hecho de enorme significación para los pueblos de la región. Como parte del proceso de acercamiento entre ambas centrales, y en ocasión de la IV Jornada Mundial por el Trabajo Decente en el año 2011, los líderes de la CGT y CTA, Hugo Moyano y Hugo Yasky, afirmaban:

A pocos días de cumplirse el sexto aniversario del rechazo por parte de la mayoría de los presidentes de nuestra región a la propuesta del ALCA, debemos reconocer que ese acto posibilitó generar condiciones propicias para avanzar con políticas públicas que apuntalaron la creación de empleo y el sostenimiento de la demanda popular como motor de la economía, en varios países de la región (...). En este día de acción internacional de los trabajadores y frente al escenario de la crisis global, reafirmamos que la integración regional sobre la base de estas políticas implica una garantía para nuestros pueblos de profundización de este proceso de transformaciones a escala latinoamericana y la demostración a nivel mundial que hay otro modelo posible que se presenta como una esperanza para todos los trabajadores del mundo.⁸

Un lustro posterior a la IV Cumbre de las Américas, habiendo derrotado el ALCA, ambos dirigentes marcaban la necesidad de continuar avanzando en la transformación. Es decir, habiendo rechazado la avanzada norteamericana, resta aún profundizar la construcción de una integración acorde a las necesidades de los “trabajadores del mundo”.

Bajo un marco de crisis mundial, como el de 2008, las luchas desplegadas por los trabajadores latinoamericanos han permitido sostener las soberanías regionales frente al avance del capitalismo más crudo que ha llevado a muchos pueblos del mundo a vivir en las mismas penurias que sufrió América Latina durante más de treinta años. Si bien, los desafíos del presente son enormes, las bases sentadas hace una década por el grito de “No al ALCA”, han permitido construir cimientos fuertes para sostenerse frente a los

8 Comunicado publicado en <<http://www.cta.org.ar/IV-Jornada-Mundial-por-el-Trabajo.html>>.

arrebatos del imperialismo. Sin duda, aún faltan construir instancias de largo plazo, que puedan expresar en todos los aspectos –sociales, políticos, económicos y culturales– las necesidades de los trabajadores latinoamericanos, pero la herencia de lucha que llevamos sobre nuestra espalda no puede más que ayudarnos a perseverar y profundizar el camino de solidaridad que, a fuerza de esa lucha, se edificó en Mar del Plata en 2005.

Bibliografía

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2005). “Declaración Final de la III Cumbre de los Pueblos de América”. En *Observatorio Social de América Latina*, año VI, n° 18, septiembre-diciembre. Buenos Aires.

Documentos

Comunicado publicado en <<http://www.cta.org.ar/IV-Jornada-Mundial-por-el-Trabajo.html>>.

Periódicos

Clarín (Argentina)

La Nación (Argentina)

La Prensa (Argentina)

Página 12 (Argentina)

Capítulo 4

La derrota del ALCA fue una victoria histórica para los pueblos de Nuestra América

Leandro Morgenfeld

Introducción

El primer día de enero de 2005 estaba prevista la entrada en vigencia del mayor proyecto estratégico de Estados Unidos para consolidar su hegemonía regional: el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Sin embargo, fue en Mar del Plata, sede de la IV Cumbre de las Américas, donde esa iniciativa fue enterrada 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 Mercado Común del Sur (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 (Morgenfeld, L. 2006). 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 de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), encendieron una luz de alarma en el gobierno estadounidense. Más aún, en la XV Cumbre Iberoamericana (2005), cuando 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 y/o políticos. Estados Unidos, con el ALCA, 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 por 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 estaban 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), luego fue reemplazada por la Unión de Naciones Sudamericanas (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 cercanos a Estados Unidos y, por el otro, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela, que se unieron para forzar una declaración final dividida a pesar de algunas diferencias internas entre ellos.

Después del traspie en Mar del Plata, Estados Unidos debió ajustar su estrategia y optó por avanzar con los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales, negociados en forma individual con los gobiernos afines. Quedó como tarea para un nuevo presidente, Barack Obama, intentar reconstruir los lazos con la región. Pero en América Latina pareció establecerse un nuevo objetivo: avanzar en la siempre postergada integración regional, por fuera del mandato y control de Washington.

Sin embargo, como abordaremos al final de este capítulo, hoy acechan nuevos peligros. La Alianza del Pacífico, un resabio del ALCA impulsado por Estados Unidos y gobiernos aliados, está avanzando con una impronta neoliberal. Por otra parte, la Unión Europea quiere arribar a un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, y encuentra interlocutores en Brasil y Uruguay, poniendo en peligro la propia viabilidad del bloque del sur. Asimismo, China negocia

acuerdos económicos bilaterales con los países de la región, profundizando un esquema extractivista que, históricamente, profundizó la dependencia regional.

¿Qué era el ALCA y qué hubiera implicado su aprobación?

Al inicio del siglo XXI, Estados Unidos, pese a ser la principal potencia mundial, se encontraba en una situación crítica y en una encrucijada. No iba a poder seguir financiando indefinidamente su déficit comercial vía endeudamiento. Su balanza comercial venía deteriorándose en los últimos años. Mientras que hacia 1980 el saldo de la misma era negativo por un monto de casi treinta y seis mil millones de dólares, hacia el año 2000 este déficit superaba la astronómica cifra de cuatrocientos cincuenta mil millones de dólares. Cuatro años más tarde, cuando debía instrumentarse el ALCA, pasaba los setecientos mil millones de dólares (Morgenfeld, L., 2006b).¹

A esto, debía sumársele un déficit fiscal alarmante, que en 2002, 2003 y 2004 osciló entre un 4 y un 4,6 % anual. El presupuesto para el 2005 tenía previsto un déficit fiscal récord de quinientos veintiún mil millones de dólares –cinco por ciento del PBI–, la mayor parte de ella se utilizó para financiar la campaña militar en Irak. La tendencia persistió y se profundizó. A principios de octubre de 2005, el Senado estadounidense aprobó un presupuesto militar para 2006 de cuatrocientos cuarenta y cinco mil millones de dólares, incorporando cincuenta mil millones más para las operaciones militares directas en Afganistán e Irak.²

1 Analizamos extensamente este proyecto en Morgenfeld, L. (2006b). *El ALCA: ¿a quién le interesa?* Buenos Aires, Cooperativas.

2 *Clarín*, 08/10/2005.

El creciente endeudamiento empezaba a preocupar hasta a los más optimistas. En octubre de 2004, la deuda pública había traspasado el límite permitido legalmente, llegando a los 7,4 billones de dólares.³ En 2000, la suma de las deudas privadas y públicas de Estados Unidos alcanzaba la suma de veintinueve billones de dólares –7,4 de deuda pública; 7 de deuda de los hogares y 14 de deuda de las empresas– (Toussaint, E., 2004: 150). En 2005, algunos indicadores económicos sumaban mayor incertidumbre a la situación recién descrita. La persistente suba del petróleo alentó el incremento de precios y, en septiembre, según datos del Departamento del Trabajo, la inflación mensual fue la más alta desde 1980.⁴ A este crítico contexto económico se sumaba una situación social cada vez más compleja. Desde la asunción de Bush y hasta mediados de 2005, cerca de tres millones de estadounidenses perdieron sus trabajos. Al mismo tiempo, más de cuarenta millones de personas carecían de seguro médico, el sistema de pensiones sufría cada vez más recortes y el mercado laboral estaba crecientemente flexibilizado. El cuadro era aún más desolador si tenemos en cuenta los escándalos financieros de principios del siglo XXI, que pusieron un cono de sombra sobre los análisis optimistas que hablaban de una recuperación de la “locomotora” del capitalismo mundial. Los fraudes por miles de millones de dólares afectaron a poderosos grupos como WorldCom, el Citigroup, Enron, Duke Energy, J. P. Morgan y Halliburton, entre otros. A esto, debían sumársele los despidos de miles de trabajadores, anunciados a finales de 2005 por Ford y General Motors.

3 *Clarín*, 15/08/2004. En los años siguientes el endeudamiento público siguió profundizándose, llegando, en 2012, a dieciséis billones de dólares y superando el PBI anual de Estados Unidos.

4 *Clarín*, 15/10/2005.

Dentro de este complejo panorama, el tema comercial era crucial. La necesidad del ALCA para empezar a revertir el creciente déficit comercial estadounidense estaba fuera de toda duda. Como declaró Robert Zoellick, el entonces representante comercial de Estados Unidos y principal negociador a favor del ALCA, “El segundo mandato de George Bush planteará una voz clara. Llevaremos el libre comercio (como lo entiende Washington, cabe aclarar) a todo el mundo, abriremos mercados, en especial, tras nuestra victoria en estas elecciones”.⁵

El ALCA respondió a una necesidad del capital más concentrado. En caso de que el ALCA se hubiera constituido, hubiera sido un impulso para el proceso de concentración y centralización ya existente, en el cual Estados Unidos era protagonista a nivel mundial. Hacia principios del siglo XXI, aproximadamente el noventa por ciento de las quinientas principales empresas del mundo estaban situadas en Estados Unidos, Europa Occidental y Japón; de las diez principales, nueve eran estadounidenses; de las cien más importantes, cincuenta y siete eran de ese país.⁶ Con el desarrollo desigual y asimétrico que existía en América, la profundización del libre comercio solo hubiera permitido el avance del capital más concentrado sobre capitales menores y sobre el trabajo, que se hubiera visto en peores condiciones objetivas para pelear por sus derechos.

La política económica impulsada por Estados Unidos pretendió, en América Latina, limitar el papel de los mercados internos y de los productores domésticos, desregular sus economías, quitar las tarifas “proteccionistas” para asegurar el libre desembarco de productos y capitales estadounidenses y reducir el costo de fuerza de trabajo local.

5 Citado en *Clarín*, 19/11/2004.

6 *Financial Times*, 10/08/2002.

Todo esto, por cierto, hubiera permitido explotar en mejores condiciones a los trabajadores latinoamericanos y también a los estadounidenses. Estados Unidos intentó contrarrestar su déficit comercial –que, sumado a un contexto de bajo crecimiento, desempleo creciente y aumento del gasto público, auguraban una profundización de la crisis– accediendo al mercado latinoamericano (la mayoría de cuyas producciones manufactureras difícilmente hubieran podido competir con las estadounidenses en caso de eliminarse las barreras aduaneras); garantizando que América Latina permaneciera en el área del dólar (para frenar el avance del euro como divisa para el comercio y la actividad financiera mundial); permitiendo la liberalización de los movimientos internacionales de capital (frente a los intentos de regularlos, tras las crisis de los años noventa); avanzando sobre las licitaciones públicas latinoamericanas; consolidándose en el sector servicios; aumentando el cobro de patentes tanto de bienes informáticos como medicinales y biogénéticos y profundizando la privatización de la salud y la educación (áreas en las que el avance privatizador de la década del noventa tuvo límites por la resistencia de la población). El ALCA, y los demás tratados de libre comercio que se estaban negociando en América, era una parte vertebral de esta estrategia estadounidense.

El ALCA era, fundamentalmente, una ofensiva del capital contra el trabajo. En tanto establecía la libre movilidad de capitales y mercancías, pero no así de personas, otorgaba al capital mejores condiciones para explotar al trabajo. En este sentido, pretendía restringir, como se intentará mostrar en este capítulo, las condiciones de los trabajadores organizados para defender sus derechos. En la década de 1990, de la mano de las políticas neoliberales, aumentó el desempleo en América Latina. A esto, deben sumarse

la subocupación, la flexibilización y el trabajo en “negro”, que alcanzaban dimensiones alarmantes. Cuando el capital cuenta con mayores condiciones para operar a escala internacional y moverse libremente, más capacitado está para trasladar inversiones hacia donde mejores condiciones tenga para explotar el trabajo. En los últimos años, por ejemplo, empresas estadounidenses que se habían radicado en México por la baratura de su mano de obra, se trasladaron a China, donde los salarios eran muchísimo más bajos.

¿Cómo se lo derrotó?

La resistencia del movimiento obrero organizado a la profundización del libre comercio fue un elemento importante para explicar los cambios de posiciones de algunos gobiernos latinoamericanos en relación a su postura frente a las negociaciones y generó una base de organización y conciencia continental para avanzar en el proceso de construcción de instancias de integración alternativas.

Todavía en germen, la organización sindical a nivel continental estaba en marcha. En 1996 se formó la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), que reunía a casi todas las centrales de los países del MERCOSUR y Chile (CGT y CTA de Argentina, COB de Bolivia, CUT y FS de Brasil, CUT de Chile, CUT de Paraguay y PIT-CNT de Uruguay). El objetivo de esta coordinadora era propiciar la intervención de los sindicatos en las negociaciones de los procesos de integración en marcha. Criticaban el carácter neoliberal del ALCA y proponían distintas formas de regulación estatal, sin plantear, en la mayoría de los casos, perspectivas anticapitalistas.

En Estados Unidos, distintos sindicatos se oponían al ALCA porque ya habían experimentado las consecuencias

negativas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement, NAFTA). En la década anterior, muchas empresas estadounidenses se habían trasladado a México para instalar las maquilas, dado que allí el costo de la fuerza de trabajo era significativamente menor y las leyes laborales más flexibles y más fáciles de violar que en Estados Unidos. En los últimos años, distintas organizaciones sindicales estadounidenses venían pronunciándose contra esta liberalización que establecía libre movilidad de capitales y mercancías, pero no de personas. La American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), por ejemplo, organizó una multitudinaria marcha en la última cumbre ministerial en Miami. La creciente conciencia de que la liberalización del comercio solo hubiera favorecido al capital (y en particular al gran capital concentrado) estaba llevando progresivamente a las organizaciones sindicales a unirse a sus pares latinoamericanas en la lucha por intentar frenar el ALCA.

Los sindicatos estadounidenses eran conscientes de que el ALCA hubiera podido aumentar el desempleo en Estados Unidos, como ya lo había hecho el NAFTA desde 1994. El bajo salario pagado a los trabajadores en países como México o Brasil convenía a los intereses de los grandes industriales estadounidenses, que muchas veces reorientaban sus inversiones en función de disminuir costos laborales. Instalar maquiladoras o factorías en países con mayor flexibilidad en la legislación laboral era una tendencia que, iniciada con el NAFTA, hubiera podido extenderse por todo el continente de haberse aprobado el ALCA, si este no hubiera implementado mecanismos de homologación de los derechos laborales. Los sindicatos de Estados Unidos proponían que se establecieran cláusulas para evitar el “dumping social” (la “invasión” de productos elaborados en países donde la mano de obra era más barata y donde había menos leyes

laborales y menos control de la forma en la que se explotaba el trabajo). El problema era que el “dumping social” era utilizado también como excusa por los empresarios estadounidenses para impedir que entraran productos de otros países, logrando así salvaguardar sus propios intereses. Parte del reclamo más general de los países en desarrollo iba en el sentido de que Estados Unidos dejara de lado estas medidas de proteccionismo no arancelarias.

El NAFTA mostraba algunos resultados negativos para el movimiento obrero debido al mayor poder que otorgaba al capital, en detrimento del trabajo:

... el TLCAN ha proporcionado a los empresarios la más poderosa herramienta: la capacidad de amenazar con la relocalización de la producción en México frente a las protestas de los trabajadores. Un estudio de la Universidad de Cornell en EE.UU. investigó cuatrocientos casos de protestas sindicales en el sector de manufacturas, de las cuales el 68% organizó campañas en donde se amenazó con parar la producción fabril. En estos casos, el 18% de los empleadores advirtieron que moverían la producción a otro país, especialmente a México, si el sindicato tenía éxito en su forma de lucha. (Ghiotto, 2005: 181)

El avance tecnológico y el creciente proceso de mundialización del capital otorgaban mejores condiciones para subsumir el trabajo y para controlar su poder de resistencia.

En Argentina, muchos sindicatos se oponían al proceso de “integración” tal como estaba previsto en el proyecto ALCA y planteaban que solo hubiera permitido aumentar la flexibilización y precarización laboral, tal como había ocurrido en México. La CTA era una de las organizaciones que estaba al frente de la Autoconvocatoria No al ALCA y que

participó activamente en las consultas populares que rechazaron masivamente el proyecto de libre comercio, logrando la participación de cientos de miles de ciudadanos. Además, el Instituto de Estudios y Formación de la CTA elaboró distintos documentos críticos de análisis y divulgación:

La movilidad de la mano de obra tiende a igualar los salarios. Al no estar permitida, se crea un espacio que permite al capital maximizar las ganancias utilizando y profundizando las diferencias nacionales en cuanto al nivel de ingreso de los trabajadores. En los países que conforman la Unión Europea la diferencia es del cincuenta por ciento entre el ingreso per cápita más alto y el más bajo, mientras que la diferencia entre los países latinoamericanos y los del norte, involucrados en el ALCA, donde no hay movilidad de mano de obra ni ningún mecanismo compensador, la diferencia es de veintidós veces. (Lozano y Arceo, 2002: 7)

Según la CTA, en tanto hubiera perjudicado a la industria menos concentrada, que era la que más trabajadores empleaba, un acuerdo de libre comercio como el ALCA hubiera ampliado el ejército de desocupados, subocupados y trabajadores “en negro” y “precarizados”. Esta central proponía un modelo alternativo de “capitalismo productivo”, con mejor redistribución del ingreso. También había otras corrientes sindicales, más minoritarias, que planteaban que no alcanzaba con criticar el neoliberalismo, sino que era preciso, para defender los intereses de los trabajadores, proponer una perspectiva social superadora del sistema capitalista, con autonomía de clase. Polemizando con la postura recién expuesta, planteaban que no era fácil mostrar cómo el mayor desarrollo industrial de Brasil se traduciría en mejores condiciones de vida para la mayoría

de su población, cuyo salario y condiciones de vida estaban aún más retrasados que en Argentina.

Pero no solo los sindicatos resistieron contra el ALCA. También fue fundamental la oposición de distintas organizaciones sociales y políticas. Hacia fines de la década del noventa, y en el marco de la movilización popular contra el ALCA, nació una organización que nuclearía a los movimientos que se oponían al ALCA en cada país, la Alianza Social Continental:

La Alianza Social Continental (ASC) es un foro de organizaciones y movimientos sociales progresistas de las Américas, creado para intercambiar información, definir estrategias y promover acciones conjuntas, todo ello encaminado a la búsqueda de un modelo de desarrollo alternativo y democrático, que beneficie a nuestros pueblos. La ASC es un espacio abierto a las organizaciones y movimientos interesados en cambiar las políticas de integración a nivel hemisférico y en promover la justicia social en las Américas.⁷

La propuesta para la conformación de la ASC surgió del foro de la sociedad civil llevado a cabo en mayo de 1997 en Belo Horizonte, Brasil, en forma paralela a una reunión de ministros de comercio del hemisferio, realizada en el marco de las negociaciones del ALCA. El Grupo Coordinador de la ASC estaba compuesto por organizaciones de distintos países. La red que la conformaba tenía su origen, entonces, en la coordinación que se fue construyendo entre sindicatos y ONG que, a principios de la década de 1990, se oponían al TLCAN. Esta red tuvo participación en la “batalla de Seattle” de 1999, cuna del movimiento “anti-globalización”,

7 Documento de presentación de la Alianza Social Continental. Disponible en: <<http://www.asc-has.org>>.

y, a partir de allí, presionó para incluir la temática social en las reuniones hemisféricas oficiales y organizó las Cumbres de los Pueblos, que paralelizaron las Cumbres de las Américas de Santiago de Chile, Quebec y Mar del Plata.

En la convocatoria al IV Encuentro de Lucha contra el ALCA, realizado en mayo de 2005 en La Habana, la ASC expresó el carácter plural de su convocatoria:

Llamamos a todas las fuerzas que han venido actuando en el marco de la Campaña Continental de Lucha contra el ALCA a cerrar filas en aras de esa unidad junto a los representantes y miembros de las organizaciones sociales y políticas de América; a indígenas, negros, sindicalistas, campesinos, estudiantes, pobladores, religiosos, ambientalistas, antibelicistas, defensores de derechos humanos, creadores, comunicadores, parlamentarios, artistas e intelectuales, hombres y mujeres de todas las razas y pueblos de Américas. (*Ibíd.*)

Esta convocatoria marcó el carácter amplio de la ASC, que también se expresaba en diversos ámbitos como el Foro Social Mundial (FSM), otra de las instancias de resistencia a la integración que proponía Estados Unidos a través del ALCA.⁸

En el cierre del Foro Social Mundial de 2005 hubo un grupo de intelectuales que plantearon una serie de doce propuestas con el objeto manifiesto de evitar que la supuesta fragmentación de la agenda del FSM se convirtiera en dispersión. Las propuestas del llamado “Manifiesto de Porto Alegre” incluían algunos aspectos relacionados con las negociaciones en torno al ALCA: anular la deuda

8 El FSM 2003 se abrió con una marcha de cien mil personas contra el ALCA, la mayor realizada a nivel continental contra el acuerdo propuesto por Estados Unidos. El FSM 2005 cerró también con una marcha contra el ALCA.

externa de los países del Sur; aplicar tasas internacionales a las transacciones financieras, a las inversiones directas del exterior, a los beneficios de las multinacionales y a la venta de armas y las actividades que producían efecto invernadero; dismantelar progresivamente todas las formas de paraísos fiscales, jurídicos y bancarios; garantizar el derecho al empleo y la protección social; promover formas de “comercio justo”, rechazando las reglas de libre comercio de la OMC; garantizar el derecho a la soberanía alimentaria de cada país mediante la promoción de la agricultura familiar; prohibir toda propiedad sobre conocimientos y seres vivos, lo mismo que la privatización de los bienes comunes de la humanidad, en particular el agua; luchar contra el racismo, la discriminación, el sexismo, la xenofobia y el anti-semitismo; tomar medidas para poner fin a la destrucción del medio ambiente y la amenazas climáticas por el efecto invernadero; exigir el dismantelamiento de las bases militares extranjeras y la retirada de sus tropas de todos los países, salvo los que actuaban con permiso de la ONU; garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, mediante legislaciones que limitaran la concentración de los medios de comunicación, garantizaran la autonomía de los periodistas y favorecieron la prensa sin fines de lucro, en particular los vehículos alternativos y comunitarios; reformar y democratizar en profundidad las organizaciones internacionales, entre ellas la ONU y en caso de que persistieran las violaciones de la legalidad internacional por parte de EE.UU., transferir la sede de la ONU a otro país. Muchos de estos puntos tenían que ver con las críticas a acuerdos como el ALCA y con la fundamentación de la resistencia para impedir la aprobación de dicho proyecto.

En Estados Unidos, además de los sindicatos y partidos de izquierda que rechazaban la integración al servicio del capital, también había grupos ambientalistas, como la

“coalición azul y verde”, que se oponían al ALCA porque hubiera desregulado la actividad económica, aumentando el deterioro del medio ambiente. Estas organizaciones presionaban para que en las negociaciones se incluyeran los problemas vinculados con el medio ambiente y la preservación de la biodiversidad. De más está decir que mientras Estados Unidos ni siquiera aceptó el protocolo de Kyoto, difícilmente iba a dejarse presionar por los ambientalistas en el marco de las negociaciones para establecer el ALCA.

Un ejemplo significativo de la creciente movilización estadounidense contra el ALCA fue la concentración masiva llevada a cabo en noviembre de 2003, cuando se realizó en Miami la reunión ministerial en la cual participaron representantes de los treinta y cuatro países que negociaban el acuerdo del ALCA. En esa oportunidad miles de sindicalistas, ambientalistas, estudiantes, campesinos, feministas, activistas por los derechos humanos y representantes de medios de comunicación alternativos le dijeron “No al ALCA” en las calles y fueron duramente reprimidos por el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos.

Entre las organizaciones que conformaban la Autoconvocatoria No al ALCA en Argentina se encontraban la Federación Agraria Argentina (FAA), la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME), la CTA, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), la Federación Universitaria Argentina (FUA), el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos, el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) y la Asociación por una Tasa a las Transacciones Financieras especulativas para Ayuda a los Ciudadanos (ATTAC), entre muchas otras.⁹ La Autoconvocatoria rea-

9 Autoconvocatoria No al ALCA (2004). *Sí a la vida, No al ALCA. Otra América es posible*, (Buenos Aires: Autoconvocatoria No al ALCA). Al respecto, véanse también los artículos de Julián Kan y Florencia Socoloff de esta publicación.

lizó diversas actividades para informar a la población de los contenidos de las negociaciones y para establecer mecanismos democráticos de debate y decisión en relación con el futuro de la Argentina en el proceso de integración (entre otras actividades, organizó también un plebiscito sobre el ALCA). Se ocupó también de la organización de la Tercera Cumbre de los Pueblos, que se realizó en noviembre de 2005 en Mar del Plata, paralelamente a la cumbre de presidentes. Para este encuentro, difundieron nuevamente las razones para oponerse al ALCA: hubiera extendido al continente un tratado –el NAFTA– que ya había probado sus terribles consecuencias sociales; el acuerdo había sido elaborado en secreto (sin participación real de la sociedad civil); hubiera relegado aún más los derechos laborales y las condiciones de trabajo (como ocurrió en México tras la aprobación del NAFTA); exacerbado la destrucción del medio ambiente (por la disminución de la capacidad reguladora de los estados); puesto en riesgo la vida y la salud de los pueblos (por el avance de las patentes, con el consecuente perjuicio para la salud pública); convalidado y profundizado la privatización de los servicios sociales (transformando estos servicios, sobre todo salud y educación, en mercancías); acelerado la quiebra de pequeñas y medianas empresas y la desindustrialización del país (por el proceso de liberalización y desregulación); limitado aún más los derechos democráticos de la población (en tanto hubiera cristalizado procesos sobre los que la sociedad civil no había sido consultada); incrementado la pobreza y la desigualdad (como ya lo habían demostrado las políticas neoliberales aplicadas en los últimos años). El lema fue “otra integración, justa y solidaria, es posible”.

Muchas de las organizaciones de la sociedad civil que se resistían al ALCA planteaban que había que construir una estrategia alternativa de integración. A diferencia de la mayoría

de los gobiernos sudamericanos, sostenían que era necesario profundizar el proyecto de la Alternativa Bolivariana de las Américas, que hasta ese entonces no había sido tomado ni por Argentina ni por Brasil, que a la vez que ponían límites a las negociaciones del ALCA, no planteaban una real alternativa al proyecto de Estados Unidos.

El fracaso del proyecto estadounidense del ALCA tuvo que ser aceptado cuando no pudo aprobarse su continuidad en la IV Cumbre de las Américas, tal como pretendía Estados Unidos. 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 en la negociación de un acuerdo de libre comercio como el ALCA. Por otra parte, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay –los por entonces cuatro miembros plenos del MERCOSUR y Venezuela, que se unieron para forzar una declaración final dividida (mientras que veintinueve países apoyaron la primera, cinco avalaron 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, es necesario preguntarse si no hay una diferencia entre las posturas de Venezuela y la de los otros cuatro países. Mientras que Venezuela sí construía un proyecto de clara confrontación con Estados Unidos, tanto Brasil como Argentina, al igual que en la Organización Mundial del Comercio (OMC), pretendían en las negociaciones continentales presionar para que Estados Unidos (y a nivel global también Europa y Japón), disminuyeran la protección a sus productores primarios, logrando así una liberalización más radical del comercio internacional. Si se le exigía la apertura de sus mercados internos, planteaban los representantes brasileños y argentinos, era indispensable que hubiera una contraprestación: que se abrieran los mercados

europeos y estadounidenses para las exportaciones –mayoritariamente primarias o agroindustriales– de aquellos países. El proyecto del ALCA, como dijo Chávez, fue finalmente “enterrado” en Mar del Plata en noviembre de 2005.

A 10 años: los actuales desafíos de la integración regional

A partir del traspie que sufrió en Mar del Plata, Estados Unidos debió ajustar su estrategia y optó por avanzar con los TLC bilaterales:

El imperialismo ya lanzó un programa sustituto del ALCA. Esta contraofensiva promueve el reforzamiento de los tratados de libre comercio ya existentes (México y Chile), la ratificación de nuevos convenios (Centroamérica y República Dominicana) y la negociación de acuerdos semejantes (Panamá, Perú, Colombia y Ecuador). Esas iniciativas indican que solo la versión inicial del tratado o su parche posterior (un “ALCA Light”) quedaron fuera de la escena. Estados Unidos ya ha lanzado el mismo producto con un nuevo envase. Es cierto que el ALCA ha sido derrotado, pero únicamente en la desmesurada modalidad original que contemplaba “un solo tratado desde Alaska hasta Tierra del Fuego”. El gran número de acuerdos bilaterales que está suscribiendo Estados Unidos con países latinoamericanos ilustra que esta iniciativa no ha quedado sepultada. (Katz, 2006)¹⁰

10 Esta reorientación de la estrategia estadounidense en pos del libre comercio continental está abordada en: “Naufraga el ALCA, emergen los bilaterales”.

La Casa Blanca impulsa la Alianza Trans-Pacífico (ATP), con el objetivo de crear un mercado común entre las Américas (actualmente participan Canadá, México, Perú y Chile), Australia y Asia, sin China. En línea con una política exterior que mira con recelo la expansión y la competencia de Pekín (los principales despliegues militares del Pentágono se realizan actualmente en el Pacífico), la ATP cumple el doble objetivo de intentar contener y limitar la expansión económica china y a la vez lograr una suerte de ALCA remozado que contrarreste la influencia que supo tener la integración alternativa impulsada desde Caracas por el eje bolivariano. En función de los intereses de las grandes corporaciones estadounidenses, se negocia a puertas cerradas. Al mismo tiempo, movimientos sociales de todo el mundo luchan contra la concreción de esta nueva ofensiva del capital trasnacional que afectaría derechos laborales, regulaciones ambientales, acceso a medicamentos genéricos, regulaciones financieras, a la vez que impulsaría la consolidación de oligopolios y disminuiría la potencialidad de desarrollos locales.

Tanto la iniciativa de la Alianza del Pacífico como la Alianza Trans-Pacífico son complementarias y funcionales a los intereses de la Casa Blanca en América Latina. Washington busca meter una cuña en América del Sur, impulsando a los países con los que ya tiene Tratados de Libre Comercio bilaterales (Colombia, Chile, Perú) a que se unan y sean remolcados hacia la ATP.

En forma paralela, y a medida que perdió gravitación económica en la región (participa cada vez menos como socio comercial, prestamista e inversor), Estados Unidos reforzó su presencia militar: restableció en 2008 la IV Flota del Comando Sur y abrió bases militares en distintos países del continente. Con nuevas modalidades, fue asentando su poder militar y geopolítico gracias a una extensa red de bases. El fin de la Guerra fría no implicó la desmilitarización

imperial en América Latina. Se construyeron nuevos enemigos (el narcotráfico, el terrorismo o los desastres naturales) y se plantearon nuevas doctrinas para justificar este intervencionismo. Las bases, o “sitios de operaciones de avanzada”, son pequeñas, disimuladas y operan en red. Su principal función es garantizar el acceso total e inmediato de las fuerzas militares estadounidenses, pero a la vez se encargan de otras funciones: recolección de datos –espionaje–, protección de oleoductos, vigilancia de los flujos migratorios, monitoreo político de los países latinoamericanos, control del narcotráfico y, de ser necesario, acciones desestabilizadoras (Luzzani, 2012).

Luego del fracaso del proyecto del ALCA y del fortalecimiento de una coordinación política e integración regional que los excluía (MERCOSUR ampliado, UNASUR, CELAC, ALBA), Estados Unidos pretende reposicionarse en la región, a pesar de su relativamente decreciente influencia económica, del avance chino y de la profundización de las relaciones económicas sur-sur.

Nuestra América –es decir, los treinta y tres países del continente, excluyendo a Estados Unidos y Canadá–, luego de las rebeliones populares que lograron un retroceso parcial de las políticas neoliberales, inició una nueva etapa, sostenida en un crecimiento económico gracias a la demanda mundial de bienes agro-mineros (lo cual produjo una profundización del extractivismo), con mayor autonomía en la relación con la Casa Blanca. La derrota del ALCA, el ascenso de algunos gobiernos con prédicas anti-imperialistas y la constitución de instancias de integración por fuera de la dirección, otrora omnipresente, de Washington, permitieron, incluso, debatir sobre la construcción del “socialismo del siglo XXI”.

Sin embargo, Estados Unidos, aún con su hegemonía desafiada, no se resigna a perder influencia en lo que históricamente consideraron como su “patio trasero” y, en consecuencia, viene reforzando sus rasgos agresivos y guerreristas,

más allá del anunciado “deshielo” con Cuba y de las negociaciones bilaterales para “normalizar” las relaciones con la isla (Morgenfeld, 2015). Como bien recuerda Atilio Borón, la región está lejos de ser un área irrelevante para Washington, lo cual se manifiesta en su creciente presencia militar. Las luchas y guerras del siglo XXI serán por los bienes comunes de la tierra, gran parte de los cuales se encuentran en América Latina, tan apetecida también por otras potencias (Borón, 2012).

Europa, en medio de una crisis económica que amenaza el propio proceso de construcción de la Unión Europea, no está dispuesta a abandonar su influencia en una región en la que hace cinco siglos tiene una destacada presencia política, económica y cultural. Bruselas pretende reiniciar las negociaciones para el acuerdo comercial MERCOSUR-Unión Europea, a la vez que defender las inversiones de capital en la región. Madrid apuesta a reimpulsar el proceso de las Cumbres Iberoamericanas (aquel iniciado en 1991, como contracara de las Cumbres de las América alentadas por Washington) a la vez que Rajoy pretende confluir con los gobiernos derechistas. No casualmente, participó en alguna de las Cumbres de la Alianza del Pacífico, junto a sus pares de México, Colombia, Chile, Perú y otros países centroamericanos.

China, por su parte, viene avanzando a pasos acelerados en el vínculo económico con la región. Ya es un socio comercial fundamental de la mayor parte de los países América Latina y el Caribe. La relación con el gigante asiático amenaza con reconstruir la vieja dependencia con Gran Bretaña y Estados Unidos: América Latina exporta bienes primarios (petróleo, soja, cobre, hierro) y compra manufacturas. De acuerdo a la CEPAL, China ya es el principal socio comercial de Brasil, Chile y Perú y el segundo de Argentina, Cuba y Costa Rica. Además, China amplió sus inversiones directas (más de doscientos cincuenta mil millones de dólares; hacia 2015 superará

a la Unión Europea) y sus bancos se transformaron en los principales prestamistas (setenta y cinco mil millones de dólares entre 2005 y 2011), superando a Estados Unidos. Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador ya acumulan importantes deudas con China. La succión de recursos agro-mineros latinoamericanos (el veintiocho por ciento de estas importaciones chinas provienen de nuestra región) solo tiene parangón con las que el gigante asiático despliega en África.

La crisis económica mundial iniciada en 2008 impulsa a las potencias a intensificar las disputas para mantener o modificar la configuración del poder mundial. En ese contexto, América Latina y el Caribe, con un creciente mercado de consumo y una disponibilidad de bienes naturales renovables y no renovables, está en el centro de las luchas entre Estados Unidos, Europa y China, sean estas comerciales, financieras, políticas o militares. El riesgo para Nuestra América es plantear, como lo hacen viejos cultores de la teoría del “realismo periférico”, la conveniencia de avanzar en acuerdos de cuño neoliberal como la Alianza del Pacífico, establecer una alianza estratégica con el gigante asiático o firmar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, con características similares al ALCA. Eso implicaría consolidar la dependencia, repitiendo patrones primario-exportadores como los establecidos hace más de un siglo con Gran Bretaña. La alternativa, en cambio, debe construirse en alianza con los países latinoamericanos y con autonomía respecto a las grandes potencias, no resignándose a la conformación de un sistema capitalista mundial que genera y regenera periferias.

La derrota del ALCA hace una década, producto de la lucha popular coordinada a nivel continental, nos deja una gran enseñanza histórica y nos marca un camino a recorrer para rearmar una estrategia de resistencia y frenar el avance de los nuevos tratados de libre comercio que pretenden imponernos las principales potencias.

Bibliografía

- Borón, A. (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires, Luxemburg.
- Ghiotto, L. (2005). "El ALCA, un fruto de la relación capital-trabajo". En Estay, J., Sánchez, G. (coord.). *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires, Luxemburg.
- Lozano, C., Arceo, E. (2002). *¿Qué es el ALCA?* Buenos Aires, Debate Internacional/IET-CTA.
- Luzzani, T. (2012). *Territorios vigilados. Cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*. Buenos Aires, Debate.
- Morgenfeld, L. (comp.) (2006a). *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*. Buenos Aires, Cooperativas.
- . (2006b). *El ALCA: ¿a quién le interesa?* Buenos Aires, Cooperativas.
- . (2015). "Estados Unidos-Cuba: un giro histórico que impacta sobre América Latina y el Caribe". En *Crítica y Emancipación*, n° 12. Buenos Aires, CLACSO.
- Toussaint, E. (2004). *La Bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Buenos Aires, CLACSO.

Documentos

Documento de presentación de la Alianza Social Continental. En <<http://www.asc-has.org>>.

Periódicos

Clarín (Argentina)

Financial Times (EE.UU.)

Capítulo 5

La integración Argentina-Brasil en el marco de los avances políticos suramericanos desde la Cumbre de Mar del Plata

Alberto J. Sosa

Introducción

La conmemoración de los diez años de la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en noviembre de 2005, en la que los gobiernos de los países fundadores del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), más el de Venezuela, rechazaron el proyecto de los Estados Unidos de América (EE.UU.) de implantación de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA),¹ invita a realizar algunas consideraciones, sobre el derrotero del proceso de integración sudamericano sometido al condicionamiento del sistema de poder mundial actual, y, también, a reflexionar sobre algunas amenazas y desafíos que se ciernen actualmente sobre dicho proceso de integración.

1 El ALCA comprendía a todos los países y mercados del hemisferio americano, excepto Cuba.

El No al ALCA en 2005

El de 2005 no era el primer intento estadounidense de alcanzar este objetivo. Ya había fracasado en la I Conferencia Panamericana de Washington 1889-1890, cuando propuso la creación de una unión aduanera americana y la adopción del dólar como moneda para posibilitar los intercambios comerciales. En aquella ocasión tanto la Argentina como Chile se opusieron a la iniciativa. Brasil, por el contrario, apoyó la propuesta norteamericana (Moniz Bandeira, 2010).

El proyecto estadounidense del 2005 era más ambicioso que el que había patrocinado algo más de un siglo atrás. Esta vez, la propuesta se enmarcaba en una serie de políticas de integración profunda de carácter asimétrico, propugnadas por la administración estadounidense (Sosa, 2004).

El presidente William “Bill” Clinton (1993-2001) había resucitado en la Cumbre de Miami de diciembre 1994 la “Iniciativa para las Américas”, propuesta por George Bush padre en 1990, la cual se había desplegado a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, según siglas en inglés),² del denominado Tratado de Libre Comercio con República Dominicana-América Central (según siglas en inglés DR-CAFTA),³ y de los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Chile, con Colombia y con Perú.⁴

Estos Tratados de Libre Comercio (TLC) son mucho más que tratados de índole comercial, son tratados de adhesión formulados por el gobierno y las corporaciones estadounidenses con intereses en América Latina que imponen o tratan de imponer a los países de la región un marco norma-

2 Acuerdo de EE.UU. con México y Canadá (1994), del cual el ALCA era un calco.

3 DR. CAFTA o TLC entre República Dominicana, Centro América, (excepto Panamá que firmó un TLC bilateral con EE.UU.) y los EE.UU. (2006).

4 TLC con Chile entró en vigencia 2003, con Perú 2009 y con Colombia 2012.

tivo supraconstitucional que promueva y proteja sus intereses en desmedro del rol de los Estados latinoamericanos y de los derechos de sus ciudadanos en caso de eventuales conflictos económico-comerciales (Sosa, 2003).⁵

Las libertades y desregulaciones (o nuevas regulaciones) instituidas por los TLC comprenden la libre movilidad de capitales, ingreso, permanencia y egreso del territorio del país anfitrión. Sin embargo, la libre movilidad de bienes que propugna rige de manera restrictiva, porque no alcanza a los bienes agrícolas y agroindustriales que en el caso de países como los del MERCOSUR constituye un alto porcentaje de sus exportaciones. Estados Unidos considera que el tema de la liberalización del comercio agrícola y agroindustrial está en la agenda de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y es allí donde debe debatirse con la Unión Europea (UE) y con Japón y, por lo tanto, no tiene interés en negociar un cronograma de liberalización del comercio sobre este tipo de bienes, a escala hemisférica, sin el concierto previo de los otros miembros de la Tríada tradicional. Tanto EE.UU., como la UE y Japón protegen y subsidian sus respectivas producciones agrícolas y agroindustriales.

Por otra parte, con el ALCA la desregulación de los servicios regiría en forma amplia y plena, en detrimento de los países miembros del MERCOSUR, pudiendo incluir a la salud, educación, uso y disponibilidad del agua, turismo, etcétera. Todo ello en un contexto en el que EE.UU. es un

5 El Capítulo XI del NAFTA, artículo 1106, proscribe la vigencia de "requisitos de desempeño", es decir que, el Estado recipiendario de la inversión foránea no puede exigir a un inversor que utilice insumos del país donde esté radicado; que utilice mano de obra local; que no repatrie o remese utilidades más allá de determinado monto o porcentaje; que exporte determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios; que relacione el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con la inversión; que transfiera tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento reservado a una persona domiciliada en su territorio; etcétera.

conspicuo exportador de servicios, en tanto que los países del MERCOSUR son importadores.

La vigencia de esta normativa implicaría un impedimento a la conformación de cadenas de valor a escala local o regional del MERCOSUR, homologando la reproducción de economías casi exclusivamente productoras y exportadoras de *commodities* o pobladas de maquiladoras, es decir, acentuando los rasgos que las caracterizan.

Asimismo, la vigencia del ALCA produciría la derogación de los regímenes de compras gubernamentales, en aquellos casos en que los países adherentes hayan promulgado reglas que establezcan preferencias que favorezcan la contratación de la producción, de los servicios o del trabajo doméstico, en las contrataciones de los Estados nacional o subnacional. Los TLC reconocen extensos derechos de propiedad intelectual, que exceden los plazos previstos en la misma OMC.

El fracaso estadounidense de Mar del Plata puede explicarse desde distintos aspectos. Estados Unidos ya no es el estado continental que aúna la condición de primera potencia militar y financiera de la segunda posguerra. No está dispuesta a realizar concesiones en materia de libre comercio de los productos agrícolas y agroindustriales mientras que sí exige la entrega de los mercados de Brasil y Argentina a la producción manufacturera industrial de su país. Pide todo y no cede nada. A ello debe sumarse la *resistencia de las coaliciones político-sociales pos-neoliberales* que controlaban los gobiernos de los estados partes del MERCOSUR y de Venezuela.

Avances y limitaciones del proceso de integración suramericana

En América del Sur, actualmente, conviven distintos procesos de integración, con diferentes estilos y características:

la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), la Alianza del Pacífico (AP) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).⁶

Sin embargo, la UNASUR se caracteriza por cobijar a los restantes procesos de integración⁷ que interactúan dentro de ella, procurando hacer prevalecer sus principios e intereses particulares. Estos, muchas veces, reflejan los estilos de acumulación predominantes en cada país y las alianzas de sus elites con sus homólogos de otras naciones, especialmente, las del mundo central. Por ello, nos permitimos calificar a la UNASUR como un club de clubes que aglutina a otros de menor tamaño geográfico (ALBA, AP y MERCOSUR) (Sosa, 2014).

UNASUR

La unión de Argentina y Brasil con los demás países suramericanos en una comunidad política y, quizás, económica podría conformar una potencia con algún peso en el sistema mundial (Moniz Bandeira, 2010: 117). Para propender a dicho objetivo se tornó necesario crear un organismo que comprendiese a todas las naciones de América del Sur que no participaban plenamente del MERCOSUR, con el fin de promover la realización de proyectos de integración no solo económico-comerciales, sino, también, de comunicación, infraestructura, transporte, energía, educación, cultura, ciencia y tecnología.

6 Por otra parte, dentro del plano latinoamericano y caribeño se conformó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que funciona como un Mecanismo de Consulta y Concertación Política, en el cual participan y son miembros todos los países de la región, excluyendo a los EE.UU. y a Canadá.

7 Excluimos a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) porque se encuentra en estado de abatimiento progresivo. Solo uno de sus institutos exhibe vitalidad: la Corporación Andina de Fomento (CAF).

La celebración del Tratado de la UNASUR (23 de mayo de 2008), amplió aún más la esfera de actuación de los procesos de integración vigentes, comprendiendo el ámbito de la defensa, las finanzas y la prevención y lucha contra el problema del narcotráfico, detentando una incumbencia mayor que su predecesora (Comunidad Sudamericana de Naciones). A través de diversas actuaciones, la UNASUR adquirió algún protagonismo regional, aún antes de su nacimiento como organización jurídica-institucional. Su poder de facto se evidenció en su desempeño ordenador y pacificador a escala suramericana. Por ejemplo, el conflicto motivado por la tentativa de secesión de la Media Luna boliviana para “socavar” al gobierno de Evo Morales; el contencioso Ecuador-Colombia, cuando tropas de este país invadieron territorio de aquel, so pretexto de capturar y matar a un jefe guerrillero de las FARC; la disputa colombo-venezolana por las bases militares que se iban a instalar en territorio de Colombia; y la rebelión o motín policial ecuatoriano con el propósito de destituir al presidente Rafael Correa.

ALBA

En este caso no hay un convenio marco, como en el caso del MERCOSUR o de la AP, simplemente convenios bilaterales entre Venezuela y cada uno de los Estados participantes.⁸

Este agrupamiento se basa en mecanismos de solidaridad, cooperación y complementación, opuestos a los de

8 Sus países miembros son Antigua y Barbuda; Bolivia; Cuba; Dominica; Ecuador; Granada; Nicaragua; San Cristóbal y Nieves; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; Surinam; y Venezuela. Destacan los convenios Venezuela-Cuba en los que se estipula la retribución del petróleo venezolano con las prestaciones cubanas en materia de salud (médicos, odontólogos, oftalmólogos, vacunación, instalación de clínicas) y educación (campanas de alfabetización). Estos acuerdos jerarquizan el ámbito de la salud y la educación, desplegando actividades que favorecen a los sectores sociales más necesitados.

competencia y libre comercio (Katz, 2006: 13). El petróleo de Venezuela, a través de la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) y de iniciativas como PETROSUR y PETROCARIBE, cuyo precio es financiado en cuotas, deviene la rueda maestra de este proceso de integración. El objetivo es tender al autoabastecimiento energético de la región, para contribuir a organizar la actividad económica de los países participantes de esta iniciativa.

La integración, en este caso, tiene como principales destinatarios a los pueblos y a los movimientos sociales de los países miembros del conglomerado. Es el único de los procesos de integración aquí analizados que no está orientado predominantemente por los mecanismos del mercado y el lucro. El intercambio está basado en las “ventajas cooperativas”, no en las “competitivas” de cada economía. Utiliza una moneda virtual, el Sucre, para operar las transacciones mercantiles y, en este aspecto, su desiderátum es alcanzar un “comercio justo”.

El Producto Bruto Interno de Venezuela representa alrededor del setenta y cinco por ciento del Producto Bruto del ALBA (Hendler, 2013), el anclaje y destino del proyecto bolivariano está directamente asociado al liderazgo de este país y a la cotización del barril de crudo. Se trata de un aglomerado bastante asimétrico por el peso específico de Venezuela y el rol que esta nación desempeña en el mismo.

El ALBA, en términos de tamaño económico, equivale a casi una Argentina,⁹ su potencial no es demasiado relevante en términos económicos o políticos, dentro del sistema mundial, aunque desempeña un destacado rol social.

9 El PBI total de sus doce miembros, a precios constantes de mercado era (2013) de 463.357 millones de dólares, mientras que el de Argentina era de 524.029,9 millones de dólares. CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2014.

De los tres conglomerados que conforman la UNASUR, es el de menor porte. El principal recurso productivo y exportable de los miembros sudamericanos del ALBA es el energético. El petróleo y el gas, en el caso venezolano; el gas, en el de Bolivia; y el petróleo, en el de Ecuador.

Alianza del Pacífico

Está integrada por México, Colombia, Chile y Perú, cuyos gobiernos actuales comparten un credo neoliberal, con sus diferentes matices políticos. Este conglomerado surgió en un contexto de ascenso económico de Asia, de la vacilante recuperación económica de EE.UU. poscrisis 2008-2009 y del debilitamiento del MERCOSUR (Hendler, *op. cit.*).

A diferencia del ALBA, la AP procura alcanzar el comercio libre y la apertura financiera, su objeto no apunta a la promoción de los sectores sociales bajos, sino a la expansión de sus grupos económicos concentrados. Los países miembros acordaron (en enero de 2013) eliminar tarifas para el noventa por ciento de las mercaderías que circulan dentro de sus mercados y la integración de sus mercados financieros en una bolsa de valores o Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), tendiendo a facilitar e incrementar las inversiones extranjeras.¹⁰

A pesar de su denominación, reivindicando su pertenencia al Pacífico, México y Colombia¹¹ son países bioceánicos que difícilmente renuncien a dicha condición o ventaja geopolítica, o sea que es dable esperar que también concedan prioridad al Atlántico y a los mercados de su vecindad

10 Disponible en: <<http://www.mercadomila.com/>>. Consulta 26-07-2015.

11 Único país sudamericano que revista esa condición.

inmediata. Son países mineros,¹² pero también con recursos energéticos (México, Colombia y Perú) y cierto despliegue industrial.¹³

La AP es un aglomerado menos asimétrico que el ALBA. Perú, el país de menor potencial económico, implica el diez por ciento del PBI del conjunto, en tanto que el de mayor tamaño, México, país de América del Norte, detenta, aproximadamente, el sesenta por ciento del producto bruto agregado (Hendler, *op. cit.*). Colombia, es el segundo en tamaño económico y Chile el tercero. Este tiene importantes relaciones económicas, políticas y militares con Argentina,¹⁴ entre ellas el proyecto de megaminería de la zona cordillerana.

Todos los miembros están vinculados a EE.UU. por medio de Tratados de Libre Comercio bilaterales, registran un intercambio comercial bajo entre ellos y sus principales clientes se hallan en el Pacífico y, particularmente, en China (Chile y Perú); en EE.UU. (México); y EE.UU. y China (Colombia). Asimismo, Colombia y México –y en menor medida Perú– están aliados con EE.UU.¹⁵ en el combate a la producción, tráfico y comercialización de estupefacientes. Dichos países latinoamericanos recibieron en los últimos tiempos entrenamiento, asesoramiento y equipamiento militar y policial y, en el caso específico de Colombia, la instalación de bases militares.

12 Chile, Perú y México poseen casi la mitad de las reservas de cobre del mundo. Brukmann, Mónica. Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana. Disponible en: <<http://www.alainet.org/es/active/45772>>. Consulta 23-07-2015.

13 México es la segunda economía de América Latina; Colombia la cuarta y la tercera de Sudamérica. Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/portada.asp>. Consulta 23-07-2015.

14 Tratado de Maipú firmado el 30-10-2009 por las presidentes Cristina Fernández de Kirchner (Argentina) y Michelle Bachelet Jería (Chile). Disponible en: <<http://www.amersur.org/Integ/TratadoDeMAIPU.pdf>>. Consulta 23-07-2015.

15 Principal país consumidor de estupefacientes del planeta.

En tanto que los miembros sudamericanos son exportadores de materias primas, México exporta automotores y otros productos de valor añadido, incluso de alta tecnología, pero dentro del régimen de maquila.

MERCOSUR

Es el más importante de los tres aglomerados en términos económicos y poblacionales, el único que tiene un arancel externo común y cuyo objetivo es crear un mercado común relativamente protegido, que incluye a la primera y segunda economía de América del Sur. Está basado en la alianza política y la cooperación económica de Brasil y Argentina más Venezuela. Brasil es el motor del agrupamiento, su economía representa más del setenta por ciento del PBI del bloque, más de la mitad del PBI sudamericano y, aproximadamente, el cincuenta por ciento de su población (Sosa, 2011).

Su “ethos” o “anclaje social” es más complejo que el del ALBA o la AP: no está orientado a los sectores sociales subalternos ni se focaliza exclusivamente en el interés de los grupos económicos más concentrados.

La producción alimenticia es la característica común de las economías de los países fundadores¹⁶ (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay). La adhesión de Venezuela le agrega su potencial energético y metalífero (hierro, acero, aluminio). Brasil y Argentina se caracterizan por la mayor diversidad de sus economías. Por su lado, Argentina posee el segundo parque industrial sudamericano y el tercero de Latinoamérica.¹⁷ A su vez, Brasil produce alimentos de clima templado y cálido, posee reservas minerales (hierro

16 El complejo soja es el principal proveedor de divisas.

17 Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp>. Consultado 27-07-2015.

y acero) y dispone de energía convencional y no convencional. Su parque industrial y tecnológico es el más conspicuo de América Latina.

Con el propósito de colaborar con el crecimiento de los países de menor desarrollo relativo se instituyó el Fondo de Convergencia Estructural MERCOSUR (FOCEM).¹⁸

El MERCOSUR político ha exhibido un éxito relativo en el último decenio, a partir de las coincidencias de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Néstor Kirchner (Argentina) y Hugo Chávez (Venezuela), posibilitando que América del Sur pudiera mantener y reproducir por medios propios su orden y seguridad. Antaño, cuando se desataba un conflicto interno o internacional en América del Sur, se tornaba obligatoria la intervención o mediación de la embajada de EE.UU. o de su Departamento de Estado o, en su defecto, de la Organización de Estados Americanos (OEA). En los últimos años, dicha norma consuetudinaria fue dejada de lado, puesto que Brasil, en el caso ecuatoriano;¹⁹ Brasil y Argentina, en el de Bolivia;²⁰ y el MERCOSUR, en el de Paraguay²¹ asumieron un rol arbitral para la solución de diversos conflictos o para punir al país que había transgredido la “cláusula democrática”. También la UNASUR ha cumplido ese rol arbitral en distintos y posteriores contenciosos.²²

18 Disponible en: <<http://www.MERCOSUR.int/VentanaImprimir.jsp?contentid=385>>. Consulta 23-07-2015.

19 Destitución de Lucio Gutiérrez.

20 Casos de Gonzalo Sánchez de Losada y de Carlos Mesa Gisbert.

21 Casos de Juan Carlos Wasmosy; de Raúl Cubas Grau; de Luis González Macchi; y de Fernando Lugo.

22 A principios del siglo XX, los gobiernos de Argentina-Brasil-Chile (ABC), habían intentado conformar una alianza política que actuara como mecanismo de equilibrio de poder (control de la carrera de armamentos) y también evitara la intromisión extranjera (europea y estadounidense) en América Latina. El Barón de Rio Branco, Julio Argentino Roca y Bartolomé Mitre fueron impulsores de la entente sudamericana, que operó con suerte dispar.

Asimismo, en el seno del MERCOSUR, se crearon el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos;²³ y se aprobaron los Protocolos de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos²⁴ y el de Compromiso con la Democracia (Ushuaia II).²⁵

Crisis y debilitamiento del MERCOSUR económico

Como se señaló, el MERCOSUR o algunos de sus miembros han logrado mantener y reproducir el orden en su área de influencia. Sin embargo, no han podido transformarlo. Se mantienen las asimetrías entre países, entre las regiones dentro de un mismo país y también entre los diversos sectores sociales, aunque en algunos países han disminuido los indicadores de desigualdad.

A diferencia de otros momentos de la relación bilateral Argentina-Brasil, o de procesos de integración del Cono Sur, el MERCOSUR productivo, por distintos motivos, se encuentra en un estadio de languidez. Uno que juzgamos primordial, es que se estaría dando, por parte de los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR, una política de intervenciones puntuales, nacionales y no coordinadas en los mercados, agudizando, sin darse cuenta ni desearlo, las dificultades del conglomerado (Pinheiro Guimarães, 2015).

Pareciera que Argentina pretende concretar su reindustrialización dentro del marco de su mercado doméstico, aún en un contexto de globalización de los mercados. Así es que llega al extremo de limitar las importaciones procedentes desde Uruguay, país de menor potencial que Argentina y con

23 Disponible en: <<http://www.ippdh.MERCOSUR.int/sobre-ippdh/>>. Consulta 23-07-2015.

24 Disponible en: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/117550/norma.htm>>. Consulta 23-07-2015.

25 Disponible en: <<http://www.amersur.org/Integ/ProtocoloMERCOSUR1112.htm>>. Consulta 23-07-2015.

una población de tres millones cuatrocientos mil habitantes. Brasil, por su lado, presta más atención a su promoción dentro del sistema mundial, a lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y a su protagonismo en el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que al proceso de fortalecimiento del MERCOSUR y, por ende, de la UNASUR.

Concomitantemente, los sectores industriales de los países del MERCOSUR, debido a la penetración de las exportaciones chinas, europeas y estadounidenses, están perdiendo mercados para sus productos manufactureros en los países del bloque y disminuyendo su importancia en la agenda de comercio exterior de cada Estado Parte. Como el vínculo principal del proceso de integración es el comercio industrial (y no el comercio de productos agrícolas o minerales), el MERCOSUR dejaría de ser relevante para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El bloque corre el riesgo de debilitarse aún más, como ya ocurrió con otros esquemas de integración en América del Sur (Sosa, 2011, 94).

Se ha avanzado poco en el plano de las obras de infraestructura comunes. Llama la atención que en otras épocas, incluso bajo dictaduras militares que concedían prioridad al conflicto por razones de liderazgo regional, los países del Cono Sur emprendieron proyectos binacionales de gran impacto socio-económico, como fueron las represas de Itaipú (Brasil-Paraguay), Yaciretá-Apipé (Argentina-Paraguay) y Salto Grande (Argentina-Uruguay). Actualmente, pese a las conexiones eléctricas entre Argentina-Paraguay, Argentina-Uruguay y Brasil-Uruguay, aún no se han implementado las conexiones que vinculen a Uruguay-Paraguay o a estos dos países con Bolivia. Sí, están en funcionamiento los gasoductos entre Bolivia-Argentina²⁶ y Bolivia-Brasil. Aunque no hay vinculación gasífera entre Uruguay, Paraguay y Bolivia.

26 Se construyeron los gasoductos binacionales Néstor Kirchner y Juana Azurduy.

En el plano energético prosperaron las iniciativas nacionales como las represas Jorge Cepernic-Néstor Kirchner en la provincia de Santa Cruz, con financiamiento chino; la represa Chihuido en la provincia del Neuquén, con financiamiento ruso; y la represa de Belo Monte (estado de Pará-Brasil), la segunda en importancia por su potencial, luego de la de Itaipú, con financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Social (BNDES), el Banco do Brasil y la Caja Económica Federal, entre otros.

Condicionamiento del sistema mundial

Antecedentes

Durante la segunda posguerra, el presidente Truman en su mensaje al Congreso de la Unión Americana (20 de enero de 1949) enunció el famoso punto IV, prometiendo poner las ventajas de los avances científicos e industriales de los EE.UU. al servicio de la mejora y crecimiento de las áreas subdesarrolladas. A la sazón, estaba proponiendo un programa que afrontase la amenaza del comunismo soviético; la victoria de movimientos de liberación nacional en la India (1947) y en China (1948); y el desafío del conflicto capital-trabajo en cada uno de los países occidentales (Arrighi y Silver, 2001: 212-213).

Desde aquellos tiempos y hasta mediados de los setenta, puede decirse que la potencia hegemónica colaboró o no puso demasiadas trabas a los procesos de desarrollo industrial de tipo asociado que se desplegaban en Brasil, Argentina o México.

Alrededor de 1970 la expansión de la producción y del comercio mundial de la denominada “era dorada del capitalismo” comenzaba a apagarse. En la década del ochenta,

el capital productivo y comercial se desvía hacia actividades financieras y especulativas posibilitando una expansión a escala global.

Así, una vez más, se comprobaría la hipótesis braudeliana que señala que cuando la evolución de una determinada agencia estatal capitalista llega a determinado nivel, comienza su declinación o etapa otoñal, en la cual se acentúa la “financiación” del capital. Es decir, que las actividades comerciales y productivas son reemplazadas por las de tipo financiero y especulativo. Esto, según Braudel aconteció tanto con la Holanda de mediados del siglo XVIII, cuanto con la Inglaterra de fines del siglo XIX. A esto se anexa una rápida y escandalosa polarización de la riqueza tanto en cada país cuanto entre países, ampliando el foso entre sectores sociales pudientes y subalternos y entre países ricos y pobres (*idíd.*: 216-217).

Una de las novedades geopolíticas de los últimos tiempos es la bifurcación de los recursos militares y financieros que antes estaban concentrados, particularmente, en los EE.UU. Durante la bipolaridad, pese a la amenaza soviética, la superpotencia occidental mantuvo la primacía militar y, en alguna medida, la financiera.

El proceso de centralización de recursos bélicos y financieros en un puñado de actores estatales y también privados socavó el equilibrio de poder que originalmente garantizó la igualdad soberana de los Estados miembros del sistema de Westfalia (1648). Cuando el sistema mundial otorgaba soberanía legal a los Estados que se descolonizaban, la mayoría de ellos carecía de la soberanía factual garantizada por una distribución más equilibrada de los recursos militares y financieros. Luego del colapso de la URSS, dicha centralización de recursos militares globales en poder de los EE.UU. se profundizó aún más.²⁷

27 El presupuesto militar de EE.UU. (2014) supera el de los siete países que le siguen en el ranking de gastos armamentísticos. Disponible en: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database>. Consulta 23-07-2015.

Por otra parte, cuando EE.UU. abandonó las reglas de Bretton Woods (patrón oro-dólar) porque obstaculizaban su sendero expansivo (1971) o cuando subió las tasas de interés (1979), en realidad estaba intentando imponer un régimen de “dólar-flexible”, moneda sobre la cual tiene la facultad exclusiva de emisión, en la que se endeuda y, además, sobre la cual establece la tasa de interés vigente (Fiori, 2001: 39, 105 y 225).

A partir de la etapa neoconservadora de los gobiernos Reagan (1981-1989) y Thatcher (1979-1990), el mundo anglosajón se sumergió en la fase de financiarización de sus respectivas economías, desvaneciendo el ideario “desarrollista”, incluso en países como Brasil y Argentina.

En medio de un contexto externo adverso, pero aún bipolar, los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín (1983-1989) y José Sarney (1985-1990) formularon un programa de desarrollo industrial y tecnológico conjunto que será abandonado por los presidentes Carlos S. Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992) y reemplazado por el Tratado de Asunción que crea el MERCOSUR (el 26 de marzo de 1991) (Sosa, 2011:175-183).

La administración Reagan intensificó la rivalidad bipolar que condujo al colapso de la URSS. Sin embargo, los EE.UU., que habían concluido la Segunda Guerra Mundial como potencia acreedora, incluso de la entonces URSS, devinieron potencia deudora de países como China, Japón, Bélgica, Arabia Saudita y Brasil.²⁸

En 1990, el fin de la URSS enterró la promesa comunista, coincidiendo con el momento en que el mundo capitalista también declaraba el fracaso de la promesa desarrollista. En su lugar se colocó a la *utopía globalizante* de la integración sin fronteras y el crecimiento

28 Disponible en: <<http://www.treasury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt>>. Consulta 23-07-2015.

convergente. Está “utopía” en América Latina consistió en la defensa del libre comercio ya ensayada por Inglaterra en el siglo XIX.²⁹ Igualmente, la aplicación de la farmacopea neoliberal del Consenso de Washington adicionaba, en Argentina y Brasil, a la apertura comercial y financiera de sus respectivas economías, la enajenación del patrimonio público a precio vil.

El nuevo milenio y el contexto actual

El nuevo milenio sorprendió por la manifestación de un conspicuo espacio de acumulación en Asia, demandante de energía, alimentos y minerales.

En Argentina, Brasil y otros países de América del Sur, llegaron al gobierno por vía del sufragio ciudadano, coaliciones electorales de sesgo posneoliberal, portando programas de recuperación de determinados resortes estatales y de inclusión social.

Estos dos factores, uno de carácter interno y otro de carácter externo, contribuyeron a crear otras “fantasías”³⁰ con sus diferencias y matices: la del desarrollo con inclusión y la de la reversión de la teoría de los términos del intercambio. Algunos análisis precipitados aludían a giros copernicanos, otros, más sensatos, recordaban los recurrentes problemas de restricción externa de nuestras economías, tradicionales exportadoras de materias primas (Rougier, 2014; Schorr, 2015).³¹ Es más, salvo excepciones, como el caso argentino, el proceso

29 Artículo de José Luís Fiori, disponible en: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/A-Geopolitica-do-Sistema-Imperial/34021>>. Consulta 23-07-2015.

30 Parafraseando a Celso Furtado cuando aludía a los conceptos de centro-periferia y de deterioro de los términos del intercambio.

31 Por ejemplo, en el caso argentino, el déficit de las manufacturas de origen industrial por el desequilibrio en autopartes, productos electrónicos y bienes de capital.

de desindustrialización precoz de las economías latinoamericanas continúa agravándose (Ricupero, 2014: 09-11; Bacha, 2013: 115-117).

La bonanza económica se ancló fuertemente en la demanda asiática y, particularmente, en dos de los principales espacios de acumulación (China e India), los que podrían cumplir, aunque con otra escala geográfica y demográfica, un rol parecido al de Inglaterra, homologando otra división internacional del trabajo en la que algunos países sudamericanos consolidarían su especialización en actividades alimenticias, mineras o energéticas, así como en determinados servicios (Sosa, 2011: 86-87). Sin embargo, cierta bonanza general se sostuvo, aunque con contratiempos, hasta la crisis internacional de 2008.

Mientras que en Argentina el PBI total (lapso 2005-2013) se incrementaba el 48,6% y el PB industrial el 47,5%, en Brasil el PBI total se incrementó el 32,2% y el industrial el 10,72%. Por su lado, en Argentina, prácticamente, se mantenía la participación del PB industrial sobre el PBI total, en tanto que en Brasil, y en el conjunto de América Latina y el Caribe, dicha participación disminuía.³²

En estos años, los gobiernos de los países sudamericanos se coligaron estableciendo alianzas o relaciones estrechas con otros países de su entorno, desarticulando el esquema radial convergente organizado por el *hegemón*. Así, soslayaron varios de los principios cardinales de la “diplomacia hegemónica”. Entre ellos, que cada país debía establecer relaciones bilaterales aisladas con EE.UU. y en competencia con sus iguales y vecinos; no debía participar en la conformación o fortalecimiento de conglomerados que excluyesen a la potencia hegemónica; ni negociar con el *hegemón* desde

32 Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp>. Consulta 28-07-2015.

un bloque endógeno; tampoco mantener relaciones diplomáticas o económico-comerciales estrechas con los estados enemigos o adversarios de este.

Por otra parte, tradicionalmente, el país hegemónico estipula cuáles son las amenazas o la principal hipótesis de conflicto que el país subalterno debe combatir (Sosa, 2012: 161). Pese a ello, en esta etapa, se desvanecieron esquemas multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Concomitantemente, se crearon en el ámbito de la UNASUR el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) y la Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE).

El sistema mundial de nuestros días es diferente del *bipolar de la guerra fría* y también de la *utopía de la globalización*, bajo hegemonía estadounidense. El mundo tiene hoy varios polos de poder en ciernes, unos más potentes que otros. Este fenómeno externo adicionado a la conformación de conglomerados relativamente autónomos en ciertos planos, contribuyó a debilitar la hegemonía estadounidense en estas latitudes, ya que su interés particular no fue percibido como coincidente o semejante al de diversos países sudamericanos.

En efecto, los diversos esquemas de cooperación e integración, posibilitaron que los estados del sur y latinoamericanos pudieran acumular un poco de poder sobre sí, no recurriendo al poder postizo de los EE.UU. Así fue que en esta década estuvieron menos sojuzgados a su hegemonía y a su coerción.

La señalada capacidad de maniobra desplegada por algunos estados sudamericanos, también tuvo su correlato interno a través de una relativa mejora en la distribución del ingreso. Sin embargo, y a pesar de los notables avances en la etapa posneoliberal, en el caso

argentino, no se alcanzaron los niveles de vida y trabajo de las décadas doradas del capitalismo.

La autonomía adquirida en el plano diplomático no tuvo igual correlato en el ámbito económico-comercial. Las distintas economías locales continuaron, en general, desvinculadas entre sí, dado que sus principales productos exportables se orientan hacia terceros mercados y su comercialización está a cargo de grandes corporaciones transnacionales.

Las elites gubernamentales y empresariales posneoliberales, no pudieron, o no quisieron, articular o integrar sus mercados en otro mayor, sino que estos continuaron operando como compartimentos estancos. Antes que perseguir la conformación de un gran mercado bi o plurinacional, las autoridades de los países sudamericanos siguieron un comportamiento inercial. Se adaptaron a una nueva y, presuntamente, provechosa división internacional del trabajo, en la cual se les asigna el rol de abastecedores de materias primas.

No se crearon organismos que conciban o planifiquen un futuro común para estos países. Cada uno de ellos actúa en paralelo y separado de los demás. Consecuentemente, no negocian como conglomerado MERCOSUR con determinados estados o corporaciones transnacionales (Sosa, 2010).³³

Mientras tanto, la producción mundial se encuentra descompuesta en múltiples mercados articulados por corporaciones transnacionales, que sí planifican su producción y comercialización a escala global, subcontratando parte importante de la producción y precarizando la mano de obra.

33 Por ejemplo, con la República Popular China o con las corporaciones automotrices para exigirles la implantación de centros de desarrollo tecnológico o de determinadas fábricas de partes o componentes en el espacio compartido del MERCOSUR. Sosa (2010).

Amenazas y desafíos actuales: ¿resurgimiento del ALCA bajo otros ropajes o fortalecimiento de la unión suramericana?

Durante la *etapa dorada del capitalismo y la bipolaridad*, Argentina y Brasil pudieron, con sus matices, desplegar un programa desarrollista asociado al capital extranjero. Más socialmente integrado en Argentina y menos en Brasil. Las alianzas sociales que impulsaron estos proyectos desarrollistas estaban conformadas por empresarios locales y extranjeros, coligados con las fuerzas armadas y, a veces, también con organizaciones sindicales.

En la *etapa globalizante y unipolar* en Argentina y Brasil se implementaron, con sus diferencias, *proyectos de crecimiento y decrecimiento subordinado*. Las fuerzas sociales sostenedoras de este tipo de iniciativa están hegemonizadas por las empresas privadas concesionarias de servicios públicos que operan en condiciones de monopolio u oligopolio, el sector financiero y los rentistas (Bresser Pereira, 2014: 302) y, finalmente, en este nuevo milenio con condiciones externas e internas distintas y favorables, solo se pudieron o quisieron implementar “iniciativas de resistencia” al *proceso de globalización financiera* dirigido por la entente angloamericana. En esta última experiencia se aunaron diversos sectores sociales que trataron de conformar una alianza productiva que recuperó algún espacio político respecto de sectores conectados al ámbito financiero y, fundamentalmente, al comercio internacional.

El debilitamiento del Estado en los países del MERCOSUR no ayuda y sí dificulta la promoción del bienestar colectivo de sus poblaciones. A diferencia de los EE.UU., solo tenemos pocas corporaciones privadas de capital exclusivamente local y si a ello agregamos el raquitismo estatal, poco es lo que puede concebirse o implementarse en términos de bienestar o inclusión social.

El ALCA y otros procesos de integración profunda de contenido asimétrico, que se proponen como sucedáneos del MERCOSUR, implican la renuncia a la formulación de políticas públicas de desarrollo industrial y tecnológico, así como a la privatización de la justicia, la cual sería reemplazada por tribunales arbitrales controlados por el inversor extranjero.

No sabemos a ciencia cierta si el ALCA quedó soterrado en el Atlántico marplatense o si puede resurgir bajo otros ropajes como la consolidación o extensión de la Alianza del Pacífico y/o la flexibilización del MERCOSUR. Tampoco sabemos cuál será el desenlace de la ofensiva desestabilizadora que se ha desatado sobre gobiernos elegidos por el voto de la ciudadanía y sobre algunas de sus empresas emblemáticas.

En estos últimos años, en la mayoría de los países sudamericanos, se produjeron cambios en la distribución de la renta pero la matriz económica de los mismos exhibió escasa mudanza. Los países del MERCOSUR y *a fortiori* los miembros de la UNASUR no privilegiaron –porque no pudieron o no quisieron– la conformación de un gran mercado interno plurinacional o casi continental, en *términos bolivarianos o cepalianos*. Tampoco concedieron particular prioridad al progreso tecnológico conjunto, a través del aumento del stock de conocimiento, o sea, al llamado *crecimiento shumpeteriano*. Efectivamente, sí se enfatizó el sendero de la división del trabajo por medio del comercio internacional, aprovechando la demanda asiática (*crecimiento ricardiano*).

En este contexto, el desafío es mayúsculo: encontrar y desarrollar las estrategias adecuadas para diversificar la matriz económica productiva de los países del MERCOSUR y/o UNASUR, garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas, generar más empleo, bienestar y calidad de vida, así como conocimiento incorporado y autonomía, en democracia.

Las elites de los países miembros del MERCOSUR y quizás también de la UNASUR tendrían que debatir qué tipo de esquema productivo y económico resultaría conveniente para el conjunto de los países, en cuáles sectores es aún posible poner en funcionamiento actividades con alto contenido local o regional; qué valor puede agregarse a las actividades primarias alimenticias, mineras y energéticas; a qué tipo de participación se puede aspirar en actividades de mayor complejidad tecnológica, evitando que nuestros países sean condenados exclusivamente a tareas de armaduría o subalternas de exiguuo valor añadido.³⁴

En tal sentido, el MERCOSUR, como entidad, debe negociar con otros estados, y/o conglomerados de estados, su lugar en el mundo y con las corporaciones, y grupos económicos y financieros, transnacionales la presencia y actuación de estos en su espacio regional compartido.

Brasil es núcleo del proceso de integración por su peso geográfico, demográfico y económico, esto es, más de la mitad de América del Sur. Mientras que Argentina es la segunda economía en importancia en la región. El rol de estos países y del MERCOSUR es clave para definir el destino sudamericano, en un momento en que Bolivia se encuentra en tránsito para su adhesión plena al conglomerado. En efecto, así se completaría la incorporación plena de la segunda potencia gasífera sudamericana, luego de Venezuela.

Así como la dupla Argentina-Brasil es la que sostiene el MERCOSUR, este debe tornarse hegemónico dentro de la UNASUR, la cual a su vez debe devenir la columna vertebral de la CELAC, en un diseño de poder desde abajo hacia arriba. Para concretar todo esto es necesaria la conformación de coaliciones político-sociales-nacionales que coincidan

34 No es lo mismo fabricar el motor de un avión o los componentes computarizados que el tapizado del asiento o los vidrios.

en un programa mínimo de construcción de redes de comunicación, infraestructura y energía bi o plurinacionales, cono o suramericanas.

Bibliografía

Arrighi, G., Silver, B. (2001). *Caos y orden en el sistema mundo moderno*. Traducción al castellano de Muri Madariaga J. Madrid, Akal.

Bacha, E. (2013). *Bonanca externa e desindustrializacao: uma análise do periodo 2005-2011. O futuro da industria no Brasil*, pp. 115-117. Río de Janeiro, Civilizacao Brasileira.

Bresser Pereira, L. C. (2014). *A construcao política do Brasil*, p. 302. Sao Paulo, 34 Ltda.

Fiori, J. L. (2007). *O Poder Global*. San Pablo, Boitempo.

Hendler, B. (2013). <<http://mundorama.net/2013/06/29/a-alianca-do-pacifico-e-os-rumos-da-america-latina-desafios-de-integracao-relacoes-especiais-com-os-estados-unidos-e-aproximacao-com-a-asia-por-bruno-hendler/Hendler>>. Consulta 23-07-2015.

Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina*, p. 13. Buenos Aires, Luxemburg.

Moniz Bandeira, L. A. (2010a). *Presencia de EE.UU. en Brasil. Dos siglos de historia*, pp.170-171. Traducción al castellano, Iriarte, C. Buenos Aires, Corregidor.

———. (2010b). *Geopolítica e Política Exterior. Estados Unidos, Brasil e América do Sul*, pp. 117. 2ª ed. Brasília, Fundacao Alexandre de Gusmao.

Pinheiro Guimarães, S. (2015). "MERCOSUR y China: tres caminos". Disponible en: <<http://www.amersur.org/Integ/Guimaraes1210-3.htm>>. Consulta 23-07-2015.

Ricupero, R. (2014). "Desindustrializacaoprecoce: futuro ou presente do Brasil?". En *Le Monde Diplomatique Brasil*, marzo 2014, pp. 09-11.

Rougier M. (2014). *Aldo Ferrer y sus días*. Buenos Aires, Lenguaje Claro.

Schorr, M. (2015). "La estructura y la coyuntura". Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/43-7347-2013-12-29.html>>. Consulta 23-07-2015.

Sosa, A. J. (2003) "¿MERCOSUR o ALCA?" Disponible en: <<http://amersur.org/Integ/MERCOSUR-o-ALCA.pdf>>. Consulta 29-07-2015.

- . (2004). "El ALCA como Constitución Global". Disponible en: <<http://amersur.org/Integ/ALCAyArg.htm>>. Consulta 27-07-2015.
- . (2010). "El MERCOSUR da un paso al frente". En *Le Monde Diplomatique*, año XII, n° 135, septiembre. Disponible en: <<http://www.amersur.org/Integ/A-donde-va-la-UNASUR-libro-MERCOSUL-A-UNASUL-Alberto-J-Sosa.pdf>>. Consulta 24-07-2015.
- . (2011). *A+B Alianza Argentina-Brasil e integración sudamericana*, p. 114. Buenos Aires, Biblos.
- . (2012). "Autonomía, desarrollo e integración: los casos de Argentina y Brasil". En *Perspectivas de Políticas Públicas*, año 1, n° 2, p.161, enero-junio. Lanús, Universidad Nacional de Lanús.
- . (2014). "¿Adónde va la UNASUR?" Disponible en: <<http://amersur.org/Integ/A-donde-va-la-UNASUR-libro-MERCOSUL-A-UNASUL-Alberto-J-Sosa.pdf>>. Consulta 29-07-2015.

Capítulo 6

Deuda, FMI y la Nueva Izquierda Latinoamericana

Un lugar para la autonomía

Lucila Rosso

Introducción

La coincidencia en el tiempo de líderes de similares características políticas en la región le da un color especial a la América Latina del comienzo de este siglo XXI. Líderes provenientes de distintas extracciones de la izquierda han sido elegidos –y muchos ya reelectos– por la voluntad popular en gran parte de los países de América Latina. Estos gobiernos, asimismo, no solo han coincidido en tiempo y modo de elección. Como veremos, también han desarrollado una nueva estrategia de relacionamiento externo que también marca este nuevo tiempo de la “izquierda latinoamericana”.

El cambio de esta era no se limita a *cuántos* y *quiénes* son los que gobiernan los países sudamericanos, sino también en *cómo* lo hacen. A diferencia de lo ocurrido durante las últimas décadas del siglo XX, en donde candidatos que triunfaban electoralmente con una plataforma de izquierda,¹ una

1 En el presente trabajo, por “izquierda” me referiré a aquella corriente ideológica que mantiene un fuerte compromiso en la búsqueda y consecución de mayores grados de igualdad, inclusión social y justicia, con una activa presencia del Estado como su principal responsable y promotor. Ver acápite tercero.

vez en el poder, implementaban políticas neoliberales,² las actuales victorias de la nueva izquierda latinoamericana han dado paso a una nueva era de experimentación política en la que estos gobiernos ampliaron su rol a favor del desarrollo, la redistribución y el bienestar social (Levitsky y Roberts, 2011; Murillo *et al.*, 2011). En este siglo XXI, estos gobiernos han logrado gobernar *desde* la izquierda.

Las condiciones que facilitaron esta diferencia exceden este trabajo y han sido exploradas por diversos autores (Rodríguez Garavito y Barret, 2004; Richardson, 2009; Murillo, Oliveros y Vaishnav, 2011; Kaufman, 2011; Weyland, 2011; Levitsky y Roberts, 2011). En este debate, existe consenso de que este siglo ha proporcionado un contexto macroeconómico favorable que redujo la necesidad de financiamiento externo de estas administraciones, permitió superávits fiscales y comerciales y el aumento de los niveles de reservas, todo lo cual, facilitó la realización de políticas de transferencia de recursos a los sectores más necesitados.

Sin embargo, ello no es suficiente para explicar por qué estos gobiernos tomaron la decisión política de destinar esa mayor cantidad de recursos –provocada por la disminución de las restricciones externas– a desplegar políticas para la reducción de las desigualdades sociales.

Como mencionan Etchemendy y Garay (2011), “la disponibilidad de recursos no dictamina el contenido de las políticas o las coaliciones que los gobiernos conforman”. Dichos recursos siempre podrían haber sido utilizados para financiar políticas orientadas a otros fines. Seguir el razonamiento contrario implicaría negar el lugar que la ideología ocupa en la acción política, una tesis que ha sido sostenida en

2 Por “neoliberalismo” haré alusión al menú de políticas que fueron ejecutadas por los gobiernos de América Latina, mayoritariamente durante la década de los noventa, que involucraron la desregulación del mercado, la apertura indiscriminada de las economías nacionales y la reducción de la función social del Estado.

décadas pasadas, precisamente, por quienes fueron los promotores del neoliberalismo salvaje.

En este trabajo, nos concentraremos en el análisis de dos administraciones que integran esta nueva “oleada” de izquierda en América Latina, Argentina y Brasil, a partir del análisis de las implicancias políticas de una medida concreta de ambos países, la cancelación anticipada de deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En contraste con los gobiernos de tinte neoliberal que permanecieron en el poder la década de los noventa –que postulaban al equilibrio fiscal por sobre el desarrollo nacional–, ambos gobiernos posicionaron la búsqueda del desarrollo como eje central de su plataforma política nacional e internacional, el cual no podía alcanzarse sin una intervención y presencia activa del Estado en el manejo de la economía y en el combate de las desigualdades sociales –postulado que desentonaba con el “Estado mínimo” que el neoliberalismo había implantado en ambos países sudamericanos–.

Luego de una década signada por el Consenso de Washington y estrechas relaciones con los Estados Unidos y el FMI, con sus negativos resultados para el bienestar social y el desarrollo de sus pueblos a la vista, ambos gobiernos anunciaron como componentes de su estrategia externa la afirmación de la soberanía nacional, la consolidación de la integración regional y la recuperación de los espacios de autonomía e independencia perdidos en el manejo de la política nacional, en particular, en materia económica, monetaria y fiscal.

Casi tres años después de su asunción, el 27 de diciembre de 2005, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva pagó anticipadamente la deuda total que su país mantenía con el Fondo Monetario Internacional (FMI), girando los quince mil quinientos setenta millones de dólares que adeudaba al

organismo. Pocos días después, el 3 de enero de 2006, a pocos meses de cumplirse sus tres años en el poder, el entonces Presidente Néstor Kirchner concretaba la misma medida, cancelando por adelantado los nueve mil quinientos treinta y cuatro millones de dólares que el país adeudaba, también, al FMI.

En ambos casos, las medidas fueron anunciadas como acciones para la recuperación de la autonomía e independencia nacionales, por dos gobiernos de la “nueva izquierda” regional, entre los cuales la literatura resalta importantes diferencias (Rodríguez Garavito y Barret, 2011; Kaufman, 2011; Levitsky y Roberts, 2011; entre otros).

Esto nos lleva a preguntarnos si este importante cambio en la política exterior de ambos estados frente al organismo de crédito destaca características distintivas de la “nueva izquierda latinoamericana” y marca el “cambio de rumbo” en la región. ¿Por qué pagaron estos gobiernos? ¿Respecto de qué o de quién buscaban mayores márgenes de autonomía? ¿Es este un elemento gravitante en este nuevo proceso sudamericano?

Este análisis, entonces, nos permitirá esbozar algunas respuestas a estos interrogantes, otorgándonos, en el proceso, una nueva perspectiva para identificar características comunes y contribuyendo a una nueva clasificación de los gobiernos de izquierda latinoamericanos.

La búsqueda de “autonomía” e “independencia”

Argentina

La valoración y obtención de mayores márgenes de autonomía nacional para el manejo de las políticas nacionales fue un elemento señalado con énfasis por el ex presidente

argentino, Néstor Kirchner, durante el discurso de anuncio de la cancelación anticipada de deuda con el FMI.

Se trata de un paso trascendental que nos permitirá mirar sin imposiciones, con autonomía y tranquilidad, sin urgencias impuestas, sin presiones indebidas la marcha de nuestro futuro. Un paso que con toda responsabilidad nos ayuda a construir un futuro más justo, inclusivo y equitativo, con una mayor flexibilidad en el diseño y la ejecución de la política económica, un paso que liberará recursos para afrontar con mejores herramientas la lucha por el crecimiento, el empleo y la inclusión social. Un paso que es ponerle fin a una época.

Resaltando las consecuencias del constante estado de endeudamiento para la política nacional, el cambio que simbolizaba la medida también fue remarcado por el Presidente Kirchner,

[la deuda con el FMI] ha sido constante vehículo de intromisiones, porque está sujeta a revisiones periódicas y ha sido fuente de exigencias y más exigencias, que resultan contradictorias entre sí y opuestas al objetivo del crecimiento sustentable (...) Hoy podemos decir que cada vez que nos endeudábamos, no solo nos debilitábamos ante el mundo, sino que fuimos perdiendo nuestra capacidad de resolver.

Es caudalosa la literatura que describe la relación entre la Argentina y el FMI luego de que el país cayera en la peor crisis de su historia en el 2001 y que resulta imprescindible para entender la decisión que analizaremos. Las palabras del Presidente Kirchner nos permiten identificar el inicio de una nueva relación entre Argentina y el organismo.

Desde su asunción, priorizó determinados objetivos de su proyecto de gobierno ante los cuales no cedería ante las presiones del FMI. Esta nueva actitud, aunque incorpora elementos de su antecesor Eduardo Duhalde, sería presentada por Kirchner como la nueva estrategia de negociación con el organismo de crédito.

Por su parte, luego de la crisis del 2001, el FMI cambió su actitud frente a la Argentina y adoptó una postura más dura e intransigente. A diferencia de lo ocurrido durante los años noventa –cuando las condicionalidades no cumplidas eran sistemáticamente perdonadas, posibilitando la nueva entrega de créditos–, el FMI condicionaba un nuevo acuerdo al cumplimiento previo de un “programa integral sustentable”, al tiempo que reducía notablemente la cantidad de financiamiento ofrecido al país. Sumado a ello, el Director Ejecutivo en ese momento, Horst Köhler, se había convertido en uno de los actores más resistentes a otorgar a la Argentina un nuevo préstamo. El funcionario creía que el país debía pagar por las consecuencias de sus irresponsables acciones, las cuales lo llevaron a la crisis.³

Consciente de esta nueva situación, en su asunción, Kirchner señaló que la posición del gobierno en la mesa de negociaciones con el FMI se endurecería y que el ritmo de pago de la deuda comenzaría a depender del nivel de crecimiento del país, dando prioridad al desarrollo económico y la igualdad social.⁴

3 Esta particular posición de Köhler frente a la Argentina se corrobora por las entrevistas realizadas. Asimismo, puede verse un mayor desarrollo de la misma en Tenembaun (2004).

4 En su discurso de asunción ante el Parlamento argentino, Kirchner afirmó que no se volvería a recurrir al aumento del endeudamiento ni al pago de la deuda “a costa del hambre y la exclusión de los argentinos, generando más pobreza y aumentando la conflictividad social. La inviabilidad de ese viejo modelo puede ser advertida hasta por los propios acreedores, que tienen que entender que solo podrán cobrar si a la Argentina le va bien”, “Creciendo nuestra economía crece nuestra capacidad de pago”.

Este argumento se convirtió en el paradigma de la estrategia de desarrollo y de manejo de la deuda externa del nuevo gobierno, a través del cual se procuró mayores márgenes de negociación con el FMI. Así, Kirchner lo utilizó en sus primeras negociaciones por un acuerdo con el organismo y con él evitó fijar metas cuantitativas que constriñeran al gobierno nacional durante los últimos trimestres del acuerdo. Fue, igualmente, utilizado para postergar la definición sobre los temas más conflictivos de las negociaciones, resultando en una redacción final ambigua⁵ que les permitió a ambas partes presentarse como “vencedoras” de la negociación (Bembi y Nemiña, 2007). Luego, el gobierno volvió a utilizar el argumento en ocasión de las revisiones trimestrales del programa, cuando el FMI, a pesar de que reconocía que los objetivos macroeconómicos y fiscales de las primeras dos revisiones estaban más que satisfechos por la Argentina, sostenía que el gobierno no había cumplido con algunas reformas estructurales. En aquella oportunidad, Argentina argumentó que había cumplimentado las reformas comprometidas pero de manera tal que no se afectara negativamente el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el empleo.

Ese debate mantuvo inestables las negociaciones con el FMI durante toda la vigencia del acuerdo, pero la situación se volvió más ríspida cuando el gobierno comenzó a percibir una mayor presión e intromisión del Fondo en asuntos que no eran parte de sus incumbencias formales.

5 Es necesario considerar también dos elementos que habían otorgado al Gobierno de Kirchner un mayor margen de maniobra. Por un lado, después del “11-S” se había producido un cambio en la actitud de los Estados Unidos frente a las negociaciones entre el FMI y la Argentina, ya no se involucraba activamente e intervenía solo en los momentos críticos para destrabar las negociaciones (de hecho, en su primer entrevista con Kirchner, Bush lo alentó a “negociar firme” con el FMI). Segundo, debido a la gran magnitud de la deuda que Argentina mantenía con el organismo de crédito, cualquier decisión abrupta del gobierno argentino que se acercara al *default* con el organismo podía complicar la situación financiera del propio FMI.

En paralelo a la ejecución del programa, la Argentina se encontraba en pleno proceso de reestructuración de la deuda externa privada declarada en *default*. Si bien, al inicio la política del FMI fue mantenerse apartado de este proceso, los acreedores privados externos comenzaron a presionar a sus gobiernos –que estaban representados en el Directorio del organismo–, modificando la postura del Fondo. En la visión del gobierno, el canje de deuda era un asunto que involucraba únicamente al Estado y sus acreedores, con lo cual el FMI no tenía motivos para entrometerse. Este intento de intervención volvió al gobierno más intransigente y el FMI comenzó a posponer las revisiones del acuerdo como respuesta. Para evitar una superposición en las negociaciones y un posible entorpecimiento del canje de la deuda privada en *default*, el gobierno decidió suspender las tratativas con el FMI hasta que el canje estuviese finalizado.⁶

Así, la relación con el FMI osciló entre la confrontación y la mutua disuasión: el FMI objetó las políticas económicas poscrisis –inclusive el *default* con los tenedores de bonos privados– pero al mismo tiempo un posible *default* por parte de uno de sus tres mayores acreedores resultaba un gran riesgo para las finanzas del organismo. La administración de Kirchner, por su parte, luchaba por alcanzar independencia en las políticas pero temía un frente común entre el FMI y los tenedores privados de bonos (Etchemendy y Garay, 2011).

Estas intromisiones eran lo que más molestaba al Presidente Kirchner. Según un funcionario de la segunda línea del

6 Al llegar la tercera revisión del acuerdo en vigencia, en julio de 2004, argumentando que existían demoras respecto del cumplimiento de algunas reformas, el FMI decidió postergar su tratamiento y unificarla con la discusión de la cuarta revisión, en septiembre. Como ello, terminaría superponiéndose con la apertura del canje de deuda con los acreedores privados, el gobierno decidió suspender la negociación hasta finalizada la reestructuración de la deuda, dejando unilateralmente interrumpido el acuerdo con el Fondo. En paralelo, el FMI aceptó el pedido argentino de postergar los vencimientos que operarían durante la vigencia del acuerdo.

Ministerio de Economía en ese momento, “lo que más conversábamos con el Presidente era el hecho de que el FMI no demandaba solo en tema de deuda, sino que lo hacía con muchos otros temas y el FMI es una institución muy fuerte, probablemente de las más fuertes de las internacionales”. Luego de la reestructuración de la deuda en *default*,

... lo que el FMI, en ese momento, estaba reclamando era una serie de asuntos distintos al dinero que le debíamos: que le pagáramos a los *hold outs* [del canje de deuda], al Club de París, que subiéramos las tarifas de los servicios públicos y que arregláramos una serie de contratos internacionales, entre otros. El FMI solicitaba toda esa variedad de medidas cuando solo le correspondía hacerlo en relación con las asimetrías monetarias, el tipo de cambio y/o las condiciones de balanza de pagos o desbalances internos que te permiten que tus productos salgan más baratos. Eso es para lo que el FMI está, para que la gente comercie mejor. Pero como éramos deudores, podían ejercer presión sobre nosotros en todos esos temas. Así, directamente, se fue al pago y eliminamos la presión. Eso fue lo que se logró pagando. Al no haber más deuda, no podían ejercer más presión y no nos podían pedir nada. Esa es la razón por la cual se le pagó, porque de no hacerlo hubiésemos mantenido una presión muy fuerte sobre un gobierno que quería trabajar en forma independiente.

Claudio Loser, un ex funcionario de la institución crediticia, sostiene la misma opinión:

El FMI ataca a la Argentina principalmente en dos asuntos. Primero, porque insistía en que negociara –y de una determinada manera– la deuda con los

acreedores privados, cosa que después Argentina hizo en sus propios términos. El otro asunto, era un tema de política fiscal, subsidios y tarifas de servicios públicos. Probablemente, también con temas de política monetaria, que era muy expansiva y porque la inflación estaba empezando a crecer. El FMI en eso debe haberle resultado un “lastre” al gobierno argentino, quien quería tener más libertad de acción sin tener que consultar al FMI.

De hecho, finalizado el canje de deuda con los acreedores privados, las negociaciones nunca llegaron a reestablecerse formalmente producto de la insistencia del FMI en poner sobre la mesa de negociación estos aspectos que el Gobierno consideraba centrales de su política económica y que, en consecuencia, no quería negociar. Así, el acuerdo quedó unilateral y virtualmente suspendido.⁷

Como primera conclusión, entonces, podemos afirmar que la medida se orientó a ganar autonomía respecto de las intromisiones del FMI en el manejo de la economía y las restantes políticas nacionales.

En efecto, durante los años noventa, a través de las condicionalidades impuestas a los países en vías de desarrollo

7 En tanto, la Argentina continuaba con el pago escalonado de los vencimientos refinanciados y se daba inicio a lo que luego sería caratulado por el gobierno como una política de “desendeudamiento”, más que como una decisión programada, como una consecuencia aprovechada por el nuevo gobierno. Bembi y Nemiña señalan que “la progresiva cancelación de los créditos pendientes con el Fondo nunca había sido planteada por el gobierno como un fin en sí mismo, sino que, en realidad, era el resultado de la suspensión unilateral del acuerdo vigente, lo que obligaba a nuestro país a continuar cancelando sus créditos con el organismo sin recibir sus desembolsos. Esto implicaba que, lógicamente, el stock de deuda con dicho organismo comenzaría a reducirse de manera más acelerada. De este modo, la consecuencia de la suspensión del acuerdo era resignificada pocos meses después como un pilar central de la política económica nacional, por lo que un resultado colateral de una decisión se convertía en el objetivo central de la misma: lograr mayor autonomía en la definición de las políticas estatales en materia económica” (Bembi; Nemiña, 2007).

para acceder a sus programas y líneas de crédito, el FMI supervisaba el cumplimiento de las líneas de reforma estructural. Mientras los estados latinoamericanos adquirían y renovaban sus préstamos, incrementaban sus deudas externas y, a medida que el endeudamiento crecía, lo mismo ocurría con el poder de condicionamiento del organismo sobre las decisiones de los gobiernos en el ámbito de la política económica. Así, el respaldo del FMI operaba como un aval a los gobiernos ante los ojos de los mercados, volviéndose fundamental mantener fluidas relaciones con el organismo, lo cual se traducía en la aceptación de nuevas condicionalidades.

En palabras del funcionario del Ministerio de Economía entrevistado, “El FMI te propone estructuras que después no son sostenibles porque son ideales y no necesariamente viables. ¿Hasta dónde el Estado tiene margen para decir que no? El Estado puede decir que no toda su vida, el margen está en cuánto quiere aislarse del mercado”.

Sin embargo, recordemos que al momento de la cancelación anticipada de deuda, la Argentina mantenía suspendido el acuerdo que tenía con el organismo y continuaba con el pago escalonado de los vencimientos refinanciados. En consecuencia, las revisiones trimestrales del FMI, fuentes de condicionamientos e intromisiones, no se realizaban al momento de la cancelación de la deuda.

Evidentemente, no se trataba únicamente de ganar autonomía frente a las constantes presiones e intromisiones del FMI, que, mayoritariamente, eran vehiculizadas a través de las revisiones. Había algo más.

La motivación económica

Inicialmente, es necesario considerar el impacto económico de la medida estudiada a fin de determinar si la cancelación anticipada fue una decisión orientada a obtener una ganancia económica para el país.

Para realizar el pago anticipado de deuda con el Fondo, el Gobierno Nacional dispuso la utilización de las reservas que excedían las afectadas al respaldo de la base monetaria, las “reservas de libre disponibilidad”. Para ello, el Tesoro emitió una letra intransferible en dólares a diez años por el total de la deuda (9.530.110.689 de dólares), con una tasa de interés igual a la que devengaban las reservas internacionales, para entregar al Banco Central de la República Argentina (BCRA) como contraprestación de las reservas utilizadas por el Gobierno Nacional.⁸

En consecuencia, si bien se produce una disminución de la exposición internacional de los pasivos argentinos, la deuda en valores nominales continuó siendo similar pero, en lugar de mantenerse endeudado con el FMI, el Tesoro argentino contrajo deuda con el BCRA aunque a plazos, moneda y tasas de interés más benignas. Asimismo, aun cuando con la cancelación anticipada el gobierno ahorró ochocientos cuarenta y dos millones de dólares en intereses, con posterioridad la Argentina realizó una serie de operaciones financieras en el mercado de capitales para recuperar las reservas utilizadas. En dichas transacciones, se aplicó una tasa de interés a la que proporcionaba el FMI, lo cual implicó cierta pérdida económica para el país.

El funcionario del Ministerio de Economía entrevistado confirma lo expresado,

... no podría decir si hicimos un buen o mal negocio. Si mirás los números matemáticos vas a advertir que la tasa de interés del mercado era más costosa para nosotros que la que nos aplicaba el FMI, es cierto.

8 Así, el BCRA abonó DEG 6.655.729 millones, que se depositaron en dieciséis cuentas del FMI y tuvieron dos puntos de partida: a) DEG 3.656 millones desde la cuenta en el Banco de Acuerdos de Basilea; b) DEG 3.000 millones partieron desde la cuenta que la Argentina tenía en el FMI. Para más detalles ver BCRA 2006.

Pero la pregunta es, ¿cuándo voy al FMI qué otras cosas me demanda que hacen que su préstamo me salga más caro? Así que el costo de una deuda con el FMI es un costo que no se puede medir en números. En la práctica, le hubiese costado más al país mantener la deuda con el FMI. Fue una decisión política.

Podemos, entonces, desestimar el argumento de que la decisión de cancelar anticipadamente la deuda con el FMI se haya fundado –al menos prioritariamente– en la búsqueda de una ganancia económica y, al mismo tiempo, identificar evidencia para concluir que el desendeudamiento anticipado puede haber sido motivado, principalmente, por consideraciones de índole política.

La autonomía para dar las señales

Afirmamos que durante las últimas dos décadas del siglo XX, el poder de condicionamiento del FMI en el ámbito de la política nacional aumentaba en paralelo a las deudas externas de los países que requerían de su asistencia. Asimismo, manifestamos que el respaldo del FMI operaba como un aval de los gobiernos ante los ojos de los mercados. Para mantener el visto bueno, entonces, era fundamental mantener fluidas relaciones con el organismo, aceptando sucesivamente sus condicionalidades.

En efecto, existe evidencia de que una sanción indirecta por rechazar las condiciones del FMI involucra a los acreedores (Joyce, 2002). “Las organizaciones como el Club de París, casi siempre requieren que el país esté en buenos términos bajo un acuerdo con el FMI si alguna negociación se va a llevar a cabo. Rechazar las condiciones del FMI puede finalizar una refinanciación de la deuda, desesperadamente necesitada por muchos países en desarrollo” (Bird, 2006).

Este mecanismo, constatable durante los años noventa, implicó que los Estados en desarrollo que acordaban un programa de asistencia financiera con el FMI fueran permitiendo que el organismo cumpliera prioritariamente la función de calificar el grado de solvencia, estabilidad y seriedad de sus economías, desplazando al propio Estado en esa materia. En otras palabras, era el FMI quien daba la “señal” hacia los mercados internacionales y los países del mundo de la confiabilidad y el rumbo de las economías nacionales. Al rubricar un programa con el FMI, entonces, esa economía recibía casi de manera automática un “sello de aprobación”, volviéndose una economía confiable para invertir y para hacer negocios. Las acciones del Estado, entonces, no eran suficientes o, en el mejor de los casos, eran tomadas como señales secundarias del rumbo económico caminado.

Un reconocido periodista y economista entrevistado corrobora que ello estuvo en evaluación por el propio Presidente Kirchner, “Desde el punto de vista económico, el pago al contado no tenía ningún sentido. Vos podrías haber dejado al país sin programa con el Fondo e ir pagando los vencimientos de la deuda a medida que iban cayendo, sin ninguna participación del FMI pero tampoco pagando de contado. Pero Kirchner decía que no, que quería dar la señal política”.

En este orden de ideas, la cancelación de deuda argentina puede visualizarse como una medida orientada a recuperar la autonomía del Estado para enviar las señales del rumbo de sus políticas domésticas y, en particular, de la estabilidad y confiabilidad de la economía nacional, quitando la legitimidad a todo otro actor que pretendiese ser el vocero o poner en cuestión las definiciones estatales. A partir de la cancelación anticipada, entonces, en Argentina esa volvería a ser una potestad privativa del Estado Nacional.

Frente a la crisis y consecuente *default* que había puesto en duda la seriedad y el compromiso del país en su manejo y la

cancelación de sus deudas, y en el marco de la reestructuración de la deuda externa en default, la cancelación anticipada de deuda resultaba una muestra de solvencia y, con ello, de que el rumbo económico definido por el Estado –que aún era percibido como de dudoso éxito por algunos sectores– era el correcto.

Existen otros elementos que refuerzan la validez de esta interpretación. En primer lugar, el anuncio presidencial de la medida estuvo inundado de referencias a los ejes claves del modelo económico del gobierno y sus auspiciosos resultados, entre los que se encontraba la misma cancelación anticipada de deuda. Desde el 2002 la situación económica y fiscal de la Argentina comenzó a mejorar significativamente, lo que le permitió, luego de una década de déficits y restricciones externas, contar con novedosos niveles de crecimiento económico y sucesivos superávits comerciales. Ello, le otorgó al país grados de fortaleza en el frente externo que redujeron la urgencia del financiamiento demandado al FMI. Asimismo, este favorable contexto económico provocó la acumulación de reservas internacionales que luego serían utilizadas para la cancelación anticipada de deuda.

En el anuncio, Kirchner sintetizó las políticas económicas escogidas que permitieron hacer sostenible ese favorable contexto, “Podemos hacerlo [el pago anticipado] por la continuidad del notable esfuerzo en materia fiscal, que permite dar consistencia a sucesivos superávit, como por el dinamismo exportador creciente, que permite contar con superávit comercial que contribuya a la generación de un ambiente macroeconómico estable”, por los altos niveles de reservas acumuladas “que hemos multiplicado más de tres veces, desde el mínimo de 8.250 millones de dólares, registrados a comienzo de 2003”.

El anuncio fue acompañado por una conferencia de prensa en la que la Ministra de Economía y el Presidente del Banco Central explicaron los detalles técnicos y las

implicancias económicas de la medida, dándole transparencia a la señal y demostrando que no solo era política sino también económica.⁹ Como afirmó el presidente, esto reflejaba, solvencia y previsibilidad.

Así, la Argentina, que desde 2001 había “desoído” los consejos del FMI llegando a suspender el programa que mantenía con el organismo –y prescindiendo así, voluntariamente, de su aval frente a los mercados–, lograba las condiciones económicas para cancelar sus préstamos. El nuevo gobierno demostraba así, el compromiso de honrar sus deudas y que podía avanzar “solo”, con los recursos y la solidez necesarios, exponiendo con ello que los pronósticos del FMI habían errado. El organismo, entonces, ya no podía resultar un confiable aval y vocero de la estabilidad económica de los países del mundo.

Así, desplazando al FMI de uno de los principales roles que había desempeñado durante la década pasada, Kirchner demostraba firmeza en sus posiciones, dándole una “vuelta de página” a una década en la cual la Argentina había sido considerablemente permeable a las presiones del FMI y las de los acreedores e inversores extranjeros.

El proceso de renegociación de la deuda privada en *default* también resalta esa voluntad del gobierno nacional. Toda vez que el FMI intentó influir en la renegociación y condicionar el devenir de la relación de asistencia financiera bilateral con exigencias sobre la materia, Kirchner procuró dejar al FMI al

9 En línea con las implicancias políticas anunciadas por el presidente, la ministra de Economía destacó que la cancelación mejoraba “las perspectivas económicas, financieras y fiscales del país y tiene un valor simbólico porque la Argentina recupera la autonomía y la iniciativa para decidir las políticas que llevará adelante”. Asimismo, puntualizó los datos que demostraban la solidez macro de la economía (los superávits gemelos, fiscal y comercial, la alta tasa de actividad, los niveles de gasto, entre otros). El Presidente del Banco Central, por su parte, se concentró en los detalles operativos de la concreción de la medida y ratificó la política de acumulación de reservas del gobierno, destacando el efecto monetario neutro de la cancelación, a fin de eliminar cualquier sospecha de ajuste devaluatorio en el peso argentino.

margen de las negociaciones. Para el gobierno, el organismo no tenía legitimidad para participar del proceso. Este era un asunto entre ‘deudor’ y ‘acreeedor’, atributos con los que no contaba el Fondo. Al inicio, el FMI respetó esta voluntad, sin embargo, a medida que la propuesta oficial cobraba forma, los mismos acreedores presionaron exitosamente a sus gobiernos para que, como miembros del *Board* del organismo, lograran que el FMI intermediara a favor de sus intereses a fin de obtener, entre otras, una quita menor. El conflicto se resolvió cuando el gobierno suspendió el acuerdo con el FMI para evitar superponer las negociaciones de las revisiones con las asociadas a la reestructuración de la deuda y mantener así las negociaciones en ámbitos separados.

Queda en evidencia, entonces, el recelo del gobierno argentino por mantener un manejo autónomo de la renegociación, así como su firmeza en mantenerse como el único vocero de la capacidad de pago y el estado de la economía argentina. El gobierno nacional era el único que conocía con certeza el estado de la economía nacional y, por tanto, solo él podía negociar confiablemente con sus acreedores. Este es un segundo elemento que pone en evidencia la voluntad del gobierno en ratificar que sería el propio Estado el único actor en la definición de las políticas nacionales y que estas no serían modificadas ante presiones o intromisiones foráneas.

En estos términos, es posible considerar que la decisión argentina de cancelar anticipadamente su deuda con el FMI también se fundó en la voluntad del gobierno de recuperar la autonomía en dos sentidos: en la definición y manejo de las políticas nacionales así como en el envío de las señales del rumbo de la política programática hacia el mundo. Anticipando el pago de contado, Kirchner demostraba recuperación económica y compromiso de pago pero, fundamentalmente, enviaba una señal al mundo de que a partir de su asunción las únicas acciones que deberían tomarse en

cuenta para evaluar el rumbo argentino serían las proporcionadas por el Estado Nacional.

Efectivamente, los programas con el FMI parecerían no proveer garantía alguna de flujos de capital de otras fuentes. Al contrario, lo que realmente parece importar es el compromiso gubernamental con una sonora e internamente consistente agenda de reforma política a ser percibida por los mercados de capitales. Tener un programa con el FMI no genera necesariamente esa percepción. Al mismo tiempo, es posible para los gobiernos crearla sin un programa con el FMI. (Bird, 2006)

A juzgar por los hechos, el Presidente Kirchner parecía tenerlo claro.

Brasil

El ejemplo brasileño presenta similitudes y diferencias. En el segundo semestre del año 2002, previo y durante la campaña electoral que llevaría a Lula da Silva a la presidencia, Brasil sufrió un fuerte ataque especulativo que generó la reducción de las líneas de financiamiento externo, el aumento del riesgo país y una fuerte depreciación del real. La inflación aumentó considerablemente y se produjo un rápido deterioro de las finanzas públicas: la deuda líquida del sector público ascendió al 51,3% del PBI y las reservas internacionales eran escasas, correspondiendo un 55% de ellas a un préstamo que el FMI había otorgado durante el gobierno antecesor a Lula, el de Fernando Henrique Cardoso (Sader y García, 2010).

Ante este difícil contexto, el acuerdo que firmó Cardoso con el FMI incluyó una línea de financiamiento de refuerzo para hacer frente al ataque especulativo que se estaba

viviendo –la *Supplemental Reserve Facility* (SRF)–, financiamiento que según el mismo FMI, fue el más grande que otorgó bajo esta modalidad.

En paralelo, Brasil se encontraba en medio de la campaña electoral que llevaría a Lula a la Primera Magistratura. Al mismo tiempo que el candidato de la izquierda crecía en las encuestas, también lo hacía la desconfianza del mundo financiero respecto del manejo económico que Lula pudiese hacer de llegar al gobierno. El Partido de los Trabajadores (PT), del cual Lula fue candidato, es históricamente crítico del FMI, las instituciones internacionales de crédito y la ortodoxia económica que estas imponen, lo cual era valorado negativamente por los mercados internacionales, quienes temían el inicio de una política económica “heterodoxa y populista”.

A raíz de ello, Lula decidió anticipar la política económica que llevaría adelante si llegaba al gobierno. En la “Carta al Pueblo Brasileño”,¹⁰ sugirió que mantendría una política económica ortodoxa. “Realmente dirigida a la comunidad de inversores extranjeros y domésticos más que a los ciudadanos en general, la carta se compromete a mantener muchas de las políticas económicas de la era de Cardoso y a cumplir el acuerdo que Brasil previamente había cerrado con el FMI” (Hunter, 2011). Control de la inflación, superávit fiscal y el respeto a los contratos ya aprobados, según la Carta, eran la única manera de llevar a Brasil por la senda del crecimiento, la reindustrialización, el aumento del consumo interno y la reducción de las desigualdades sociales generadas y pronunciadas por el neoliberalismo del anterior gobierno. Finalmente, y a pesar de la desconfianza, Lula triunfó y aplicó una política económica de tinte ortodoxo que fue

10 Carta ao povo brasileiro, Luiz Inacio Lula da Silva, Declaración presentada el 22 de junio de 2002 durante la campaña a la presidencia.

dando estabilidad a la economía brasileña, un hecho que fue reconocido y halagado por el mismo FMI en cada una de las revisiones del acuerdo. El establecimiento del control de la inflación como una prioridad, el mantenimiento de altas tasas de interés y la rigurosidad fiscal, en general, marcaron un compromiso fuerte con la reforma de mercado y la competitividad internacional. El gobierno incluso llegó a mantener niveles de superávit fiscal que excedían los objetivos convenidos en el acuerdo suscripto con el Fondo. Asimismo, el intenso crecimiento de la economía mundial provocó un aumento notable de las exportaciones que relajó el sector externo de la economía (Barbosa y Pereira de Souza, 2010; Hunter, 2011).

A poco de cumplirse un año de la asunción –el 15 de diciembre de 2003–, con la economía estabilizándose y recuperando la confianza, el gobierno decidió extender y ampliar el acuerdo que mantenía con el FMI, aclarando que tal decisión se realizaba como parte de una estrategia de “salida” del apoyo financiero del FMI. Así, el acuerdo sería tratado como “preventivo”, es decir, el gobierno no utilizaría los recursos financieros que se le fueran otorgando, sino que estos funcionarían como un reaseguro ante la posibilidad de nuevas crisis externas. En palabras del propio gobierno, “Debemos resaltar, no obstante, que no tenemos la intención de hacer ningún desembolso bajo este acuerdo y que la presente solicitud de extensión es parte de nuestra estrategia de retirarnos del apoyo del Fondo. La extensión propuesta proveerá de un seguro contra el impacto de cualquier deterioro en el ambiente externo” (FMI, 2003b).

Desde aquella oportunidad hasta la terminación del acuerdo (la décima y última revisión se produjo el 23 de marzo de 2005), la relación del gobierno del Presidente Lula con el FMI era presentada reiteradamente como de coincidencias y mutua colaboración. Las revisiones del acuerdo se fueron

aprobando en tiempo y forma y todas resaltaban la recuperación de la economía y el manejo acertado de las políticas públicas por parte de la administración del PT. Las autoridades del FMI viajaron frecuentemente a Brasil, donde concretaron sucesivas entrevistas con el presidente y sus ministros, que se cristalizaban en halagadores comunicados oficiales destacando el avance de la economía brasileña y la confianza del organismo en el país sudamericano. Ello no ocurrió con la misma fluidez en el caso argentino.

Finalizado el acuerdo con el FMI y habiendo desistido el gobierno brasileño de renovar la asistencia financiera del Fondo, Lula realizó la primera cancelación anticipada de su deuda con el FMI y, el 14 de julio de 2005, le comunica al organismo que repagará los cinco mil millones de dólares que el país le debía en el marco de la SRF aprobada. Algunos meses después –el 13 de diciembre–, el gobierno anuncia públicamente la cancelación total y anticipada de los quince mil quinientos setenta millones de dólares que el país aún debía al FMI.

Al momento del anuncio, el mandatario brasileño manifestó que la medida le permitía a su gobierno tener independencia para delinear nuevas acciones y atender las necesidades sociales y productivas de Brasil. Según Lula, el pago “le da soberanía a Brasil y le permite caminar con sus propias piernas”. Asimismo, manifestó que la cancelación anticipada le permitía a Brasil ahorrarse novecientos millones de dólares en intereses, que serían destinados a inversiones en áreas de educación, salud e infraestructura.

Con lo dicho, ya se pueden delinear algunas similitudes y diferencias entre el caso de Brasil y el de su vecina, la Argentina. Ambos gobiernos anunciaron la medida como un gesto de soberanía e independencia que les permitía ganar autonomía. Sin embargo, en el caso de Brasil se advierte una relación mucho más fluida con el organismo que el en caso argentino.

Paulatinamente, para el FMI, Brasil se transformó en un ejemplo de lo que había que hacer en la nueva era.¹¹ La aprobación de las revisiones sin dilaciones, las frecuentes reuniones de las autoridades con el Presidente Lula da Silva y sus funcionarios así como sus visitas a Brasil y las escasas condicionalidades impuestas al país latinoamericano para la extensión del acuerdo en el 2003, convalidan las diferentes relaciones entre Brasil y Argentina con el organismo. Podemos colegir que el FMI no resultaba un actor tan molesto e intrusivo para Brasil como para la Argentina. Incluso, los frecuentes elogios del FMI a la economía brasileña alejaron cada vez más la posibilidad de un nuevo ataque de desconfianza.

Aunque la política ortodoxa desplegada por Brasil en el marco del acuerdo con el FMI limitaba el avance vigoroso en las políticas sociales comprometidas por Lula en su plataforma electoral –inspirada en el ideario de izquierda del PT– (Hunter, 2011), no se advierte con claridad la necesidad de evitar la intervención del FMI en la economía y, en consecuencia, buscar mayores márgenes de autonomía en este aspecto, a diferencia de lo que ocurrió en el caso argentino.

Considerando esto, y que: a) al momento del pago anticipado, Brasil estaba económicamente recuperado, al punto de no haber utilizado los recursos financieros que el FMI le había otorgado durante los últimos dos años; b) el acuerdo con el FMI se encontraba regularmente finalizado; c) que el gobierno había descartado solicitar un nuevo préstamo y d) que dicha declaración había sido recibida con cierto ánimo de gratificación y éxito por el propio FMI. ¿Por qué Brasil pagó anticipadamente? ¿Respecto de qué o quiénes el gobierno ganaba autonomía e independencia?

11 Entre otros, en el Comunicado de Prensa del FMI que anuncia la extensión del acuerdo, el organismo afirmó que el desempeño brasileño "continuaba siendo ejemplar". Ver: Press Release nº. 03/217, 15 de diciembre de 2003.

Como en el caso argentino, existen dos posibles explicaciones a considerar. Durante los primeros dos años del gobierno de Lula, los sectores más cercanos al ala izquierda del PT se sentían defraudados por el rumbo económico que había tomado el gobierno. La ortodoxia y el ajuste en detrimento de las políticas sociales eran considerados un desvío de la ideología fundacional del Partido y de la plataforma electoral que llevó al PT al poder. Se acusaba al gobierno de continuar con el rumbo de su antecesor neoliberal, traicionando las promesas de cambio.

En palabras de un ex asesor de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda, “En los primeros tres años del gobierno de Lula da Silva, la visión neoliberal predominó en las acciones de política económica” (Barboza y Pereira de Souza, 2010). Un destacado economista de la CEPAL también recuerda esta polémica,

En aquel momento existía en Brasil un debate que confrontaba las dos visiones económicas existentes al interior del gobierno de Lula, “Crecimiento vs. Estabilidad”. La extensión del acuerdo que negoció con el FMI casi no tuvo condicionalidades por dos motivos. Primero, porque el gobierno estaba desplegando una política económica ortodoxa, afín al Fondo y, luego, porque el mercado ya estaba convencido que la economía iba bien y que el PT no iba a romper con el FMI. Al momento de cancelar anticipadamente la deuda, el sector externo estaba estable (aunque con bajo crecimiento), por lo cual la señal económica ya estaba dada. Sin embargo, desde el 2002 aún era importante la desconfianza del PT. La medida, entonces, fue para el ámbito doméstico, en pocos meses había elecciones presidenciales en el país y esta era una medida que iba a ser visualizada con agrado por el PT y sus socios.

Desde esta perspectiva, la cancelación anticipada de deuda de Brasil también resulta una medida fundada en razones políticas –como en el caso argentino– pero dirigida al ámbito doméstico, en donde no se trata, principalmente, de ganar autonomía frente a las presiones del FMI sino de ratificar la orientación autonomista e independentista que es base ideológica del partido en el gobierno. Como destaca un importante especialista en los asuntos brasileños, “La medida incluye elementos políticos de la tradición ideológica del PT y su posición histórica respecto del FMI”.

Las acciones de Brasil frente al FMI a lo largo del gobierno de Lula nos permiten analizar con mayor profundidad a la medida.

Si no fue el único, Brasil, probablemente, haya sido uno de los pocos países deudores del Fondo que, sin necesitar sus recursos financieros, extendió y agrandó su programa de asistencia con el organismo, incluso manifestando que la decisión formaba parte de una estrategia para abandonar la asistencia financiera de la que supo ser una de las instituciones crediticias más influyentes del globo. Este hecho está lejos de ser solo una anécdota de las relaciones con el organismo. Al dejar de hacer uso de los recursos otorgados, pero al mismo tiempo ampliar el acuerdo con el FMI, Brasil estaba emitiendo una clara señal de que la recuperación económica que estaba experimentando –que se consolidaría pocos años después–, no era el resultado del apoyo financiero del FMI, sino del exitoso manejo que de la economía estaba haciendo el propio gobierno. Al mismo tiempo, “endulzaba” al organismo permitiéndole participar del proceso de recuperación y manteniendo la relación en términos armoniosos y de colaboración.

Aquí aparecen nuevas coincidencias con el caso argentino. La cancelación anticipada de deuda con el FMI fue la natural convalidación de una señal de autonomía e

independencia que Brasil había comenzado a dar un tiempo atrás. Brasil no necesitaba del FMI para andar y desarrollarse –más bien podría pensarse que era el FMI quien necesitaba estar cerca de la recuperación del gigante latinoamericano–. Desde el 2003, Brasil tenía crédito y acceso al financiamiento externo que no utilizaba, pero cancelando anticipadamente su deuda con el FMI, Brasil no dejó lugar a dudas de que podía proveerse por sí mismo de todos los recursos que necesitaba para desarrollarse.

En este sentido se expresa Claudio Loser,

Brasil era visualizado por el FMI como país que había hecho las cosas muy bien. La cancelación, vista con agrado por el Fondo, fue una muestra de la vocación brasileña de consolidarse como el país más importante de América del Sur y como segundo en el continente después de los Estados Unidos (ahí existe una competencia con México, pero es otro tema). Lo cierto es que Brasil estaba en condiciones financieras muy razonables con lo cual quisieron demostrar que no necesitaban más del FMI. Fue una señal de proyección internacional e interna.

A juzgar por la afirmación de Barboza y Pereira de Souza, la estrategia brasileña resultó exitosa. La cancelación anticipada de deuda consolidó la autonomía pretendida por Brasil respecto de la asistencia del FMI y le otorgó margen para llevar a cabo su plataforma económico-social original:

La mejora de las cuentas públicas y la reducción de la vulnerabilidad externa de Brasil permitieron su independencia en relación con los organismos de crédito. Fue fundamental en este proceso, el pago de la deuda al FMI y la opción estratégica funda-

mental de apostar al crecimiento en vez de radicalizar la incierta propuesta de ajuste fiscal contractivo, basado en los cánones liberales, esto terminó siendo una opción convalidada por los resultados inmediatos. (Barboza y Pereira de Souza, 2010)

¿Es la autonomía un elemento característico de la nueva izquierda latinoamericana?

Existe consenso en la literatura acerca de que los nuevos gobiernos de la izquierda latinoamericana, aunque comparten su tendencia política, mantienen diferencias con sus pares de décadas anteriores. La actual izquierda latinoamericana no postula como objetivo final la instauración del clásico modelo de gestión socialista del Estado o la dictadura del proletariado –tampoco el “socialismo del siglo XXI” de Hugo Chávez parece orientarse a tal fin–, la acción armada ya no es una opción en términos teóricos ni prácticos mientras crece el compromiso democrático en la región. Los actuales gobiernos de la nueva izquierda han llegado al poder a través de elecciones democráticas y transparentes, incluso muchos de ellos han sido ratificados en el poder por la voluntad popular en elecciones con considerables márgenes de pluralismo (Lula y Dilma Rouseff en Brasil, Cristina Kirchner en Argentina, José “Pepe” Mujica en Uruguay e incluso Hugo Chávez –frecuentemente anunciado como un líder autoritario– se ha sometido a reiteradas elecciones democráticas). El debate “revolución o reforma” se dejó a un lado para abrir espacio a uno más pragmático sobre las alternativas igualitarias al neoliberalismo de la década de los noventa, en un contexto de economías de

mercado (Levitsky y Roberts, 2011; Rodríguez Garavito y Barret, 2005; De Souza Santos, 2005; Natanson, 2008; Murillo, Oliveros y Vaisnav, 2011; entre otros).

Teniendo esto en cuenta y las distintas experiencias de izquierda que son actuales en la región (en relación con sus programas, su origen, su nivel de radicalismo frente al neoliberalismo, etcétera), la literatura ha definido a la Nueva Izquierda Latinoamericana por su compromiso en la búsqueda y consecución de mayores grados de igualdad, inclusión social y justicia para los habitantes de la región (Levitsky y Roberts, 2011; Rodríguez Garavito y Barret, 2005; Natanson, 2008). Ello, cabe agregar, con una renovada presencia del Estado como su principal promotor. Aunque podemos advertir que el concepto de *autonomía* ha sido reiteradamente mencionado por los líderes de la Nueva Izquierda Latinoamericana en sus discursos y medidas de gobierno, la teoría aún no ha reflexionado sobre el lugar que esta adquiere en este proceso. En este sentido, es relevante pensar la autonomía como una posible estrategia de estos gobiernos para la obtención de mayores grados de igualdad.

En la era de globalización –o posglobalización– resulta difícil pensar un país aislado del resto del mundo o inmune a las condicionalidades que este entorno puede imponerle su gobierno. No solo hablamos de restricciones a la economía, sino también de aquellas que pueden modificar la distribución de poder relativo en el escenario internacional y, en tal sentido, de la asignación global de los recursos para asegurar el bienestar humano. En consecuencia, debemos pensar en cuál es la estrategia de estos gobiernos en relación con su ambiente externo.

Las nociones de *imperialismo* y *dependencia* –contracaras de la de *soberanía* y *autonomía*– han sido un tradicional estandarte de la cultura popular y política de izquierda para

explicar la conformación de las relaciones de poder en el mundo. Es caudalosa la literatura que explica, analiza y critica el sometimiento que han vivido los países periféricos y de menor desarrollo por parte de las naciones centrales y más desarrolladas. Sin embargo, en el debate actual sobre la nueva izquierda latinoamericana, estas nociones han sido casi olvidadas.

En este sentido, entonces, la *autonomía* de la nueva izquierda puede ser visualizada como la estrategia externa de estos gobiernos para la obtener mayor equilibrio del poder mundial y, al mismo tiempo, para enlazar su actividad en el ámbito internacional con las desarrollada a nivel doméstico en aras de obtener –aquí también– mayores grados de igualdad. Autonomía también definiría, entonces, la relación que han establecido entre lo sistémico y lo doméstico. Mayor igualdad en el ámbito internacional para obtener mayor igualdad en el ámbito nacional. Así, la autonomía también se erige como una característica de la nueva izquierda latinoamericana, que retoma y hace realidad las viejas tradiciones antiimperialistas e independentistas de la izquierda tradicional.

Asimismo, los gobiernos de la Nueva Izquierda Latinoamericana han incluido, como parte de esta estrategia, su asociación a fin de acumular poder relativo y lograr mayor paridad en el ámbito internacional. En ese sentido, la política exterior de estos gobiernos ha procurado fortalecer los espacios regionales de integración político-económica ya existentes como el MERCOSUR –que a través de los años fue ampliando sus miembros–, conformando nuevos foros como la UNASUR y abandonando antiguos proyectos de asociación regional que pretendían perpetuar la dependencia y el subdesarrollo de la región sudamericana, como el ALCA, símbolo del neoliberalismo a nivel internacional.

Así como son variados en orígenes, trayectorias y programas, tal como hemos visto en los apartados anteriores, es

cierto que estos gobiernos también tienen sus matices en la búsqueda de su autonomía nacional. Sin embargo, lo expresado en este capítulo nos permite comenzar a entender la *autonomía* como una cualidad de estos nuevos gobiernos de izquierda en su actividad internacional.

Conclusiones

Al inicio de este capítulo nos propusimos identificar en qué medida la búsqueda de mayores márgenes de autonomía era un elemento que define los actuales procesos políticos de la izquierda latinoamericana y, en particular, de su estrategia de relacionamiento externo. Asimismo, pretendimos explicar su significado tanto en el caso de Argentina como en el de Brasil.

Corroboramos que la voluntad de recuperar la autonomía es un factor que permite explicar, aunque con matices, en ambos casos, la voluntad de estos dos países de finalizar su relación de asistencia financiera con el FMI a través de la cancelación anticipada de sus deudas. En el caso argentino, la medida fue adoptada por el gobierno de Néstor Kirchner a fin de recuperar su autonomía para dar las señales al público externo del rumbo de las políticas nacionales, así como de la firmeza y seriedad en la negociación e impermeabilidad a las intromisiones foráneas. En este caso, la voluntad de enviar una señal de autonomía en el manejo de la política nacional también tuvo relevancia.

En el caso de Brasil, la medida se orientó a dar una señal de autonomía tanto al ámbito interno como al ámbito externo al Estado. En el primero, se orientó a los sectores del partido de gobierno más izquierdistas, que discordaban con la política económica afín al FMI que venía desplegando el gobierno de Lula da Silva durante los primeros años

y que entraba en cortocircuito con la tradición ideológica del PT. No obstante ello, existe una coincidencia con el caso argentino en cuanto a que la medida también fue utilizada por el gobierno del PT para dar una señal al ámbito externo de solidez en el manejo de la política económica nacional.

Así, podemos concluir que la *autonomía* puede presentarse como un elemento común a los gobiernos de la izquierda latinoamericana y que se relaciona con la necesidad de decidir sin imposiciones ni condicionalidades externas –aunque no sin ayuda– el rumbo a seguir por el país.

En este orden de ideas, además, advertimos que la *autonomía* es un valor asociado tanto al ideario de la vieja izquierda latinoamericana –en la forma de antiimperialismo e independencia– como de la nueva izquierda y, en ese sentido, resulta una definición ajustada de la estrategia externa que estos gobiernos han establecido para avanzar en su compromiso con la obtención de mayores grados de igualdad y justicia social para su población.

A partir de esto, entonces, creemos que este trabajo puede hacer un aporte en la clasificación de los gobiernos de la nueva izquierda de la región. Nos dedicamos a analizar los gobiernos de Argentina y Brasil, los cuales han sido ubicados en diferentes categorías de las distintas clasificaciones realizadas de la Izquierda Latinoamericana. Si bien, algunos autores han intentado superar la clasificación binaria de la izquierda latinoamericana, Brasil aún suele representar la izquierda “moderada”, más próxima al “liberalismo social”, mientras que Argentina suele considerarse un caso más ambiguo, ubicado más cerca de la izquierda “radical” o “antiliberal” (Weyland, 2011; Levistky y Roberts, 2011b; Kaufman, 2011). En términos económicos, Brasil suele ser definido como “ortodoxo”, mientras que a la Argentina suele integrar el grupo de países con un manejo más “heterodoxo” de la economía (Levistky y Roberts, 2011b; Kaufman, 2011).

El hecho de que estos dos “disímiles” países arribaran a la misma decisión, casi en simultaneidad temporal, nos obliga a repensar estas categorizaciones a fin de lograr que ellas nos ayuden a explicar este y los fenómenos que nos quedan por venir.

De igual manera, este capítulo intenta evidenciar la relevancia de continuar estudiando lo que acontecía al interior del FMI, su prestigio en el mundo y si tales factores influyeron o no en la voluntad de Argentina y Brasil de finalizar su relación de asistencia financiera a través de la cancelación anticipada de su deuda. Sobre todo, serviría para aportar a la reflexión del papel que puede desempeñar este organismo en el contexto internacional actual, en el que los países centrales se encuentran en una persistente crisis que parece no hallar soluciones claras y en el que un mundo emergente –incluida la región latinoamericana– parece continuar en un sendero más cercano al crecimiento y la estabilidad.

Bibliografía

- Allison, G. (1969). “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”. En *The American Political Science Review*, vol. 63, n° 3, septiembre de 1969.
- Amadeo, E. (2003). *La salida del abismo. Memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI*. Buenos Aires, Planeta.
- Avritzer, L. (2005). “El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil. La democracia y la distribución participativas como alternativas al neoliberalismo”. En Rodríguez Garabito, C., Barret, P., Chávez, D. (ed.) *La nueva izquierda en América Latina*. Buenos Aires, Norma.
- Barbosa, N., Pereira De Souza, J. A. (2010). “La inflexión del gobierno de Lula: política económica, crecimiento y distribución”. En Sader, E., García, M. A. *Brasil, entre el pasado y el futuro*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Banco Central de la República Argentina (2006). *Informe Monetario Mensual*. Enero de 2006.

- Bembi, M., Nemiña, P. (2007). *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*. (Colección Claves para todos). Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Bielsa, R. (2005). *Desde el sur*. Buenos Aires, Altamira.
- Borón, A. (2005). "La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI". En Rodríguez Garabito, C., Barret, P., Chávez, D. (ed.), *La nueva izquierda en América Latina*. Buenos Aires, Norma.
- Cortizo, E., Kowalewski, S., Páez, R. (2006). "Cancelación de la deuda con el FMI". En: <www.voltairenet.org/article136533.html>.
- Damill, M., Frenkel, R., Rapetti, M. (2005). *La deuda argentina: historia, default y reestructuración*. Buenos Aires, Cedes.
- Da Silva, L. I. (2002). *Carta ao povo brasileiro*, 22 de junio de 2002
- . (2006a). Speech in occasion of a meeting with Managing Director of the IMF, Rodrigo de Rato, Brasília, DF, 10/01/2006. Disponible en: <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2747>.
- . (2006b). Press Release of his visit to President of Argentina, Néstor Kirchner Brasília, DF, 18/01/2006. Disponible en: <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2752>.
- . (2006c). Speech during the act for the announcement of the debt relief program with the IMF. Brasília, DF, 16/01/2006. Disponible en: <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2749>.
- De Souza Santos, B. (2005). "Una izquierda con futuro". En Rodríguez Garabito, C., Barret, P., Chávez, D. (ed.) *La nueva izquierda en América Latina*. Buenos Aires, Norma.
- Dixit, A. K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MIT Press.
- Edwards, M. S. (1999). "Things Fall Apart: Why Do IMF Agreements Break Down?". Paper Prepared for the Duke University Center for International Studies Conference International Institutions: Global Processes Domestic Consequences, Durham, April 9-11.
- Etchemendy, S., Garay, C. (2011). "Argentina. Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009". En Levitsky, S., Roberts, K. (ed.) *The Resurgence of Latin American Left*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Fischer, S. (1999). "On the Need for an International Lender of Last Resort". Paper prepared for delivery at the joint luncheon of the American Economic Association and the American Finance Association, New York, January, 1999.

Fondo Monetario Internacional (2003a). "Argentina: Request for Stand-By Arrangement and Request for Extension of Repurchase Expectations—Staff Report; Assessment of the Risks to the Fund and the Fund's Liquidity Position and Report on Exceptional Access for Request of Stand-By Arrangement—Staff Supplements; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Argentina". IMF Country Report n° 03/392. Diciembre 2003. En: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03392.pdf>>.

———. (2003b). "Brazil: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding", 28 de febrero 2003.

———. (2003c). "Brazil: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding", 28 de mayo 2003.

———. (2003d). "Brazil: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding", 20 de agosto 2003.

———. (2003e). "Brazil: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding", 21 de noviembre de 2003.

———. (2004a). "Argentina: First Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria Staff Report; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Argentina". IMF Country Report n° 04/194. Julio 2004. En: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04194.pdf>>.

———. (2004b). "Argentina: Second Review Under the Stand-By Arrangement and Requests for Modification and Waiver of Performance Criteria Staff Report; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Argentina". IMF Country Report n° 04/195. Julio 2004. En: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04195.pdf>>.

———. (2004c). "Brazil: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding", 3 de marzo de 2004.

———. (2004d). "Brazil: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding", 3 de junio 2004.

———. (2004e). "Brazil: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding", 8 de septiembre 2004.

- . (2004f). "Brazil: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding", 2 de diciembre 2004.
- . (2005). "Argentina: 2005 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Argentina". IMF Country Report n° 05/236. Julio 2005. En: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05236.pdf>>.
- . (2006). Press Releases, 2003-2006.
- . (2006). "Managing Director Rodrigo de Rato's Statement During his Visit to Brazil". IMF Press Release n° 06/07. 10/01/2006. Disponible en: <www.imf.org/external/p/sec/pr/2006/pr0607.htm>.
- Hirst, M., Soares De Lima, R. (2006). "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities". En *International Affairs*, vol. 82, 21-40.
- Hunter, W. (2011). "Brazil. The PT in Power". En Levitsky, S., Roberts, K. (ed.) *The Resurgence of Latin American Left*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Joyce, J. (2003). "Time present and time past: A duration analysis of IMF program spells". Departamento de Economía, Wellesley College. Febrero de 2002. Artículo revisado en mayo de 2003.
- Kanenguiser, M. (2003). *La maldita herencia. Una historia de la deuda y su impacto en la economía argentina: 1976-2003*. Buenos Aires, Sudamericana.
- . (2006). "El canje de la deuda argentina del 2005: una innovación en las reestructuraciones soberanas". Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO-Argentina.
- Kaufman, R. (2011). "The Political Left, the Export Boom, and the Populist Temptation". En Levitsky, S., Roberts, K. (ed.) *The Resurgence of Latin American Left*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Killick, T. (1995). *IMF Programs in Developing Countries: Design and Impact*. Londres, Routledge.
- Knight, M., Santaella, J. A. (1994). "Economic Determinants of Fund Financial Arrangements". <IMF Working Paper, 1-32. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=883487>>.
- Krueguer, A. (2002) "Prevención y resolución de crisis: la experiencia argentina". Discurso pronunciado en la Conferencia sobre "La crisis Argentina", Cambridge, 17 de Julio de 2002.

- Lavagna, R. (2003). "El caso argentino: lecciones macroeconómicas". En Álvarez, C. (comp.) *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. Buenos Aires, Prometeo.
- Levitsky S., Roberts K. (2011a). "Latin America's 'Left turn'. A framework for analysis". En Levitsky, S., Roberts, K. (ed.) *The Resurgence of Latin American Left*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- . (2011b). "Democracy, Development, and the Left". En Levitsky, S., Roberts, K. (ed.) *The Resurgence of Latin American Left*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Levy Yeyati, E., Valenzuela, D. (2007). *La Resurrección. Historia de la poscrisis argentina*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Madrid R., Hunter W., Weyland K. (2010). "The policies and performance of the contestatory and moderate left". En Weyland, K., Madrid, R., Hunter, W. (ed.) *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge.
- Ministerio De Economía Y Producción, República Argentina (2014). *Análisis n° II: Argentina, el FMI y la crisis de la deuda*. Año 1, n° 2. Buenos Aires, Julio 2004
- Murillo, M. V., Oliveros V., Vaishnav M. (2011). "Economic Constraints and Presidential Agency". En Levitsky, S., Roberts, K. (ed.) *The Resurgence of Latin American Left*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Mussa, M. (2002). *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*. Buenos Aires, World Publications/Planeta.
- Natanson, J. (2008). *La Nueva Izquierda. Triunfos derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Nelson, J. (1990). *Economic Crisis and Policy Choice*. Princeton, Princeton University Press.
- Kirchner, N. (2006). Speech, Parliament of Brazil. Brasilia, DF, 18/01/2006. Disponible en: <www.casariosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4478&Itemid=120>.
- . (2006c) Speech during the act for the announcement of the debt relief program with the IMF. Buenos Aires, 15/12/ 2006. Disponible en: <www.casariosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4468&Itemid=120>.
- Polak, J. (1991). "The changing nature of IMF conditionality". En *Working Paper* n° 41, Agosto 1991, OCDE Development Centre.

Prensa Argentina: *La Nación*, Página 12, *Clarín*, *Ámbito Financiero*.

Prensa Brasileña: *Folha do Sao Paulo*, *Jornal do Brasil*.

Putnam, R. (1988). *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. En *International Organization*, vol. 42, n° 3, 427-460, verano de 1988. The MIT Press.

Pzeworski, A., Vreeland, J. R. (2000). "The effect of IMF programs on economic growth". En *Journal of Development Economics*, vol. 62, 385-421.

Rapoport, M., Medici, F. (2007). "Corazones de izquierda, bolsillos de derecha: el New Deal, el origen del FMI y el fin de la gran alianza en la posguerra". En *Revista de Ciencias Sociales y Desarrollo Económico* n° 184. vol. 46, enero-marzo.

Remmer, K. L. (1986). "The politics of economic stabilization. IMF standby programs in Latin America, 1954-1984". En *Comparative Politics* n°19, 1-24.

Rodríguez Garibito, C., Barret, P. (2005). "¿La utopía revivida? Introducción al estudio de la nueva izquierda latinoamericana". En Rodríguez Garibito, C., Barret, P., Chávez, D. (ed.) *La nueva izquierda en América Latina*. Buenos Aires, Norma.

Sader, Emir., García, M. A. (2010). *Brasil, entre el pasado y el futuro*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

Sallum, B., Kuguelmas, E. (2003). "Gobierno de Lula, ¿continuidad, avance o retroceso?". En Álvarez, C. (comp.) *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. Buenos Aires, Prometeo.

Scatassa, M. F. (2007). "El primer acuerdo del gobierno de Kirchner y el FMI: un juego de varios niveles". Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO-Argentina.

Schuster, F. (2005). "Izquierda política y movimientos sociales en la Argentina contemporánea". En Rodríguez Garibito, C., Barret, P., Chávez, D. (ed.) *La nueva izquierda en América Latina*. Buenos Aires, Norma.

Spaventa, L. (1983). *Two Letters of Intent: internal crisis and stabilization policy*. En Williamson, J. (ed.) *IMF Conditionality Institute for International Economics*. Washington, DC.

Tussie, D., Trucco, P. (2010). *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Buenos Aires, Teseo.

Tenembaum, E., Loser, C. (2004). *Enemigos*. Buenos Aires, Norma.

- Vaubel, R. (1986). *A public choice approach to international organization*. En *Public* n° 51.
- . (1991). *Problems at the IMF*. En *Swiss Review of World Affairs* n° 40 (12), 20-22.
- Weyland, J., Smith, A. (2003). "The Survival of Political Leaders and IMF Programs. Testing de Scapegoat Story". Artículo preparado para conferencia en la Universidad de Yale sobre El impacto de la globalización en los Estados-Nación: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, 19 de abril de 2003.
- . (2002). *Institutional Determinants of IMF Agreements*. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Yale, 11 de diciembre de 2002.
- Weyland, K. (2010). "The performance of leftist governments in Latin America. Conceptual al theoretical issues". En Weyland, K., Madrid, R., Hunter, W. (ed.) *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge.
- . (2011). "The Left. Destroyer or savior of the market model?". En Levitsky, S., Roberts, K. (ed.) *The Resurgence of Latin American Left*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Capítulo 7

La integración regional suramericana en el contexto de crisis global

A diez años de la IV Cumbre de las Américas en la ciudad de Mar del Plata. Alcances y perspectivas en el complejo escenario internacional

Alfredo M. López Rita

Introducción

El presente capítulo intenta exponer brevemente algunas tendencias de la política internacional que se han ido desarrollando en los últimos años. La crisis de hegemonía post caída del Muro de Berlín y la irrupción, en tal contexto, de los denominados países emergentes son, tal vez, los acontecimientos que deben tomarse con mayor atención. En ese marco, no es menor la performance que dentro de los emergentes han venido cumpliendo los países suramericanos que, considerados como bloque, resultan la quinta economía del mundo. La reorientación política y económica que estos países han impuesto a las estrategias de inserción, en el agitado contexto internacional, durante la última década, por iniciativa de sus muy legitimados liderazgos políticos, tienen, sin lugar a dudas, como punto de inflexión la IV Cumbre de las Américas celebrada en 2005 en la ciudad de Mar del Plata, hito fundacional de lo que el presidente ecuatoriano Rafael Correa ha denominado “cambio de época”.

Veinte años no es nada, pero quince años son mucho

Quienes en unos años hagan referencia a nociones tales como “era de la expansión digital” y de las “nuevas tecnologías de la información”, de las “redes sociales” y de los numerosos y variados dispositivos móviles que miles de millones de personas en todo el mundo utilizan a diario. O, en reuniones distendidas, utilicen expresiones tales como “11-S”, “Tsunami” o “indignados”. Quienes hagan mención, de modo casi familiar o amistoso, a líderes de estados latinoamericanos refiriéndose a ellos por sus nombres de pila, como Lula, Evo, Néstor y Cristina. O bien, invoquen los nombres de personalidades políticas del orden global llamándolos “Bush”, “Obama”, “Putin” o “Francisco”, o el de “la mujer más poderosa del mundo”, la tres veces Canciller alemana Angela Merkel, genio y figura todos estos, que obrarán en numerosos y variados registros históricos de la época. Quienes se dispongan a estudiar en el marco de instituciones o centros especializados “la crisis financiera de 2008”, las consecuencias del “cambio climático”, “el ascenso de China”, “la nueva Guerra Fría”, “la Guerra contra el Terrorismo” o “las primaveras árabes”. O bien, cuando expertos en integración analicen el surgimiento y consolidación de la zona Euro y el proceso de adhesión de trece de los veintiocho países que conforman hoy día la Unión Europea, o la crisis sistémica que la atraviesa, que ha llevado a algunos de sus miembros integrantes, como Irlanda, Portugal y Grecia, a solicitar reiterados rescates financieros para evitar así entrar en cesación de pagos, sin necesidad de hacer mayor referencia a la dramática situación humanitaria –y civilizatoria– que atraviesa Europa ante los cientos de miles de pedidos de asilo por parte de refugiados de las guerras imperialistas

que países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) promueven en Siria y Libia, además de la, ya habitual y desesperante, solicitud de residencia para los migrantes africanos subsaharianos, cuyo drama viene de larga data, al igual que la indiferencia de las autoridades comunitarias y de la tolerancia para con estas personas por parte de la población continental.

Osama Bin Laden, Barack Obama, Julian Assange, Lionel Messi, Edward Snowden, Alexis Tsipras, son otros tantos nombres propios que, al igual que todos los acontecimientos mencionados hasta aquí, y cuyo protagonismo en esta época ya forma parte de la cultura popular de masas, irrumpieron en el corto plazo de poco más de una década y media de comenzado el Tercer Milenio.

En este mundo de cambios radicales y vertiginosos, América del Sur ha iniciado, en los últimos años, una política de integración regional que reorienta algunos principios heredados de las épocas neoliberales, cuyos logros parciales en un entorno de dificultad comprobada son concretos y, en este escenario internacional, merecen ser considerados.

La década ganada

Hay algunos elementos, a partir de los cuales entendemos que estamos en condiciones de comenzar algunas reflexiones: en los últimos años se ha reconocido en la región, al menos por parte de los liderazgos políticos más destacados, el valor estratégico que reviste la integración y, en ese sentido, ha ido la incorporación de nuevas agendas que respeten tales lineamientos, como así también la transformación de aquellas que operaban en consonancia con un paradigma al cual aún se pretende combatir. La creación de instituciones

al servicio de esas orientaciones, el tratamiento de las asimetrías¹ como estrategia de solidaridad regional en contraposición a la ideología neoliberal de la década del noventa y la definición de nuevos posicionamientos colectivos a nivel hemisférico y global figuran entre las más destacadas.

No es casual que este nuevo enfoque, al que acompañan decisiones de gobierno, haya surgido en un momento histórico de excepcional sintonía ideológica y política entre los líderes de los países de la región. La emergencia de los gobiernos populares suramericanos coincide con la puesta en común por una reforma social, una búsqueda de mayor autonomía de las grandes potencias y una voluntad de integración explícita, vigorosa y renovada. Todo esto en un contexto de crisis estructural de dominación que enfrentan hoy, particularmente, los países occidentales, a partir de la deslegitimación de los Estados Unidos como potencia unipolar dominante y con su prolongación en la Unión Europea, y del relato político configurado por el economicismo neoliberal hegemónico imperante en los países centrales, pero muy deslegitimado en los de América del Sur. Un relato que infravaloró el papel del Estado en detrimento de las bondades del mercado y, al mismo tiempo, desintegró completamente el rol dignificante que, históricamente, representa el trabajo para vastos sectores populares de Latinoamérica. Las consecuencias sociales y económicas de aquella aventura son, desde hace más de una década, objeto de reversión mediante la aplicación de políticas correctivas de recuperación del tejido social y cultural por parte de los distintos gobiernos suramericanos.

1 De los, aproximadamente, mil millones de dólares en proyectos del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) aprobados, el 65,65% se ejecuta en proyectos en Paraguay y el 24,1% en Uruguay, es decir, en las economías de menor escala. De cuarenta y tres proyectos estatales presentado, diecinueve han sido de Paraguay y doce de Uruguay. Sin embargo, la distribución de los aportes considera las asimetrías y, evaluándose la media histórica del Producto Bruto de la región, Brasil aporta un setenta, Argentina un veintisiete, Uruguay un dos y Paraguay un uno por ciento.

En este marco, son varios los países de América del Sur que han podido llevar a cabo una estrategia propia de desarrollo y, con ello, una política soberana de inserción internacional, con sus diferencias, por supuesto, pero con las habilidades comprobadas de sus liderazgos políticos para capitalizar, al inicio del siglo, el “bum” de los bienes *commodities* que demanda el mundo, al tiempo que prever las consecuencias de la crisis global que se avecinaba y que, finalmente, se desataría en 2008.

En efecto, a la fuerte expansión de la actividad económica y el comercio internacional analizados a nivel global entre 2003 y 2008, le siguió una profunda recesión con una considerable reducción de los flujos de inversión internacional y una no menos fabulosa contracción en el intercambio comercial que no se veía desde hacía cerca de sesenta años. En los años 2010 y 2011 se experimentó una tan importante como brevísima recuperación que, sin embargo, no evitaría que nuevamente, en 2012, los países desarrollados de la Comunidad Europea volviesen a entrar en recesión.

Ante esta coyuntura internacional de tal inestabilidad, se observará un creciente protagonismo del mundo emergente, a propósito del cual los países de América Latina no son ajenos. Producto de estos cambios de tendencia, el proceso de internacionalización productiva y financiera a escala global va a adquirir, entonces, una nueva orientación geográfica y un renovado dinamismo. Como respuesta al cambio de paradigma posneoliberal que los países del Cono Sur del continente comenzaban a instalar, y ante la recesión en la que las economías desarrolladas lentamente se irían sumergiendo hasta casi una década después, comenzaron a ser explorados una serie de convenios con potenciales socios extra regionales (múltiples y variados acuerdos de cooperación Sur, Sur con Asia y África) como lineamiento complementario al nuevo y prioritario relacionamiento

interregional que sería la marca registrada de lo que en Suramérica el Presidente de Ecuador, Rafael Correa, denominó “cambio de época”. Si bien, es cierto que la negativa de los países que se manifestaron en contra del área de libre comercio propuesta por los Estados Unidos para todo el continente americano disparó que aquellos que sí estaban interesados en dicha política arbitrasen expedientes a partir de los cuales avanzar en tratados de libre comercio con aquel país (casos de Chile, Perú, Colombia y México con la Alianza de Pacífico y el nuevo Tratado de Asociación Transpacífico, con exclusión en este último de Colombia), no es menos cierto que la norma, desde ya que con matices, ha sido una definición geopolítica común a todo el Cono Sur, donde los principios de democracia, unidad latinoamericana y respeto por los derechos humanos representan hoy día, al menos en el campo discursivo –pero también en el de los hechos concretos, aunque es cierto que en algunos países más que en otros–, logros indiscutibles.

Como afirmamos más arriba: entre los años 2003 y 2008 los países de América Latina mostraron un excelente desempeño económico cuya valoración positiva se comprueba al observar sus altas tasas de crecimiento económico, inflación relativamente baja, una considerable solidez fiscal, numerosas reservas internacionales en sus Bancos Centrales, una flexible administración cambiaria, expansión de los flujos y las dinámicas comerciales, entre otras variables con resultado positivo. Este desempeño de ninguna manera supo inmunizar plenamente a la región de la debacle económica internacional de 2008 y 2009; no obstante, resultado de la solidez macroeconómica experimentada durante los años previos hizo que su impacto no fuese comparable a las experiencias de crisis externas anteriores, fundamentalmente, durante los años noventa. En 2012 la participación de América Latina y el Caribe en la economía mundial

alcanzaba el ocho por ciento, cerca de tres puntos porcentuales más que una década atrás.

Retrotrayendo la mirada, entonces, no nos debiera ser difícil observar que si debe buscarse un mojón en la línea de tiempo y acontecimientos que dan cuenta de la ruptura entre el paradigma neoliberal en todos sus aspectos, no solo en el campo económico y comercial, al cual estamos más habituados a referirnos, sino también –y sobre todo– en el político y cultural, donde, en lo que respecta a política exterior, primaba por aquellos años “el complejo del perro callejero”, tal como refirió en alguna ocasión el asesor en política internacional del gobierno brasileño, Marco Aurelio García, expresión con la que buscaba representar el sentimiento de subalternidad del cual han sido siempre víctimas las elites suramericanas; este punto de ruptura, decimos, se encuentra sin lugar a dudas, a nuestro modo de ver, en los episodios acontecidos durante la IV Cumbre de las Américas del año 2005 en la ciudad de Mar del Plata.² Es esta la expresión política de un nuevo proyecto soberano de desarrollo, que presupone la autonomía que el ALCA hubiera negado a los países del Cono Sur. Representa, a su vez, el inicio de un proceso que posteriormente daría lugar a nuevos avances en la construcción de la integración latinoamericana y caribeña, expresados, por ejemplo, en la posterior creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), primero, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), después; proyectos que buscan retomar las más nobles tradiciones de unidad latinoamericana, otrora encarnados por los héroes de la independencia continental, de expresa vocación emancipatoria y que incluyen confesos objetivos libertarios de autonomía, desarrollo, paz y prosperidad.

2 Para mayor exactitud al respecto, remitirse a los artículos de Kan, Morgenfeld y Socolof de esta misma obra.

Más allá de esto, no deben desdeñarse, en modo alguno, aquellos otros proyectos que fueron surgiendo desde entonces y que, si bien, con orientaciones distintas, ocurren en el mismo contexto y como respuesta a la inviabilidad a la que los países del MERCOSUR habían condenado al ALCA en Mar del Plata. El cooperativismo entre naciones propuesto por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) o la Alianza del Pacífico, en el caso de países como México, Chile, Perú y Colombia, cuyos objetivos, en el caso de esta última, difieren sustancialmente de las otras propuestas, en tanto las modalidades de inserción del bloque en el mercado internacional tienden a primarizar exportaciones a la vez que la participación de las empresas transnacionales en sus mercados internos influyen significativamente el perfil de especialización, como así también el patrón de desarrollo dependiente y extractivista. Este modo de inserción de las economías transnacionales en países de América Latina ha estado lejos de tener el impacto que debieran sobre el desarrollo de sus respectivos países. No debe eludirse que se trata de países que desde hace años no pueden morigerar el nivel de expulsión de población local al extranjero, ya sea con destino a países de la región como a países desarrollados, síntoma esclarecedor de la insatisfacción que dichos procesos de inserción internacional generan en la población local. Efectivamente, resulta indiscutible que han experimentado en los últimos años tasas de crecimiento económico y niveles de exportación aceptables, cuando no objetivamente elevados, pero no es menos cierto que la distribución de dicho crecimiento ha demostrado ser extremadamente inequitativa, reproduciendo similares mecanismos de acumulación a los de los años de hegemonía neoliberal.

Proyección del nuevo mapa suramericano en el contexto internacional

En sintonía con lo dicho hasta aquí, hay algo que no se discute a esta altura de los acontecimientos y refiere, íntimamente, al valor estratégico que tiene la integración regional, más allá de las características que cada uno de los proyectos comunitarios adquieran en todas las regiones del mundo de cara a un posicionamiento político y económico internacional, al igual que las circunstanciales superposiciones, como a las inevitables consecuencias que esto representa en la política doméstica. Estos avances objetivos no han sido gratuitos, sobre todo en el caso de los países que, luego de la Cumbre de 2005, avanzaron en la consolidación del MERCOSUR, por un lado, y, posteriormente, en la confección de la UNASUR. Se han activado, desde entonces, en Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Ecuador y Venezuela numerosas y variadas estrategias de debilitamiento de los respectivos gobiernos, cuyas fuerzas políticas continúan hoy todavía en el poder. Los denominados “golpes blandos” representan dispositivos de acción contra las administraciones democráticamente electas a partir de la deslegitimación, cuando no abierta demonización de sus liderazgos –en la mayoría de los casos hiper plebiscitados–, la judicialización de la política, la politización de la justicia, la hostilidad mediática constante y sistemática, la injerencia externa por medio de variadas modalidades de condicionamiento y el desprestigio de toda iniciativa política o acción de gobierno siempre dentro de los parámetros que establecen las respectivas constituciones nacionales.

No debe olvidarse, a este respecto, que, en diciembre de 2005, meses después de la Cumbre en Mar del Plata, el MERCOSUR avanzaría con otra jugada agresiva y de fuerte impacto simbólico. En la cumbre de presidentes del MERCOSUR se

daría inicio al proceso de adhesión de Venezuela, comenzando, entonces, un período de negociación para establecer el texto legal en el cual se instituirían las condiciones de su entrada. Concluido este proceso en mayo de 2006, los presidentes del bloque económico se reunieron, dos meses luego, en la capital venezolana para suscribir el “Protocolo de Caracas”, instrumento por el cual se admitía finalmente a la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno del Mercado Común del Sur. El proceso culminaría en 2012 cuando el tratado, que hasta entonces, de las cámaras de los otros tres países miembros, solo la Cámara de Paraguay no había ratificado, (fue durante el lapso en que la membresía del Paraguay en el MEROCSUR y la UNASUR fue suspendida, en ocasión del golpe institucional llevado a cabo por el Senado de la Nación de aquel país al presidente constitucional Fernando Lugo), finalmente, entró en vigor.

A esta premisa clave de la integración, de la cual los países de América del Sur han impreso una velocidad y eficacia comprobable durante estos último diez años, la ha sucedido, en consonancia con los lineamientos establecidos en el Consenso de Buenos Aires, por los entonces presidentes Néstor Kirchner y Lula da Silva, el 16 de octubre de 2013, una agenda propia con la cual se ha buscado consolidar el carácter multidimensional del proceso soberanista suramericano, la que, desde ya, ha sufrido marchas y contramarchas, pero cuya orientación y lineamientos generales continúan vigentes.

A propósito de esto último, la experiencia histórica nos muestra que cuando se evidencia lo que Félix Peña ha denominado “la curva del desencanto”, esta no necesariamente lleva al abandono del proyecto de integración, sino, más bien, a una creciente tendencia a la irrelevancia, algo que, desde cierto punto de vista podría observarse que ocurrió con la UNASUR, fundamentalmente, tras la muerte de Kirchner, por entonces, su Secretario

General. Los momentos fundacionales son los que suelen generar las mayores expectativas y entusiasmos, lo que se comprueba a partir de los hechos enunciados entre noviembre y diciembre de 2005. En algún momento de la trayectoria del proceso y de los proyectos políticos que lo llevan adelante, comienza la etapa del desaliento, impulsada, habitualmente, por cambios en la realidad, por urgencias que demandan una solución inmediata, por prioridades que establecen la política doméstica, los procesos electorales o, mismo, por las crisis que se desatan en la economía internacional, en contraposición a un proyecto que es, por su naturaleza misma y complejidad, lento y de largo aliento.

Sin embargo, a pesar de esto, es evidente que las viejas agendas exclusivamente comercialistas, de lo que algunos estudiosos del proceso de integración regional han denominado “economía abierta”, han sido transformadas a partir de nuevos objetivos políticos que los gobiernos populares, en el poder desde principios de la década pasada, han establecido. Esto ha llevado, de forma previsible e inevitable, a la creación de una institucionalidad propia y acorde a los fines de esta nueva etapa histórica de América del Sur,³ la que deteniéndonos en muchas de sus especificidades pone de manifiesto las profundas diferencias filosóficas existentes entre los distintos proyectos de unión continental de neto corte neoliberal que se observan en el mundo, por un lado, y la estrategia de construcción suramericana de una política de solidaridad regional posneoliberal, actualmente en curso, por el otro.

3 Entre ellas, podemos mencionar al Parlamento del MERCOSUR, al Instituto Social del MERCOSUR, al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR, la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR, la Unidad de Participación Social que se haya bajo la órbita del Alto Representante, el Tribunal Permanente de Revisión, entre varios otros.

Podríamos decir, entonces, que en la política internacional de hoy conviven –a grandes rasgos– dos grandes modelos económicos que responden, obviamente, a diversas miradas que, a propósito del mundo, tienen sus respectivos intereses. Por un lado, se encuentra el orden neoliberal, el que, podríamos concluir, en las actuales condiciones, se ha vuelto estructuralmente recesivo. La fórmula explicativa más taquillera de los últimos tiempos pareciera haber sido recientemente publicitada en palabras del economista francés Thomas Piketty: “ $r > g$ ”. La rentabilidad de los particulares se incrementa de manera exponencialmente mayor a la del Producto Bruto Interno de los países con su consecuente regresividad en la redistribución de los ingresos; el 99% de las fortunas se concentran en poco más del 1% de la población mundial (el 50% en 1% en los Estados Unidos, según el Fondo Monetario Internacional). La carrera abierta al talento, premisa fundante del liberalismo finisecular, es hoy tan solo una entelequia, una expresión de deseo, en el mejor de los casos, y solo la herencia, reaseguro de la aristocracia financiera de hoy, garantiza la reproducción de esa superclase y la inviabilidad de la economía global, ergo, del capitalismo tal y como lo conocemos en la actualidad.

Se observa entonces el rol de un segundo modelo de tipo productivista con sus respectivas economías orientadas por un Estado regulador, con una elevada reinversión de las ganancias vía presión impositiva y transferencias de ingreso con destino a incrementar la capacidad de consumo de los millones de trabajadores que se insertan en el circuito productivo, con una fuerte inversión pública en áreas sociales para corregir las asimetrías que el circuito económico librado a su solo desenvolvimiento genera, y en infraestructura física, sobre todo, en las ramas energéticas y de comunicaciones.

El primer modelo tiene como obvios representantes, si es que se los puede circunscribir a sus exclusivos aspectos estatales, a los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón (cuya recesión se prolonga desde la década de los ochenta hasta hoy); en el segundo modelo, de tipo productivista, pueden encuadrarse a los denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y demás países de América del Sur, entre ellos, y sobre todo, a la República Argentina.

Consideraciones finales

Ya en los años ochenta, los flujos de inversiones en el mundo promediaban cerca de cien mil millones de dólares al año; ya en el transcurso de los noventa, dicho monto se cuadruplicó. Si se atienden las corrientes de inversión extranjera directa entre los años 2006 y 2011, las mismas superan los mil quinientos millones de dólares, lo que da cuenta del incremento que, nuevamente, multiplica por cuatro en comparación con los valores de la última década del siglo XX. En este contexto, un análisis atento permitirá observar el rol protagónico que han desempeñado los denominados países en vías de desarrollo en la dinámica del comercio internacional. El desempeño productivo y comercial de estos países resulta mucho más dinámico que el de las economías desarrolladas. Incluso quien se disponga, por caso, a considerar los términos de crecimiento a lo largo del bienio 2013/2014, notará que las economías emergentes han tenido una tasa anual promedio de crecimiento tres veces más altas que las de las economías centrales (4,5% versus 1,5%), tendencia que replica el ritmo de crecimiento existente con anterioridad a desatarse la crisis.

Es legítimo, tal como muchos sostienen y como hemos dado a entender en algunas líneas precedentes, hablar de

una década ganada en lo que respecta a integración regional en América Latina, en general, y del Sur, en particular. No obstante, hay algo que debe tenerse bien en claro: todo lo avanzado no es suficiente ni irreversible. El impulso fenomenal del hecho histórico y simbólico que significó la Cumbre de Mar del Plata 2005, recordada con la proclama del “No al ALCA”, así como estimuló a los países del MERCOSUR de hoy a avanzar en medidas de mayor integración, para quienes apoyaban la propuesta estadounidense, dio lugar a la firma de numerosos Tratados de Libre Comercio entre varios países de la región con aquel país, con la Unión Europea y con otros tantos países por fuera de la región. Un caso paradigmático, lo hemos visto, es el de la Alianza del Pacífico, cuyos lineamientos políticos-comerciales evidencian la visión que de la construcción regional tienen estos países, en virtud de los acuerdos comerciales firmados de manifiesta orientación desregulatoria. Las fuerzas centrífugas allí existentes no deben ser subestimadas ni soslayadas y uno de los grandes desafíos que tiene por delante la integración es compatibilizar ambas agendas, en un principio, aparentemente contrapuestas. La institucionalidad de los esquemas suramericanos aún carece de la fortaleza necesaria y, en el caso particular del MERCOSUR, no ha sido debidamente transformada con la profundidad indispensable para que desde allí se logren apalancar los cambios que se han dado en sus objetivos políticos; si el Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) y la elección por voto directo de sus miembros integrantes tiene por objetivo encaminarse en tal sentido, lo cierto es que, si bien, por un lado, la concepción integracionista actual difiere de la del período neoliberal, también, es cierto que buena parte del trabajo político de institucionalidad, entre otros, busca reorientar la naturaleza de diversos esquemas aún operativos y nacidos en aquel contexto.

El MERCOSUR es hoy la quinta economía del mundo luego de Estados Unidos, China, Alemania y Japón; concentra el cincuenta y nueve por ciento del PBI de América Latina y, con doscientos setenta y cinco millones de habitantes, representa el cuarenta y siete por ciento de la población total de la región. La incorporación de Venezuela implica poseer la primera reserva comprobada de petróleo en el mundo, superando incluso a Arabia Saudita.

En tanto nuestra región pueda continuar enfrentando de manera exitosa los nuevos desafíos que la integración común de inicios de este nuevo siglo traen aparejados, ganará un lugar protagónico en el mundo de las décadas siguientes. No se trata de concebir en nuestra imaginación a la América del Sur como un bloque “potencia global”, con todas las implicancias que esta idea nos puede traer a la mente, sino, fundamentalmente, como el resultado de la invención propia, como la mejor versión de la Patria Grande que nuestros padres fundadores dejaron inconclusa, legando su desenlace feliz a los hombres de nuestra época.

La estrategia de vinculación con Asia puede jugar un rol clave en el desempeño económico de América Latina. Algunos países como Chile, Perú, Colombia, México han apostado, en el marco de la ya referida Alianza del Pacífico, a la integración comercial con los países asiáticos, con el objetivo de promover el comercio y atraer inversiones. Otro caso lo representa el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica).⁴ Otra cuestión será cómo se utilizarán estos vínculos para insertarse exitosamente en las cadenas de valor transnacional. Este parece ser uno de los grandes dilemas a resolver.

4 Constituido en junio de 2008 en la ciudad de Villahermosa, Tabasco, lo integran Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Los países del MERCOSUR, y sus asociados, tienen por desafío considerar el panorama internacional que se presenta como más probable para las próximas décadas para resolver positivamente los límites y las posibilidades que este escenario, por momentos intratable, ofrece. Avanzar en un patrón de especialización y desarrollo productivo que pueda ser consistente con el marco global, y con la sostenibilidad de largo plazo que se impriman a las políticas macroeconómicas de la región, parece ser una de las discusiones a dar. Podría pensarse que, en tal sentido, debiera priorizarse el avance de la cadena de valor de la industria de los alimentos, la que tendrá que conjugar los beneficios de aprovechar en mayor medida los insumos industriales, agrícolas y mineros de alta competitividad, con las dificultades y limitantes de la industria tradicional que los procesa.

Mientras tanto, lo mejor que América del Sur puede ofrecer al mundo, en el dramático contexto actual que, a todas luces, representa la crisis civilizatoria de mayor proporción en la historia del mundo contemporáneo, es mostrarse como una región del planeta donde la inclusión, la paz, el respeto a la diversidad, el derecho internacional y el Estado de derecho, junto con el rechazo a toda forma de dominación, abuso y poder colonial y neocolonial, todavía son posibles.

Bibliografía

Briceño Ruiz, J. (2013). "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". En *Estudios Internacionales*, n° 175. Instituto de Estudios Internacionales-Universidad de Chile.

García Delgado, D. (Comp.) (2007). *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.

———. (2011). "Profundizando el modelo. La cuestión social en una estrategia de mediano plazo". En García Delgado, D., Peirano, M. (comps.) *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.

- . (2013). "La década ganada Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur 2002-2013". En *Nueva Sociedad*.
- Racovschik, M. A. (2011). "Integración regional e inserción internacional de la Argentina en un contexto global". En García Delgado, D., Peirano, M. (comps.) *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- Foxley, A., Meller, P. (ed.) (2014). *Alianza del Pacífico: en el proceso de integración latinoamericana*. Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Peña, F. (2014). "Comercio e integración en las relaciones entre Argentina y Brasil". En *Voces en el Fénix*.

Capítulo 8

La alternativa americana del siglo XXI

Surgimiento, construcción y perspectivas

Franco Agustín Lucietto

Introducción

La elección de Hugo Chávez como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela reinaugura un escenario en el cual las clases populares acceden nuevamente al poder a través de elecciones libres y democráticas. Esta contraofensiva popular continuó en Brasil, Argentina y Uruguay, junto con la preexistencia continuada en Cuba, y este fenómeno se extendió rápidamente a lo largo y ancho de América Latina y El Caribe, constituyéndose en una alternativa de hecho frente a lo que parecía un tránsito inexorable (Redrado y Lacunza, 2002) del continente hacia la fase superior del neoliberalismo, el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). La construcción de trayectorias alternativas al “deber ser” de las aspiraciones metropolitanas o de la división internacional del trabajo tiene registro en cuantiosas experiencias a lo largo de la historia americana, pero de manera aislada o débilmente articuladas. En esta oportunidad, presenciamos el resurgimiento de una continentalidad que solo se manifestó con una densidad comparable en los procesos

emancipatorios durante lo albores decimonónicos. Nos proponemos abordar este proceso dando cuenta de la importancia de las definiciones políticas que supieron construir un camino de integración basado en la necesidad de aumentar los niveles de autonomía frente a las potencias globales, en especial, Estados Unidos, como así también verificar los desafíos futuros que se presentan en un contexto mundial sumamente agitado.

El fracaso del ALCA y el surgimiento de una alternativa americana

Mucho énfasis se ha puesto en interpretar esta nueva realidad continental desde una explicación estructuralista que ha partido de la premisa unidimensional del agotamiento de la experiencia neoliberal. Si bien, en cada uno de los ejemplos citados esto podría verificarse, no lo hallamos como suficiente para dar explicación al fenómeno político, es decir, no determina la emergencia de este como así tampoco no impide una reconstrucción de aquellas experiencias neoliberales. Estas dos situaciones se verifican en la práctica, puesto que en no todos los caminos donde el neoliberalismo daba muestras de agotamiento se convirtió en gobierno una alternativa y, en otros casos, donde se lograron construir experiencias políticas alternativas a los postulados del neoliberalismo, se ha desandado ese camino.

Otras interpretaciones se han esforzado en clasificar, fragmentando las diversas trayectorias políticas, de acuerdo a termómetros de radicalidad o transformismo, pero que en definitiva y, a pesar del énfasis en la política, se fundaron en tratamientos mecánicos de la relación entre la expresión del movimiento político y el contenido del bloque social de sustento, como si el éxito o fracaso tuvieran que ver con modelos únicos a imitar.

En ambos casos, lejos han estado de expresar lo que Rafael Correa sostuvo durante la ceremonia de asunción como Presidente de la República de Ecuador: “América Latina no vive una época de cambios, sino un cambio de época” (Correa Delgado, 2007). Definición a la cual adscribimos por su potencia en percibir un espíritu de época fundado en el protagonismo de las clases populares presente en cada una de las unidades políticas, en las que se expresan diversidades multiformes que son reflejo de las complejas relaciones y lazos que constituyen un entramado propio de la historia americana, resultando sensible, inclusive, a la diversidad de paisajes geográficos del gran continente.

Durante los tempranos momentos o inicios del “cambio de época” el instrumento de convergencia regional tradicional y de referencia había sido la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya impronta materializó en gran parte (Morgenfeld, 2011) los viejos deseos tutelares de los Estados Unidos para con su “patio trasero”.¹ La exclusión de Cuba y el adecuado tratamiento del reclamo soberano argentino por Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en el Atlántico Sur, demostraban a las claras la incapacidad de compatibilizar las aspiraciones políticas de un nuevo bloque en construcción.

Uno de los primeros y principales desafíos se concentraron en la Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, durante el 4 y 5 de noviembre de 2005, donde se expusieron estos antagonismos que hasta aquel momento parecían larvarios. La temática principal del encuentro giraba en torno a la constitución del ALCA,

1 Expresión cuya vigencia remitimos a las palabras de John Kerry, Secretario de Estado del Presidente de Estados Unidos, Barak Obama. “The United States shows its contempt for Venezuelan democracy”, *The Guardian*, 2013. Referencia disponible en Internet: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/apr/22/united-states-contempt-venezuelan-democracy>>.

como continuidad o profundización de las experiencias neoliberales. De hecho, esa sede fue propuesta por el gobierno argentino de Fernando de la Rúa, que intentó sostener aquel rumbo a sangre y fuego, pero que, finalmente, fue expulsado por la movilización popular² de diciembre de 2001. Esto reflejaba la direccionalidad economicista de los procesos de integración que descansaban, además, sobre la base de una relación unilateral de los beneficios y beneficiarios, encubierta bajo el manto de la reciprocidad. La trayectoria desigual y combinada en la aplicación de aquellos postulados del documento, popularmente conocido como “Consenso de Washington” (Williamson, 1990), en el continente se encontraba frente a la intención de una homogeneización compulsiva, institucionalizada y de carácter supranacional. La aplicación del ALCA conllevaba perjuicios de dimensiones inimaginables y sumamente lesivas a la soberanía nacional y popular, es decir, reforzaba las tendencias del neoliberalismo (Basualdo, 2006): crecientes niveles de desempleo e indigencia; reprimarización de la economía; destrucción de empresas y reconfiguración hacia un mayor desequilibrio del entramado productivo, logístico y comercial; desregulación financiera, concentración y extranjerización de los capitales; debilitamiento del mercado interno y su capacidad de consumo; agudización de la fuga de capitales y aumento de la deuda externa; deslocalización de la Investigación y desarrollo locales (I+D), de la generación de conocimiento científico, técnico y tecnológico.

Vale recordar aquel contexto sumergido en intensas luchas populares a nivel continental, como si se tratara de un cuadro propio de una formación social abigarrada,³ concepto que tiene origen en la interpretación de la región andina,

2 Aspecto desarrollado en los trabajos de Julián Kan y María Florencia Socoloff en este libro.

3 Zavaleta Mercado, R. (2011). *Obra Completa*. La Paz, Plural.

espacio que con su profunda agitación daba sobradas muestras de la vigencia interpretativa, al menos para donde fue pensado. Evo Morales encabezaba, en este contexto, una férrea resistencia popular en Bolivia y fue partícipe del “tren de los pueblos”, que partió de la ciudad de Buenos Aires hacia la ciudad de Mar del Plata, para manifestarse de forma paralela a la cumbre organizada por la OEA mediante una extendida movilización y concentración en el estadio mundialista “José María Minella”, para dar lugar a la III Cumbre de los Pueblos (Agencia de Prensa de la CTA, 2005a). En ella, también participaron el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, la Asociación de Madres de Plaza de Mayo, la Central de Trabajadores de la Argentina y su Federación Tierra y Vivienda, diversas personalidades de la cultura y cientos de agrupaciones territoriales, estudiantiles y políticas de Argentina y de todo el continente (Agencia de Prensa de la CTA, 2005b).

La aplicación del ALCA no logró concretarse producto de la postura e influencia de los presidentes Néstor Kirchner, Lula da Silva, Hugo Chávez y Tabaré Vázquez, quienes, no solo obturaron la constitución del ALCA, sino que, también, lograron conducir a una fracción importante del espacio americano hacia una alternativa que pronto lograría proyección al generar mejores condiciones para el florecimiento de nuevas experiencias populares en acceder al gobierno. Es válido referenciar que estas trayectorias que logran constituirse progresivamente en gobiernos traen consigo la capacidad de articular aquel fermento popular de resistencia acumulado, o mejor dicho, la capacidad de traducir políticamente un bloque social con la fortaleza, no solo de impugnar el rumbo neoliberal, sino de construir una alternativa de poder (García Linera, 2008). Aunque, también, este fenómeno político trajo aparejada una reacción inmediata de aquellas expresiones continentales que bregaban

por el ALCA, encontrando su continuidad adaptativa en los Tratados de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y cuyos referentes destacados, México, Colombia, Perú y Chile, se reagruparon en la llamada Alianza del Pacífico (AP).

La alternativa americana y su arquitectura institucional

Aquella articulación frente al ALCA, el consecuente amanecer de una alternativa y la pronta adhesión de otros países a esta, generará, más tarde, las condiciones de un nuevo Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ampliado, con la incorporación plena de Venezuela, del avanzado ingreso del Estado Plurinacional de Bolivia y de la República del Ecuador como miembros plenos. Esta novedad reorientó aquella herencia neoliberal, cuya impronta de integración descansaba sobre una base economicista conocida como “regionalismo abierto”,⁴ otorgándole al MERCOSUR una mayor centralidad política, propia del registro alternativista. A los fines didácticos, aunque un tanto simplificadora, puede verse este espacio como un primer anillo de unidad y poder sudamericano profundamente ligado a las aspiraciones de aquellos pueblos que rechazaron el ALCA.

Junto a esta experiencia surgió otro anillo que cubre al conjunto de países del cono sur, llamado Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) cuyo primer Secretario General fue el presidente argentino Néstor Kirchner. Espacio que demostró su fortaleza como herramienta contenedora de trayectos de integración paralelos, superpuestos, e inclusive divergentes, entre los que se incluyen los países del

4 Documento CEPAL “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad” 1994. Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>. <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/4663/lcg2021b.pdf>>.

MERCOSUR pero que, también, integran países que forman parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Alternativa Bolivariana de los Pueblos-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Alianza del Pacífico (AP) y el BRICS⁵ (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica). Con una marcada vocación de interlocución política entre las naciones del cono sur, fue capaz de preservar la democracia en diversas oportunidades y, también, el lugar donde se consumaron los primeros hechos políticos para reimpulsar el proceso de paz en Colombia. Logrando proyectarse institucionalmente como espacio de convergencia para la elaboración de políticas de aplicación con la finalidad de dotar al proceso de integración regional de iniciativas específicas en diversas áreas sensibles bajo los “Consejos Sectoriales”:⁶ Consejo de Defensa Suramericano (CDS); Consejo de Salud Suramericano (CSS); Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS); Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN); Consejo Suramericano de Educación (CSE); Consejo Suramericano de Cultura (CSC); Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (CSCTI); Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas; Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF); Consejo Energético Suramericano; Consejo Electoral de UNASUR y el Consejo Suramericano en

5 BRICS es la sigla que denomina al bloque compuesto por los siguientes países: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Este conjunto comenzó a articularse hacia el final de la primera década del nuevo milenio. El elemento que los caracteriza es el gran nivel de autonomía relativa frente a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Dentro de los factores que verifican esta trayectoria se encuentran el gran desarrollo científico-tecnológico, su vasto complejo industrial, la amplia disponibilidad de recursos naturales, una imponente densidad poblacional, hipótesis de conflicto convergentes y poder de veto en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

6 Nómina actualizada de los Consejos Sectoriales de la UNASUR. Disponible en: <http://www.cee-dcds.org.ar/Espanol/06-Links/06-01_Links.html>.

materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional.

El tercer anillo, mucho más amplio y heterogéneo, es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que excluye a Canadá y los Estados Unidos. Uno de los aspectos manifiestos de este gran espacio de convergencia política, fundamentalmente, es la superposición de bloques, orientaciones y aspiraciones, donde se distinguen claramente las intensidades de las relaciones con la principal potencia global. La presencia de Cuba como miembro pleno, el rechazo del bloqueo (CELAC, 2013a) de Estados Unidos sobre la Antilla mayor, el pronunciamiento (CELAC, 2013b) unánime por el reclamo soberano de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en el Atlántico Sur, son una clara explicación del lugar vacante en la geopolítica que este instrumento se propuso ocupar.

La alternativa americana y la herencia neoliberal

La estructura económica de los países que integran el gran espacio americano se nos devela como un universo heterogéneo, si los comparamos entre sí, y encontraremos un mismo diagnóstico si miramos hacia el interior de aquellas unidades políticas. La mayoría está modelada, fundamentalmente, por la división internacional del trabajo y el neoliberalismo, aunque, en muchos otros casos, hallamos la huella de experiencias que trazaron estrategias de desarrollo con el objetivo de diversificar su matriz productiva, con mayor o menor éxito. Se destaca, en estas economías, la producción de bienes primarios con escasa incorporación de valor agregado, orientada a las necesidades del mercado internacional, es decir, a la exportación, por lo tanto, fuente

de ingreso de divisas en la balanza comercial. No resulta difícil rastrear los alineamientos de aquellas fracciones de la burguesía, que detentan centralidad en la apropiación de los beneficios de este perfil productivo y su inserción en los mercados internacionales, en la aplicación de las políticas neoliberales en la región. También, resulta importante destacar la formidable y creciente presencia de empresas trasnacionales (ET) en el continente (Arceo y Basualdo, 2006), sumamente articuladas con aquellas burguesías, con sus casas matrices y sus cadenas globales de valor.

La tendencia durante casi toda la primera década del siglo XXI fue hacia la reprimarización⁷ de las economías, una de las causas fue la fuerte demanda de China e India, quienes indujeron el crecimiento global. Este factor mantuvo estables, con cierta tendencia al alza, los precios y los volúmenes de aquellos bienes primarios. Inclusive el fenómeno de la reprimarización se da en la economía brasilera que detenta un poderoso entramado industrial con participación en el mercado mundial pero, con la excepción del caso argentino, quizá el único que logró quebrar esta tendencia. El resultado son los débiles intercambios intra-regionales y, cuando no, cadenas regionales de valor circunspectas en las cadenas globales de valor cuyo circuito está ordenado por las ET.

Tanto Argentina como Brasil⁸ son casos con mayor diversificación de sus economías, densidad en su entramado industrial e integración del mismo (Arceo y Basualdo, 2006), diferenciándose de las maquiladoras bien presentes en Centroamérica. Esto radica en el éxito de sus experiencias, que a pesar de sus condiciones por extensión territorial, densidad poblacional, disponibilidad recursos naturales entre otros factores relevantes, descansa, eminentemente,

7 Disponible en: <http://www.cepal.org/noticias/paginas/8/33638/cancilleria_de_chile_7dejunio.pdf>.

8 Aspecto desarrollado por el trabajo de Alberto Sosa en este libro.

en la decisión política de haber cursado ese camino tantas veces cercenado mediante los condicionamientos de las dictaduras cívico-militares junto a las potencias globales. No es un simple detalle que sobre estas economías se consolide el MERCOSUR y haya demostrado su vitalidad luego del “No al ALCA”, como así tampoco lo fue la decisión de ambos países en cancelar los compromisos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), órgano que, a los fines concretos, tuteló la aplicación de las reformas neoliberales salvaguardando los intereses extra regionales (Brenta, 2006). Aspecto no solo simbólico, por la coordinación y el notable aumento de la autonomía regional que provocó, sino, también, por el destino de las reservas acumuladas durante este período ampliamente favorable en la balanza comercial de ambos países.⁹ Vale aclarar que no en todos los países de la región el uso de divisas estuvo orientado a una decisión soberana de estas características, por lo contrario, han continuado sobre el “roll over” de la deuda y el agudo monitoreo del FMI. Con el mismo criterio soberano se desarrollaron políticas orientadas a robustecer al mercado interno, al fortalecimiento de la actividad económica, a la creación de empleo, con un rol destacado de la inversión pública, y a la construcción de justicia social para la dignidad de los pueblos.¹⁰ La intensidad de la utilización de recursos orientados a estos fines, en el caso argentino, explica que sea la excepción en la tendencia regional hacia la reprimarización, compartiendo otra excepcionalidad, junto con Ecuador, en la disminución del peso de la deuda externa a través de exitosas renegociaciones.

9 Banco Mundial “Total de Reservas”, tabla interactiva con series estadísticas de la evolución de las reservas, disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/FI.RES.TOTL.CD/countries/AR-VE-BO-CL-BR-MX?display=default>>.

10 Disponible en: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/35917-panorama-economico-y-social-de-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y>>.

La alternativa americana frente a la crisis del sistema capitalista

Durante el año 2008 se registra en el atlántico norte el inicio de una crisis del sistema capitalista cuyo detonante, los llamados derivados financieros, desencadenó, a través de sus extendidos canales enlazados, la quiebra de innumerables entidades prestigiosas, sólidas y, supuestamente, saludables. Lo significativo en este caso, frente a la dinámica de crisis y recomposición del capital, a la que asiste asiduamente la inmensa mayoría de la humanidad como víctima, es la localización y profundidad, cuyas magnitudes registran antecedentes históricos comparables hacia fines de la segunda década del siglo pasado. Momento fundacional de la aplicación de las llamadas políticas económicas keynesianas, que se convierten en el pilar de la formulación del Estado de Bienestar (EB) en la segunda posguerra. A diferencia de esta experiencia de recomposición, cuya preocupación doméstica redundaba en el aumento de la capacidad de consumo de la clase trabajadora, la expectativa de recomposición actual se encuentra orientada bajo el paradigma neoliberal, hegemónico desde la década del setenta del siglo XX, en la necesidad de desmontar los vestigios del Estado de Bienestar en general y, para ello, restablecer una relación de fuerzas favorable frente a los asalariados, con el objetivo aumentar la productividad, donde los influjos migratorios parecen llevar la peor parte de este asunto. En cuanto a su política exterior, se intensifica la preocupación por modelar condiciones favorables a sus intereses, entre ellas, la realización de su producción industrial, un mejor acceso a recursos naturales estratégicos, la amplificación de su poderío financiero, entre otros aspectos centrales, para garantizar su relanzamiento hacia un ciclo de crecimiento y el resguardo de la condición de potencias globales.

En la práctica, esto se manifiesta en la necesaria proliferación de gobiernos que garanticen la aplicación de políticas neoliberales, ya sea a través de la injerencia y desestabilización o, simplemente, a través de la invasión lisa y llana. Inevitablemente, la salida de la crisis del capitalismo necesita de la redefinición y la desestabilización de las relaciones de fuerza existentes hasta la crisis del año 2008. Cabe recordar que, tanto Alemania como Francia se mantuvieron al margen de la iniciativa de Estados Unidos¹¹ de invadir Afganistán e Irak (coincidente con la crisis norteamericana de principios de siglo XXI), aunque, en este momento, parecieran ir en busca del tiempo-dinero perdido. La intensidad de esta crisis actual empuja a Europa hacia aventuras guerreristas por fuera del mandato de las Naciones Unidas. Tanto China como Rusia, ambos con asiento permanente y poder de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no parecerían estar dispuestos a ceder ante esta clara iniciativa de reordenamiento geopolítico. De acuerdo a Guido Manteiga, ex Ministro de Hacienda de Lula da Silva y de Dilma Rousseff, el mundo asiste desde el año 2010 a una guerra de divisas,¹² cuya extraordinaria visibilidad encuentra la serie de devaluaciones en Rusia, China y Brasil, agudizada durante 2015. Contribuyendo, sustancialmente, a la tendencia descendente de los precios internacionales de los productos primarios, presionando sobre las balanzas comerciales a través del deterioro de los términos de intercambio junto a la fuga de capitales, debilitando así las reservas internacionales de los BRICS y del conjunto de países denominados “emergentes”.

11 El presupuesto de Estados Unidos destinado a su defensa es equivalente a más de la mitad de la sumatoria resultante de los presupuestos en defensa a nivel global.

12 Declaraciones de Manteiga sobre la guerra de divisas a través del órgano oficial de divulgación del Ministerio de Hacienda de Brasil “Governo não ficará impassível à guerra cambial” Ministerio da Fazenda, Divulgação. Brasília, 2012. Disponible en: <<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/noticias/2012/marco/governo-nao-ficara-impassivel-a-guerra-cambial-diz-mantega>>.

Frente a este contexto, se tornó notable el fortalecimiento, la intensificación y la recuperación de la centralidad del Estado dentro del núcleo más dinámico de la construcción de la alternativa americana. En los casos donde la herencia neoliberal había liquidado su patrimonio social y enajenado sus activos y capacidades estatales, estos se recuperaron, recrearon o amplificaron, dotándose de los instrumentos necesarios para garantizar los márgenes de autonomía a los fines de dar respuesta a los nuevos desafíos impuestos e imprescindibles en cuanto a la proyección y eficiencia de la planificación estratégica.

En este orden, se destacan los instrumentos financieros y productivos, como ejemplo citaremos algunos casos emblemáticos: En la República Bolivariana de Venezuela se encuentran Petróleos de Venezuela (PDVSA) como eje de una nueva política petrolera, Siderúrgica del Orinoco (Sidor) en la producción siderúrgica, el Banco de Venezuela y un grupo de empresas cementeras y agroalimentarias, entre otras empresas de diversas ramas de actividad, que pasan a formar parte de los activos del Estado.¹³ En el Estado Plurinacional de Bolivia, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) se torna el corazón también de una nueva política de hidrocarburos, Huanuni y Empresa Siderúrgica Mutún en la minería y siderúrgica y Cementos de Bolivia (junto a Venezuela e Irán) entre otras empresas de diversas ramas de actividad, que pasan a formar parte de los activos del Estado.¹⁴ En la República Argentina se constituye el Fondo

13 Aproximación a la ampliación de activos estatales en la República Bolivariana de Venezuela. "Cronología de nacionalizaciones y expropiaciones en Venezuela desde 2007" Periódico *El Universal*, 2010. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/2010/10/26/eco_esp_cronologia-de-nacion_26A4655497>.

14 Aproximación a la ampliación de activos estatales en el Estado Plurinacional de Bolivia. "Bolivia ya tiene dieciséis empresas nacionales públicas estratégicas", *La Razón*, 2009. Disponible en: <<http://www.hidrocarburosbolivia.com/noticias-archivadas/251-contenidogeneral-archivado/contenidogeneral-01-07-2009-01-01-2010/20534-bolivia-ya-tiene-16-empresas-nacionales-publicas-estrategicas-.html>>.

de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), instrumento financiero que concentra participación accionaria en diversos grupos económicos. Dentro de la nueva política de hidrocarburos, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) se constituye en la empresa emblemática, con mayoría estatal. En transporte, Aerolíneas Argentinas se reconstruye como la principal aerolínea del país y se absorbe el sistema ferroviario nacional. Ocupa un rol destacado la empresa de Investigaciones Aplicadas (INVAP)¹⁵ y retornan al patrimonio nacional diversas empresas tales como la Fábrica de Aviones (FadeA) y astilleros Tandanor, entre otras.¹⁶ En cuanto a la República Federativa de Brasil, se destaca el desempeño del Banco de Desarrollo (BNDES)¹⁷ como instrumento financiero y Petróleo brasileiro (Petrobrás), como pilares de su política expansiva. También, el gigante complejo energético de Electricidad brasileira (Electrobrás), la fábrica de aviones Embraer (donde el Estado brasileiro recuperó participación a través del BNDES) y la Compañía Nacional de Abastecimiento, ratifican la centralidad del Estado en esta etapa.

Como hemos mencionado, esta centralidad y ampliación de las capacidades del Estado permitió consolidar y ampliar el bloque social de sustento aunque también suscitó las reacciones comprendidas del bloque de poder antagónico, estas capacidades contuvieron el necesario poder de fuego para en algunos casos contener y disciplinar a ciertas

15 Para ampliar información sobre las tareas del INVAP consultar en su página web: <<http://www.invap.com.ar/es/>>.

16 Aproximación a la ampliación de activos estatales en la República Argentina "Recuperadas por sus ex dueños", *Página 12*, 2015. Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-267277-2015-03-03.html>>.

17 Para ampliar información sobre las tareas del BNDES consultar en su página web: <http://www.bnades.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/BNDES/>.

fracciones. Las tensiones permanecen en cuanto los factores estructurales heredados perduran, parasitando hasta convertirse en elementos que conspiran contra el devenir político de la alternativa americana y su construcción de autonomía. Existe una comunidad interrelacionada de estos factores que también expresan una dimensión política, es decir, tienen una intencionalidad y una direccionalidad fundada en intereses contrapuestos a la consolidación de una alternativa americana. La fuga de capitales comprende a la convergencia de movimientos financieros que expresan la terminalidad nerviosa de aquellas poderosas fracciones de las burguesías locales, de carácter especulativo o productivo, junto al comportamiento del conjunto de las empresas trasnacionales. Donde el núcleo duro de las finanzas globales orienta maniobras persistentes de debilitamiento que involucran a la especulación sobre la producción y comercialización de los bienes primarios (soja, maíz minerales ferrosos y no ferrosos, petróleo, etcétera), su mercado de futuros, las calificadoras de riesgo, el flujo de inversiones y las no tan *rara avis* “capitales golondrina” y “fondos buitres”.

Frente a este escenario, surgieron dos tipos de respuesta sumamente interesantes. La primera de ellas, fue el acercamiento de cooperación y complementariedad con la República Popular China y la Federación Rusa, que involucran acuerdos donde se destaca el impulso al Banco de Desarrollo de los BRICS, Swaps entre bancos centrales de cada país, financiamiento y participación en grandes proyectos como el Canal Interoceánico de Nicaragua, las represas hidroeléctricas en Ecuador, Argentina y Venezuela, las centrales nucleares en Argentina, la industria cementera boliviana, entre otros ejemplos de fuste. Cuyo entendimiento tiene que ver con necesidades mutuas, construyendo de hecho y redoblando los esfuerzos en la construcción de una multipolaridad global. La segunda de ellas, tiene un carácter intra-regional, aunque

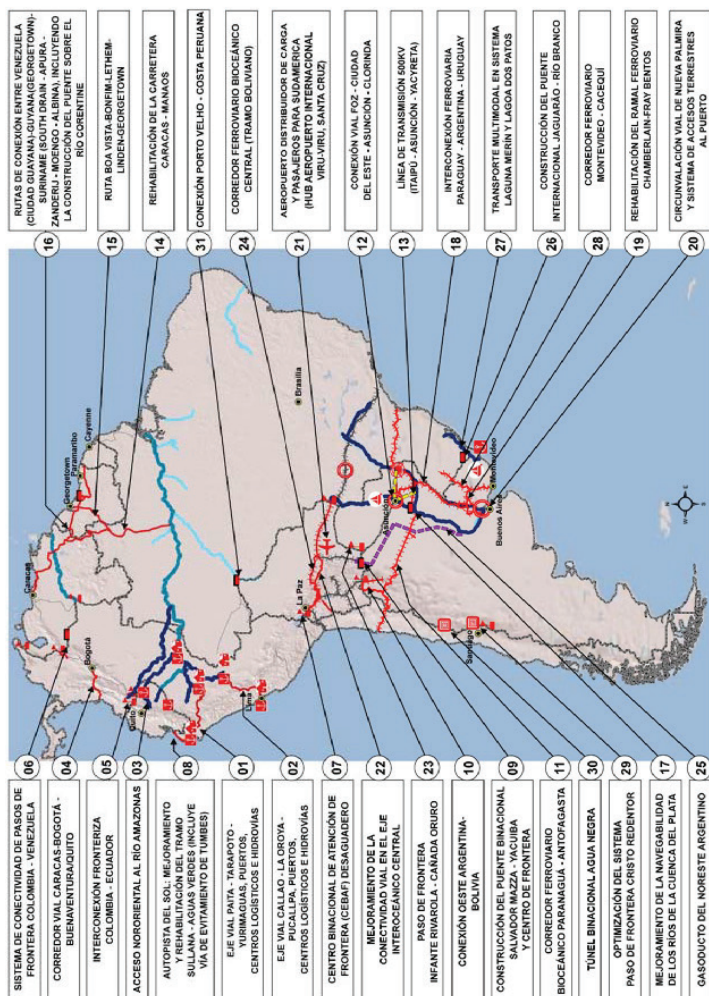
se manifiesta con mayor debilidad, en donde se destacan los esfuerzos de convergencia como, por ejemplo, la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) del COSIPLAN-UNASUR que “consiste en un conjunto de treinta y un proyectos estructurados por un monto de inversión estimado en 21.172.6 millones de dólares, de carácter estratégico y de alto impacto para la integración física y el desarrollo socio-económico regional...”,¹⁸ la construcción del puerto de Mariel, en Cuba, la integración productiva de FadeA-Embraer, entre otros proyectos conjuntos.

Los intercambios comerciales han sido muy susceptibles a los efectos contractivos de la crisis internacional, como lo reflejan las series estadísticas del intercambio entre las dos mayores economías del MERCOSUR (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina-CTA, 2015). Cuando no, como en el caso de los intercambios comerciales entre Bolivia y Argentina o Venezuela y Brasil, si bien se registra un fuerte incremento en las exportaciones de Bolivia hacia Argentina¹⁹ y de Venezuela hacia Brasil,²⁰ más del sesenta por ciento implican envíos de hidrocarburos, reflejando un escaso grado de diversificación. Donde los intercambios establecen estimables cadenas regionales de valor, son hegemonizados y regulados por las empresas transnacionales, cuyo resultado explica la baja integración de componentes e I+D regional, obturando el desenvolvimiento de un gran potencial industrial y científico-tecnológico (Azpiazu *et al.*, 1988).

18 La Agenda de Proyectos Prioritarios (API) es un conjunto de iniciativas dentro de la Cartera de Proyectos del IIRSA-COSIPLAN-UNASUR. Los detalles se encuentran disponibles en: <<http://iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=33>>.

19 Cámara Argentina de Comercio “Informe Económico: Bolivia”, Buenos Aires, 2013. Disponible en: <http://www.cac.com.ar/data/documentos/35_iei-bolivia-mayo2013.pdf>.

20 Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en la República Federativa de Brasil, “Exportación e Importación”. Disponible en: <http://brasil.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=13&lang=es>.



Conclusiones

La prolongada experiencia neoliberal fracasó en su promesa de resolver las tensiones sociales y económicas. La acumulación de fracciones de clase, que cargaron con diferentes intensidades los resultados de aquel fracaso, hizo a la reconstrucción de un bloque social de poder capaz de orientar un rumbo político alternativo. Su emergencia como gobiernos popularmente electos en los estertores del siglo XX y comienzos del XXI, coinciden con los momentos definitorios para la firma del proyecto del ALCA, impulsados por los gobiernos neoliberales precedentes.

La postura del núcleo MERCOSUR, actuó en defensa propia evitando su desintegración. Este hecho político colocó las bases reales del surgimiento a nivel continental de una perspectiva alternativa, frente a las tendencias hegemónicas hasta ese entonces, cuya estrategia central fue la búsqueda permanente orientada hacia el aumento de los márgenes de autonomía. Donde la dimensión nacional y regional, para el despliegue de iniciativas de carácter transformador, tuvieron como fuente aquellos márgenes conquistados y la necesidad de seguir aumentándolos.

Esto se ve reflejado en la batería de políticas sociales de amplio alcance que modifican sustancialmente la alarmante e injusta distribución del ingreso, como, así también, el fortalecimiento, la ampliación y la creación de nuevos instrumentos para la integración regional.

Frente a la crisis mundial del capitalismo, el contexto se modifica sensiblemente y se agudizan las disputas propias de la resistencia de la centralidad de las potencias históricamente consolidadas en el marco de lo que parece ser un largo movimiento temporal hacia la multipolaridad. La región no se exceptúa de esto, repercutiendo visiblemente en los eslabones más débiles de aquella estructura

económica-social heredada. La respuesta, necesariamente, llegó a través de la iniciativa política para recuperar y fortalecer la participación del Estado en áreas clave para la continuidad del rumbo alternativo, recibiendo a cambio un proporcional enfrentamiento con aquellas fracciones de clase cuyos beneficios-privilegios inmediatos fueron afectados.

Este escenario devela dos caminos posibles, el de reorientar la política hacia las demandas del mercado global, cuyas promesas vuelven a parecerse a aquellos viejos postulados, con la salvedad que han fracasado, e inclusive empeorado sustancialmente las variables que pretendían subsanar. Esto incumbe a la transferencia de los activos del Estado, el endeudamiento externo a través del monitoreo, el cumplimiento de metas fiscales, la eliminación de subsidios, etcétera. El otro camino, se vislumbra bajo la idéntica matriz que supo conquistar mayores niveles de autonomía para desplegar una política alternativa frente al desierto neoliberal en América.

Valiosos aportes intelectuales se han realizado de manera previa a la experiencia neoliberal e inclusive durante, como expresión de resistencia, que involucraron esfuerzos orientados a pensar la articulación del sistema científico con el aparato productivo para encontrar soluciones tecnológicas que permitan quebrar los lazos de la dependencia²¹ generando una economía autocentrada en el marco de una integración regional y de cooperación sur-sur.

Las capacidades recuperadas, recreadas y creadas desde los Estados, mejoran significativamente las condiciones para aumentar los niveles de autonomía con un mayor grado de integración regional. Los emprendimientos conjuntos son una demostración de la importancia y de la potencialidad que

21 Entre ellos, se encuentran los aportes de Amílcar Herrera, Jorge Sábato, Celso Furtado, Theotonio Dos Santos, Samir Amin, entre otros.

asumen los proyectos regionales y la asociación estratégica con la República Popular China y la Federación Rusa.

Ampliar estas experiencias hacia la producción y comercialización podrían robustecer las cadenas de valor regionales, lograr competir con las ET y condicionar su comportamiento, aumentar la participación de piezas y componentes de origen regional junto al desarrollo de un pujante sistema científico-tecnológico regional, la conquista de nuevos destinos comerciales o diversificar los existentes, incorporar nuevos acuerdos de transferencia tecnológica tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo. Lo que, en definitiva, producirá mayor creación de puestos de trabajo, ahorro de divisas, diversificación productiva, un sólido y pujante sistema científico-tecnológico integrado al aparato productivo y la consolidación y ampliación de cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas.

Los obstáculos no serán pocos para emprender desafíos de tales características. El surgimiento y la consolidación de lo que hemos definido como “alternativa americana” han demostrado que las decisiones políticas y la planificación priman, desarticulando concepciones estructuralistas de corte pesimista, que presionan consciente o inconscientemente, para desandar este camino que mucho ha costado. Pero, por sobre todo, el contenido popular presente desde los inicios en la construcción de estas decisiones políticas, que ganaron nuevos márgenes de autonomía, necesitará seguir ampliando y densificando los ámbitos de participación democrática, con especial énfasis en la clase trabajadora. No solo con el objetivo de defender las conquistas sino de planificar y proyectar, desde los pliegues sociales mismos, los nuevos desafíos de la alternativa americana.

Bibliografía

- Agencia de Prensa de la Central de Trabajadores de la Argentina, (2005a). "Declaración Final de la III Cumbre de los Pueblos". Buenos Aires. Disponible en: <<http://archivo.cta.org.ar/Declaracion-Final-de-la-III-Cumbre.html>>.
- . (2005b). "Hacia una alianza estratégica". Buenos Aires. Disponible en: <<http://archivo.cta.org.ar/Hacia-una-alianza-estrategica.html>>.
- Arceo, E., Basualdo, E. (2006). "Los cambios de los sectores dominantes en América Latina bajo el neoliberalismo. La problemática propuesta". En *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires. Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/basua/DocInicial.pdf>>.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., Nochteff, H. (1988). *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina*. Buenos Aires, Legasa.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Brenta, N. (2006). *El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006*. Buenos Aires.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina-CTA (2015). "Informe de Coyuntura" n° 17. Buenos Aires. Disponible en: <<http://www.centrocifra.org.ar/docs/IC%20nro%2017.pdf>>.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2013a). "Comunicado especial sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba". Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20130208/asocfile/20130208155151/comunicado_especial_bloqueo_contra_cuba.pdf>.
- . (2013b). "Comunicado especial sobre las Islas Malvinas". Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20130208/asocfile/20130208155151/comunicado_especial_islas_malvinas.pdf>.
- Correa Delgado, R. (2007). 15 enero. "Discurso de posesión de Rafael Correa Delgado como Presidente Constitucional de la República del Ecuador". Disponible en: <<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/07/Posesion-Presidente-2007.doc>>.
- García Linera, A. (2008). "El Estado en Transición, Bloque de poder y punto de bifurcación". Texto inédito disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/linera/7.4.pdf>>.

Morgenfeld, L. (2011). Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955). Buenos Aires, Peña Lillo-Continente.

Redrado, M., Lacunza, H. (2002). "Oportunidades y Amenazas del ALCA para la Argentina, Un estudio de impacto sectorial". En Estudios del CEI n° 2, diciembre. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, de 2002. Disponible en: <<http://www.cei.gov.ar/userfiles/SERIE%20DE%20ESTUDIOS2.pdf>>.

Williamson, J, (1990). "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?". Washington. Disponible en: <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>>.

Zavaleta Mercado, R. (2011). Obra Completa. La Paz, Plural.

Los autores

Luiz Alberto de Vianna Moniz Bandeira

Politólogo e historiador brasileño, ha sido catedrático de la Universidad de Brasilia y visitante en las universidades de Heidelberg y Colonia. Autor de más de veinte obras sobre relaciones económicas e internacionales, entre ellas: *Presença dos Estados Unidos no Brasil - Dois Séculos de História*; *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*; *De Martí a Fidel - A Revolução Cubana e a América Latina*; *A reunificação da Alemanha: do ideal socialista ao socialismo real*; *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata (Da colonização à guerra da Tríplice Aliança)*; *Conflito e integração na América do Sul - Brasil, Argentina e Estados Unidos (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)*.

Julián Kan

Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA), lugar donde también obtuvo el título de Profesor en Enseñanza Media y Superior en Historia (Facultad de Filosofía y Letras). Se desempeña allí como docente en la cátedra de Historia de América III (Contemporánea) del Departamento de Historia y dicta seminarios de grado y posgrado. En la misma universidad participó de varios proyectos de investigación UBACyT, actualmente, integra el proyecto "Conflictos, inestabilidad

y democracia en la historia social y política de América Latina (1954-2012)” con asiento en el Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, FFyL-UBA/CONICET. Es investigador del Centro de Estudios IESAC de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), lugar donde es docente de la asignatura Problemas de Historia de América Latina, de la Licenciatura en Historia. Actualmente, es Becario Posdoctoral del CONICET con asiento en el IIHES-IDEHESI-CONICET y se ha ido especializando en la historia de la integración latinoamericana desde un enfoque crítico que indaga sobre los actores sociales que interactúan con ella. Sobre estos temas ha publicado varios artículos en revistas de Argentina, Brasil y México y es autor del libro *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*, coautor del libro *Integrados (?)*. *Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea* y, en colaboración con otros autores, es compilador del libro *El pensar y el hacer en Nuestra América. A doscientos años de las guerras de independencia*.

María Florencia Socoloff

Profesora en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA), lugar donde actualmente cursa su Doctorado en Historia sobre historia reciente del movimiento obrero. Es docente de la Cátedra Pensamiento Argentino y Latinoamericano de la carrera de Filosofía de la misma Facultad. Se desempeña como Becaria doctoral del CONICET y es Integrante del UBACyT “Conflictos, inestabilidad y democracia en la historia social y política de América Latina (1954-2012)” con asiento en el Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, FFyL-UBA/CONICET.

Alberto Justo Sosa

Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad Buenos Aires (UBA). Fue docente de la UBA, la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y la Universidad del Salvador en las asignaturas Política Exterior Argentina y Procesos de Integración del Cono Sur de las Américas. Fundador, investigador y

miembro de la Comisión directiva de AmerSur, asociación civil dedicada, desde 1997, a analizar problemáticas relacionadas con la integración sudamericana. AmerSur integra el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR, Sección Argentina. Autor del libro *A+B Alianza Argentina-Brasil e integración sudamericana*, y de numerosas investigaciones y artículos sobre el MERCOSUR, la Comunidad Sudamericana de Naciones, la UNASUR, el ALCA y los Tratados de Libre Comercio. Miembro del Instituto Argentino de Estudios Geopolíticos de la República Argentina. Consultor de Programas de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití (2012). Organizador y Coordinador del Área MERCOSUR y Estados Asociados de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación Argentina (2005-2008).

Leandro Morgenfeld

Profesor y Licenciado en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Especialista y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas y Doctor en Historia por la UBA. En 2013 culminó el Posdoctorado en Ciencias Sociales y Humanas (FFyL-UBA). Se desempeña como docente en la Facultad de Ciencias Sociales y en la Facultad de Ciencias Económicas de esa universidad y dictó, en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, el seminario de posgrado "Historia de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos (1880-2010)". Es Investigador Adjunto del CONICET, radicado en el Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI). Participa en distintos grupos de investigación, incluyendo el GT-CLACSO "Estudios de Estados Unidos", y, actualmente, dirige el Proyecto UBACyT 2013-2015: "Argentina y las relaciones internacionales en dos décadas turbulentas. Los sectores internos, las relaciones interamericanas y el vínculo con los Estados Unidos (1963-1983)". Su primer libro fue *El ALCA: ¿a quién le interesa?* (2006). Compiló *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional* (2006). En 2011, publicó como autor *Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)* y, en 2012, *Relaciones Peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. Escribió numerosos artículos, capítulos de libros y reseñas bibliográficas, publicados en revistas académicas de Argentina, Brasil, México, Estados Unidos, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela y Panamá. Dirige el blog <www.vecinosenconflicto.blogspot.com>.

Lucila Agustina Rosso

Abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad de San Andrés y la Universidad de Barcelona. En 2011 obtuvo la beca del Programa Néstor Kirchner, lo que la llevó a dar conferencias en la New School University de Nueva York, entre otros temas, sobre la política de desendeudamiento de Argentina y Brasil con el Fondo Monetario Internacional. Se ha desempeñado en las áreas de Cooperación Internacional de la Secretaría de Seguridad de la Nación y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se desempeñó hasta 2015 como Directora General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Alfredo M. López Rita

Profesor de Enseñanza Media y Superior en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Adscripto graduado a la materia Problemas de Historia Americana, con programa de "Historia del Paraguay: génesis y formación de la Nación y del Estado nacional" y de Historia de América III (Cátedra B) en esa misma casa de estudios.

Ha realizado cursos de posgrado en Políticas Migratorias Internacionales en la Universidad Nacional de Tres de Febrero y en la Universidad Nacional de Lanús; y en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha expuesto sus temas de investigación en diversas jornadas y reuniones académicas especializadas en la Argentina y el extranjero, y publicado artículos sobre política internacional en medios digitales.

Franco Agustín Lucietto

Estudiante avanzado de la carrera de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Adscripto en la materia Problemas de Historia Americana, con programa de "Historia del Paraguay: génesis y formación de la Nación

y del Estado nacional” y de Historia de América III (Cátedra B). Integrante del UBACyT “Conflictos, inestabilidad y democracia en la historia social y política de América Latina (1954-2012)” con asiento en el Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, FFyL-UBA/CONICET. Ha expuesto sus temas de investigación en diversas jornadas y reuniones académicas especializadas y publicado artículos de temas de política internacional en medios digitales. Actualmente, se desempeña en la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica (CONICET) de la República Argentina.

Esta publicación se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de la Imprenta
de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires
en el mes de agosto de 2016