



# LÍNEASUR 2

REVISTA  
DE POLÍTICA  
EXTERIOR  
MAY/AGO 2012

**Dossier :**  
Crisis económica e integración

# LÍNEASUR 2

REVISTA DE POLÍTICA EXTERIOR **MAY/AGO 2012**

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio  
e Integración del Ecuador

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración  
**Ricardo Patiño Aroca**

Director de Línea Sur  
*Viceministro de Relaciones Exteriores Comercio e Integración*  
**Marco Albuja**

Editor de Línea Sur  
**Jorge Forero**

Asistente Editorial  
**Andrea Almeida Villamil**

Consejo Editorial  
**Fernando Bustamante, Txema Guijarro, Magdalena León, Guillaume Long,  
Eduardo Mangas, Carol Murillo, Eduardo Paredes, Rafael Quintero, Franklin  
Ramírez, Isabel Ramos, Milton Reyes, Pablo Villagómez**

# LÍNEASUR 2

REVISTA DE POLÍTICA EXTERIOR **MAY/AGO 2012**

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio  
e Integración del Ecuador

N. 2, mayo - agosto 2012  
ISSN 1390-6771  
Vol. I, Issue 2, may-august, 2012  
Quito, Ecuador.



## LÍNEASUR

Revista de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Comercio e Integración  
Número 2, mayo/agosto 2012 (Vol. I, Issue 2, May-August, 2012)  
Quito, Ecuador

Todos los textos e imágenes incluidos en esta obra están registrados bajo la licencia Reconocimiento No-Comercial No-Obras Derivadas 3.0 de Creative Commons Ecuador (cc by-nc-nd); <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ec/>

\* Las opiniones expresadas en los artículos de Línea Sur son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial de la Cancillería ecuatoriana.

Comité de Redacción  
María Cristina Muñoz, Federica Zaccagnini, Gabriel Villafuerte, Juan Pablo Cadena, Andrés Williams

Portada principal y portadas de sección  
Runa - Karla Gachet e Iván Kashinsky

Diseño gráfico  
La Cajonera.ec - Ana Lucía Garcés

Impresión  
Rispergraf

v.: il.; 25 cm.  
Mayo-agosto 2012  
Cuatrimestral: enero-mayo-septiembre  
ISSN: 1390-6771  
I. Política exterior. 2. América Latina. I. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

MENSAJE DEL CANCELLER  
*Ricardo Patiño* ..... 9

PALESTRA  
*Kintto Lucas* ..... 13

### DOSSIER

PRESENTACIÓN DEL DOSSIER: CRISIS ECONÓMICA  
E INTEGRACIÓN  
*Jorge Forero* ..... 18

CRISIS 2.0  
*Robin Blackburn* ..... 24

LA INTEGRACIÓN: UNA RESPUESTA SUDAMERICANA  
A LA CRISIS DEL ORDEN GLOBAL  
*Ricardo Aronskind* ..... 52

INTEGRACIÓN ECONÓMICA: RETROSPECTIVA EUROPEA,  
HORIZONTES LATINOAMERICANOS  
*Manuel Cerezal* ..... 67

CRISIS NEOLIBERAL Y RECONFIGURACIONES ESTATALES:  
ECUADOR Y LA HETERODOXIA SUDAMERICANA  
*Franklin Ramírez* ..... 84

PROSPERIDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO  
*Fander Falconí* ..... 104

### AGENDA ESTRATÉGICA E INTEGRACIÓN

IMPACTOS *EX ANTE* DE TRES ACUERDOS  
COMERCIALES EN LA ECONOMÍA ECUATORIANA  
*Víctor Aguiar, Hugo Jácome y Mayra Sáenz* ..... 110

COMPRIENDIENDO CHINA: ELEMENTOS FUNDAMENTALES  
PARA UNA AGENDA DE BENEFICIOS MUTUOS  
*Milton Reyes* ..... 126

## COYUNTURA

'PERDIENDO' EL MUNDO: LA DECADENCIA  
ESTADOUNIDENSE EN PERSPECTIVA

*Noam Chomsky* \_\_\_\_\_ 144

MEDIOS AUDIOVISUALES:  
LA REGULACIÓN INDISPENSABLE

*Santiago Druetta* \_\_\_\_\_ 159

CONFERENCIA RÍO+20:  
PROPUESTAS INNOVADORAS DESDE EL ECUADOR

*María Fernanda Espinosa y Helga Serrano* \_\_\_\_\_ 170

## ENTREVISTA

LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CARA  
A RÍO+20: ENTREVISTA A SIR NICHOLAS STERN

*Carol López y Daniel Ortega* \_\_\_\_\_ 186

## ARCHIVO HISTÓRICO DE LA CANCELLERÍA

ELOY ALFARO: REVOLUCIONARIO  
LATINOAMERICANISTA

*Juan J. Paz y Miño* \_\_\_\_\_ 192

CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

*Andrés Naranjo-Vinueza* \_\_\_\_\_ 207

Fotografía en portada: Canoa en Río  
*Runa - Iván Kashinsky*  
Río Cayapas, Ecuador 2008

*Runa* -que significa ser humano en kichwa- fue fundado por Karla Gachet e Iván Kashinsky en el 2011. Sus imágenes íntimas son una ventana a la vida de sus sujetos. Gachet y Kashinsky han trabajado en varios países del mundo, sobre todo en América del Sur, y sus fotografías han sido publicadas en revistas como National Geographic, Smithsonian, Geo, entre otras. Su último libro, *Historias Mínimas*, recopila un viaje por cinco países de Suramérica. Recientemente, el fotógrafo ecuatoriano Mijail Vallejo, entró a formar parte del colectivo.  
[www.runaphotos.com](http://www.runaphotos.com)

## COLABORADORES DE ESTE NÚMERO:

**Víctor Aguiar** | Magíster en Economía con mención en Economía del Desarrollo por Flacso, sede Ecuador. M2 Economía Internacional Grenoble II UPMF. Actualmente, profesor investigador asociado Flacso-Ecuador.

**Ricardo Aronskind** | Economista, Magíster en Relaciones Internacionales, UNGS-UBA. Forma parte del Programa Interdisciplinario para el Seguimiento de la Crisis del Orden Económico Mundial de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

**Robin Blackburn** | es historiador de la Universidad de Oxford. Formó parte del Grupo Internacional Marxista y es profesor en la *New School* en Nueva York y de la Universidad de Essex, en el Reino Unido. Editor de la *New Left Review* entre 1981 y 1999.

**Manuel Cerezal** | Magíster en Ciencias Económicas y Comerciales de la ES-SEC, Francia. Profesor e Investigador en el Centro de Estudios en Economía Política de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Ha sido asesor en la elaboración de propuestas de la Nueva Arquitectura Financiera Regional, SU-CRE y Banco del Sur y publicado artículos sobre sistemas de pagos.

**Noam Chomsky** | Teórico y activista, profesor de lingüística del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Además de una importante trayectoria en ese campo, se ha constituido como el más importante crítico de la política internacional de los EEUU y de la hegemonía neoliberal. Uno de los intelectuales orgánicos de mayor producción, trayectoria y reconocimiento.

**Santiago Druetta** | Magíster en Ciencias Sociales y Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor titular de Economía Política de los Medios en la Universidad Nacional de Villa María Argentina y forma parte del Centro de investigación de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba.

**Fander Falconí** | Actual Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador. Tiene una maestría y un doctorado en Economía Ecológica. En 2011, realizó una investigación post-doctoral en el *Institute of Social Studies* de la Haya.

**María Fernanda Espinosa** | PhD (c) en Geografía Ambiental de la Universidad de Rutgers, New Jersey. Fue Embajadora del Ecuador ante las Naciones Unidas en Nueva York, 2008; Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2007. En la actualidad ocupa el cargo de Ministra Coordinadora de Patrimonio.

**Hugo Jácome** | Dr. (c) en Economía, Universidad Santiago de Compostela. Profesor Investigador del Programa de Economía de Flacso, Coordinador del Centro de Investigaciones Económicas y de la Pequeña y Mediana Empresa de Flacso-Ecuador. Ha publicado varios trabajos en torno al comercio internacional y sus impactos.

**Carol López** | Socióloga internacionalista, Magíster (c) en Relaciones Internacionales y Diplomacia del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Analista política del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador sobre geopolítica y cambio climático.

**Daniel Ortega** | Doctor en Políticas y Administración Pública por la Universidad Estatal de Ohio. Director de Medio Ambiente y Cambio Climático del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

**Juan Paz y Miño** | Doctor en Historia, Vicepresidente de la Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe. Profesor de la Universidad Central del Ecuador. Designado Cronista de la Ciudad de Quito por el Concejo Municipal.

**Franklin Ramírez** | Dr. (c) en Sociología Política, Universidad París VIII y Complutense de Madrid. Profesor Investigador de Flacso-Ecuador. Sus investigaciones giran en torno a democracia participativa y diseños institucionales, acción colectiva y movimientos sociales, democracia y cambio político. Ha desarrollado investigaciones en Ecuador, Colombia y Bolivia.

**Milton Reyes** | Doctor de la Escuela de Estudios Internacionales en Renmin University of China. Magíster en Estudios Latinoamericanos, con mención en Relaciones Internacionales, por la Universidad Andina Simón Bolívar. Es docente investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, en la Escuela de Estudios Estratégicos y Seguridad; coordinador del área Estudios del Asia Pacífico.

**Mayra Sáenz** | Magíster en Economía con mención en Economía del Desarrollo por Flacso, sede Ecuador. Actualmente, profesora investigadora asociada Flacso-Ecuador.

**Helga Serrano** | Asesora del Ministerio Coordinador de Patrimonio en temas de cambio climático y desarrollo sostenible en negociaciones internacionales. Tiene una maestría en Comunicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, un Diploma Superior en Desarrollo y Comunicación y Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad Central del Ecuador.

## MENSAJE DEL CANCELLER

### I

Otra vez estamos impelidos a mirar y actuar ante la comunidad internacional de una forma políticamente incorrecta. Otra vez tenemos que explicar por qué nuestro país toma una decisión soberana, en este caso respecto a acudir o no a una reunión de carácter pretendidamente multilateral. No se ha comprendido aún que el cambio de rumbo de nuestra política exterior implica un salto, desde el viejo protocolo del quedar bien con todos en el marco de una vecindad sin fisuras, hacia una estrategia basada en la comprensión profunda de la historia de nuestra región, orientada por el conocimiento de la geopolítica de nuestro tiempo.

Es fácil para los críticos, casi siempre ex embajadores y opinadores mediáticos locales, condenar la decisión del Presidente Rafael Correa de no asistir a la *VI Cumbre de las Américas* como un acto de protesta ante la exclusión de Cuba, caracterizándola como una acción ‘ideológica’ y poco pragmática, que choca con la aparentemente ‘nueva visión de la integración americana’. Y es fácil porque dicha visión se sostiene en premisas que comercian las formas diplomáticas y los usos protocolarios en función de los viejos y nuevos negocios. Sí, comercian las formas diplomáticas para encubrir que la pretendida ‘nueva visión’ privilegia el unilateralismo norteamericano en detrimento de un proyecto multilateral y democrático, fiel a una tradicional sumisión –esta sí profundamente ideológica– a los lineamientos del Norte.

Ya en la V Cumbre, celebrada en Trinidad y Tobago, la gran mayoría de los países asistentes nos pronunciamos por el fin del embargo contra la hermana República de Cuba. La naciente administración Obama hizo caso omiso de nuestro llamado, mostrando claramente cuáles eran las reglas del juego en este espacio, no muy distintas, ahora lo sabemos, a las que operan en la ONU. Esta vez, lejos de refrendar los viejos procedimientos, el Ecuador protestó en contra de la pretendida tutela de nuestra región, un “veto de países hegemónicos, situación intolerable en nuestra América del Siglo XXI”, como reza la carta que el Presidente Correa envió a su homólogo colombiano Juan Manuel Santos informando de su no asistencia.

En este mismo sentido, la reciente experiencia vivida por el Ecuador con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue ocasión propicia para rever su papel y develar sus relaciones con los grupos del poder mediático en

la región. En concomitancia, nuestro gobierno ha llamado la atención sobre la conducta de las diversas instancias de la Organización de Estados Americanos, pues ha ido constatando que prefieren alinearse a los intereses de los grupos de presión política y económica en detrimento de sus pueblos. Y si los presupuestos políticos de la Cumbre de las Américas guardan una orientación similar, bien podemos pensar que su rol en las relaciones hemisféricas no ha sintonizado los nuevos tiempos políticos de nuestros países, atrincherándose más bien en consignas ajenas.

## II

Nuestras decisiones, “políticamente incorrectas” según las corrientes de opinión desencadenadas en los antiguos centros de poder, se sustentan en el objetivo fundamental de nuestro gobierno: una integración geopolítica auténtica que interprete y encarne el insuperado sueño de Simón Bolívar. Para ello debemos denunciar la tentativa de hacer resurgir la doctrina Monroe, inoculada en algunos organismos regionales de diversas formas, en distintos tiempos y por diferentes voces. La defensa a ultranza de las instituciones internacionales “americanistas” soslaya la dominación -política y económica- de los EEUU en ellas, e intenta disimular en sus declaraciones de principios el sustrato *monroísta*. Solo así se entienden ciertas reacciones expresadas aquí y en el exterior respecto de la decisión de Ecuador de no participar en la Cumbre. El ataque a Cuba, la sorna sobre el peso de nuestro país en el contexto americano, la real jerarquía del Presidente de EEUU, Barack Obama, o el hipotético aislamiento en el que según ellos caería el Ecuador, son apenas muestras de esa novísima versión del ‘monroísmo latinoamericano’.

## III

Recién se cumplieron treinta años de la guerra de las Malvinas. La Presidenta Cristina Fernández ha dicho que no es posible que en pleno siglo XXI continúe un enclave colonial en nuestro continente. En 1982, la terrible dictadura que asolaba por entonces Argentina pretendió “reivindicarse” ante la opinión pública del impacto de la brutal represión inocultable y de la arremetida neoliberal implementada, aparentando, para consumo interno, un acto de soberanía frente a los británicos. Y la posición estadounidense, contrariando el espíritu inicial de la doctrina Monroe, nunca aplicó su más cara premisa: “América para los americanos”. Era obvio: las Malvinas no eran *problema norteamericano*. Ecuador considera que ha llegado la hora de actuar dejando atrás la retórica respecto a este rezago colonial que subsiste en nuestras tierras. Por eso, cuando el Presidente Rafael Correa argumentó por qué no participaría en la VI Cumbre, también se refiere a las Malvinas. Las pautas de la geopolítica latinoamericana deben tomar en cuenta estos detalles que la agenda oficial soslaya. Cuba y las Malvinas están en las Américas.

## IV

El gobierno de la Revolución Ciudadana ha sido claro al definir el propósito que debe inspirar a los países latinoamericanos: empujar nuestra segunda independencia. Entonces, la plataforma política requiere de mayores apoyos y consensos. No basta la buena voluntad del Presidente Juan Manuel Santos al reiterarnos la invitación para acudir a Cartagena. Es necesario romper los protocolos que dinamizan -o inmovilizan- las relaciones internacionales fuera de la OEA y sus sucursales de cocteles. Creemos firmemente que los mandatarios y mandatarías, así como los ciudadanos ecuatorianos, han evaluado nuestra ausencia lejos de los prejuicios y a partir de los resultados concretos de esta VI Cumbre. Dos países vetaron a un invitado pese al acuerdo mayoritario, era lógico que estos mismos países vetaran los resultados de las discusiones. Lo que quedó claro es que la posición soberana y de principios del Ecuador primó; su ausencia y los temas que la justificaron fueron el eje central del encuentro. Pese a las oscuras premoniciones de algunos ‘analistas’ de oposición, el aislamiento fue para otros, el Ecuador estuvo más presente que nunca. Como lo expresó el canciller venezolano Nicolás Maduro al finalizar el encuentro, “del Consenso de Washington se pasó al Consenso sin Washington”.

## VI

Ciertamente, es inocultable la desidia en los procedimientos y alcances de este llamado espacio “interamericano”. Porque mientras en los discursos continúan los buenos deseos y el optimismo generalizado, en la vida cotidiana se tolera la inequidad, la baja calidad de vida o la cobertura deficiente de los servicios y derechos básicos. O sea, desde la filosofía integracionista liberal no se cuestiona el modelo económico en crisis, sino que se lo “endereza” a base de cálculos y artilugios econométricos. Y es que si el prototipo de nuestra integración sigue siendo la apertura comercial, corremos el riesgo de repetir los errores de la Eurozona, actualmente en crisis. Crisis que, digámoslo de paso, nos recuerda el rol que los organismos internacionales ya tuvieron en nuestros países durante la etapa de la “reducción del Estado” y las cartas de ajuste del Fondo Monetario Internacional. Debemos aprender del lamentable colapso del Estado de Bienestar, que no pudo sobrellevar la nueva etapa del capitalismo financiero, ni fue defendido por los organismos reguladores de su propia integración.

Para nosotros está claro que romper con la tradición de unas relaciones internacionales supeditadas al gran capital transnacional, es un prerequisite para reconfigurar la visión económica en la integración latinoamericana. Pero esto no será posible si esas entidades siguen sujetas a la reedición solapada de la doctrina Monroe, a la mano invisible del mercado, a los discursos ultraliberales y a las Cumbres que eluden los temas neurálgicos de la región. Romper la tradición también implica discutir con nuestros aliados las posturas y decisiones políticas. Hoy decidimos nosotros no asistir a una Cumbre. Mañana,

tal vez lo decida otro país, y nos compete justipreciar el valor político no coyuntural de una decisión como esa. Las Américas, dentro y fuera de la ALBA, merecen que sus líderes piensen en conjunto y actúen en conjunto. Esa es la lección, repito, no coyuntural que nos queda de este necesario episodio.

Si es cierto que la democracia se ha posicionado como único modelo político, pese a sus límites al momento de morigerar las apetencias de los grupos de poder -en cualquier país-, no es menos cierto que algunos grupos también manipulan sus virtudes para su propio beneficio. La democracia *procedimental* no garantiza procesos de integración que redunden en beneficio de los pueblos. Lo factible es refrescar las nociones de democracia *desde los países hacia los organismos de integración*, y, entonces, con los pertrechos del consenso político, llevar a cabo la reconfiguración de estrategias económicas y políticas a corto, mediano y largo plazo.

No es una tarea fácil; pero estamos convencidos de que cuestionando algunas “verdades absolutas” sobre las relaciones internacionales que no han dado resultados favorables para la América de Sur, empezamos a cumplir con nuestra misión histórica de contribuir a la unidad de nuestros pueblos al margen de la retórica y de lo considerado ‘políticamente correcto’.

La Revista *Línea Sur* se dedica a la observación atenta y crítica de los nuevos escenarios geopolíticos y el tratamiento especializado de los temas que se debaten en nuestros países y en el mundo. La acogida que tuvo su primer número nos ha impulsado a preparar esta segunda entrega, mejorando en calidad y profundidad analítica. Esperamos que sus contenidos nos ayuden a comprender mejor la urgencia de una integración política y económica sin las dependencias del pasado y con el firme compromiso de construir nuestro futuro.

*Ricardo Patiño*  
Quito, 17 de abril de 2012

## PALESTRA

*Kintto Lucas* \*

A inicios de la década de los setenta, teníamos buenas razones para estar optimistas en América Latina. A lo largo y ancho de la Patria Grande soplaban vientos de transformación y como si un gigante despertara, en todos nuestros países, miles de personas luchaban para terminar con el imperialismo, en aquel entonces, junto a nuestras oligarquías decadentes, el gran obstáculo para la consolidación de la utopía. Teníamos por demás pruebas tangibles de que la revolución era posible. En el Cono Sur brillaba el Chile de Allende mostrando que la democracia podía ser un camino para construir una sociedad justa.

Pero la dominación capitalista, que había perdido ya a la pequeña Cuba, no estaba dispuesta a permitir que las naciones latinoamericanas escogieran su propio camino a contramano de sus intereses, construyendo una democracia que sirviera a sus pueblos, marginados y explotados a lo largo de los siglos. Entonces, con una furia incontenible cayeron sobre nosotros los regímenes represivos, y las fuerzas estatales y paraestatales exterminaron la utopía, desde Ushuaia hasta Sonora. Decenas y hasta miles de soñadores y soñadoras de las mejores calidades humanas fueron torturados, asesinados, desaparecidos y exiliados durante las décadas siguientes, en un intento por apagar nuestros anhelos de independencia y justicia social.

Algo tendrán los pueblos que no se resignan, a pesar de los golpes y la represión. Los pueblos son estrategas; ‘La libertad no se implora como un favor, se conquista’ decía Eloy Alfaro. En medio de la consolidación del nuevo proyecto neocolonial -el llamado neoliberalismo-, las voces de la resistencia emergieron de nuevo en nuestro continente. Cuando querían convencernos que la utopía había desaparecido, resurgió renovada en este castigado rincón del globo. Las carreteras y las calles se llenaron nuevamente de manifestantes y los luchadores de todo el continente lograron retomar el proyecto histórico de la Patria Grande.

---

\* Ex Viceministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Director de Línea Sur entre septiembre de 2011 y abril de 2012.



Durante la última década y media, volvimos a asumir nuestro destino y, aun en medio de la duda y las contradicciones, hemos empezado a plasmar nuestro sueño en la realidad. Un momento importante en esta nueva etapa, en el que tuve la posibilidad de hacer mi aporte, fue la redacción de la Constitución Política del Ecuador, donde se vieron plasmadas muchas de las demandas emanadas de una larga lucha histórica por un país y una Latinoamérica más justos.

Pero nos encontramos ahora en una coyuntura tremendamente decisiva. Ha llegado la hora de consolidar sueños incubados durante décadas, incluso durante siglos. El particular decurso de la historia nos ha dejado un reto enorme, que trasciende nuestra condición de latinoamericanos. Ya no se trata tan solo —porque también se trata de esto— de alcanzar el desarrollo material que nos permitirá garantizar la satisfacción de las necesidades de nuestros pueblos. Ahora tenemos también el reto de garantizar dicha satisfacción a las generaciones venideras, un desafío común que trasciende, de hecho, las fronteras.

En su Carta de Jamaica, Simón Bolívar decía: “Los Estados Unidos parecen ser destinados por la providencia a plagar de hambre y miseria a toda la América en nombre de la libertad”. La libertad de mercado, agregaría. No es una exageración afirmar que la liberalización comercial en nuestros países se escribió con sangre, con el respaldo explícito de las instituciones estatales, las nuestras y las del imperio. El triste papel que ese país ha jugado en la historia confirma el tino histórico del libertador. Y justo cuando la resistencia en nuestros países hacía renacer la utopía, Estados Unidos intentó una arremetida casi definitiva desplegando su influencia política para anexarnos al Área de Libre Comercio para las Américas; hombro con hombro, organizaciones sociales y gobiernos progresistas resistimos a este embate. El caso de México ilustra muy bien lo que pasa con este tipo de acuerdos: destrucción de los sectores productivos, reprimarización, aniquilación de la naturaleza, erradicación del campesinado y emigración masiva, apropiación de los saberes tradicionales, destrucción de culturas, claudicación en la soberanía alimentaria y precarización de todas las formas de trabajo. En los países que buscan proyectos alternativos, esta amenaza no ha desaparecido: derrotado el ALCA surgieron proyectos de Libre Comercio con diversas denominaciones.

La Constitución de Montecristi, que aprobamos masivamente en el 2008, tiene artículos que se oponen a este tipo de acuerdos. En medio de la coyuntura histórica, debemos seguir la vía del desarrollo endógeno, proteger nuestros recursos, nuestra producción, nuestras tierras, nuestra herencia colectiva. Pero no podemos hacerlo solos. Debemos recordar aquí la invitación que hiciera José Martí: “Los pueblos que no se conocen han de darse prisa para conocerse, como quienes van a pelear juntos. [...] ¡los árboles se han de poner en fila, para que no pase el gigante de las siete leguas! Es la hora del recuento,

y de la marcha unida, y hemos de andar en cuadro apretado, como la plata en las raíces de los Andes”. En efecto, la consolidación de proyectos sociales y políticos alternativos, solo será posible mediante un decidido y revolucionario avance en nuestro proyecto de integración.

Hay muchos intereses que presionan para que estas iniciativas fracasen. Grupos de poder presionan en favor de un modelo productivo excluyente, que olvida a campesinos, indígenas, pequeños y medianos productores y reivindica a cuatro o cinco exportadores e importadores, intentando imponer un modelo que va contra la consolidación de la Patria Grande, privilegiando intereses privados y Tratados de Libre Comercio que van contra la integración y generan dependencia.

En este proceso de recomposición de la correlación de fuerzas es fundamental fortalecer las relaciones revolucionarias entre nuestros países y entre nuestros pueblos. No es fácil construir relaciones de este tipo, pero intentamos caminar en ese sentido. Es lo que ocurre hoy con la relación bilateral entre muchos países de Nuestra América, en las relaciones colectivas dentro del ALBA y en otros procesos integradores. Todavía nos falta mucho y los poderes constituidos atacan estos procesos de unidad; pero hoy más que nunca es necesario ir hacia la integración plena de América Latina, un objetivo estratégico para lograr la Liberación Nacional.

La negociación y firma de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea por parte de algunos países andinos hirió de muerte a la Comunidad Andina de Naciones, cuyas funciones declinarán con el paso del tiempo, al ritmo en que lo hará la soberanía económica de dichas naciones. Debemos apuntar entonces a nuevas propuestas de integración que involucren a los pueblos, si queremos consolidar los procesos alternativos que inspiran nuestra lucha. Debemos consolidar ALBA, Unasur, Celac y proyectarnos hacia un Mercosur suramericano. Solo así encontraremos las bases materiales, la fuerza política y los elementos simbólicos para llevarlos a cabo. Como afirma Ricardo Aronkind, uno de los colaboradores del presente número de *Línea Sur*, “el nombre actual de nuestra independencia, es la integración”. Tenemos la obligación histórica de llevar, al plano político y a las relaciones internacionales, la fraternidad que palpita en el pecho de latinoamericanos y latinoamericanas.

Es precisamente en torno a estos tópicos y a su contexto que gira el presente número de *Línea Sur*. Esperamos contribuir, con argumentos sólidos y con propuestas innovadoras, a la construcción de las utopías de Nuestra América. Al fin y al cabo, “Trincheras de ideas atajan más que trincheras de piedras”, decía también José Martí.



# PRESENTACIÓN DEL DOSSIER: CRISIS ECONÓMICA E INTEGRACIÓN

Jorge Forero\*

El 2 de Noviembre de 2011, un grupo de estudiantes de la Universidad de Harvard decidió retirarse en bloque de su clase de Introducción a la Economía, en protesta por “la corrupción moral y económica del mundo académico”, que de uno u otro modo había sido cómplice de los responsables -y beneficiarios- del colapso económico de 2008; le siguieron protestas similares en otras universidades de EEUU y Europa, que contribuyeron a tejer un aura simbólica en torno al episodio. Y no era para menos. El titular de la cátedra era Gregory Mankiw, autor de uno de los más populares manuales de macroeconomía y ex asesor del gobierno Bush<sup>1</sup>, un auténtico representante de esa *intelligentia* neoliberal que a lo largo de los últimos treinta años mantuvo la hegemonía al interior de la ciencia económica. El que la protesta se dirigiera no solo contra el comportamiento éticamente cuestionable del gremio, sino a las limitaciones que los contenidos teóricos de la asignatura presentaban al momento de interpretar la realidad social, es un reflejo del tremendo impacto que la última crisis económica ha tenido en el plano de la ideología.

Y es que en efecto, la crisis solo tomó por sorpresa a los teóricos del *laissez faire*, estallando en su propio rostro y rebatiendo su premisa conceptual más importante. Como señala David Harvey, su incapacidad prospectiva es resultado de su propio andamiaje teórico, que los hace completamente incapaces de concebir el riesgo sistémico<sup>2</sup>. La economía política crítica, por el contrario, llevaba bastante tiempo discutiendo en torno a la inminencia de la crisis y algunas de sus causas<sup>3</sup>. Lo relevante, aquí, es que esta incapacidad de aprehensión de la dinámica económica se convierte en una fuerte limitación cuando se trata de orientar a los constructores de política pública; mucho más cuando en el momento de la acción han recomendado unánimemente la intervención de los gobiernos para salvar a las grandes entidades financieras, develando así un sesgo de clase que desde ahora marcará su frente como el signo de Caín y minando con ello su propia invisibilidad, condición *sine qua non* del funcionamiento de una ideología –según Zizek<sup>4</sup>-. El paradigma ha entrado en una crisis de legitimidad, y para usar las palabras de Gopal Balakrishnan, “en este lamentable estado, las antiguas pretensiones de realismo y superioridad intelectual del neoliberalismo dejarán de ser tolerables”<sup>5</sup>.

Esto no debe llevarnos a cantar victoria prematuramente. Como nunca antes en la historia, en plena crisis, la burguesía financiera demostró su poder, doblegando al sistema político en el centro de la economía-mundo, refugio marginal de los escombros del proyecto keynesiano. Amenazando con rebajar la calificación sobre sus deudas soberanas, agencias como Fitch, Moody’s y Standard & Poor’s obligaron a Obama a torcer el brazo aceptando potenciales reducciones presupuestales en los programas de salud<sup>6</sup>, y obligaron a la implementación de un inmenso programa de ajuste estructural en los países más débiles de la mancomunidad europea. Las medidas desplegadas han desencadenado uno de los ciclos de acción colectiva más interesantes de los últimos años, que por desarrollarse precisamente allí hicieron por un momento parecer cercano, casi tangible, un proceso de transformación sistémico.

Pero el ritmo de la contingencia, que caracteriza la fugaz existencia individual, magnifica los acontecimientos, otorgándoles una grandeza que frecuentemente la historia, despectiva por naturaleza, les niega. El discreto desmantelamiento de los campamentos *Occupy* en distintos lugares de EEUU y el paulatino repliegue del movimiento de los *Indignados* en España pueden hacernos pensar que, de nuevo, el olor de primavera nos hizo percibir como perenne aquello que fue solo una fiesta de estación. Una mirada de más larga duración podría, desde luego, ayudarnos a percibir la cosa de un modo más claro.

Existen significativas líneas de continuidad entre las protestas que se desplegaron en Europa y EEUU a partir de las crisis del 2008, y aquellas que recorrieron el mundo a lo largo de las dos décadas anteriores, y que formaron parte del llamado ‘movimiento alterglobalización’. Los grupos de protesta de ambos lados del Atlántico asimilan y potencian las experiencias que caracterizaron a las llamadas ‘movilizaciones anti-cumbre’, que asediaron las reuniones del G-8 y la OMC desde mediados de los noventa<sup>7</sup>. Podemos incluso rastrear sin dificultad su genealogía hasta América Latina, en donde el levantamiento del EZLN en Chiapas marcaría la agenda a partir de la cual se desplegaron. En efecto, el nodo entre el centro y la periferia lo constituyó el *Segundo Encuentro Intergaláctico por la Vida y contra el Neoliberalismo*, impulsado por el EZLN y realizado en Madrid, en donde bajo el concepto de “sociedad civil transnacional”, se teje la red que articulará las movilizaciones antes mencionadas<sup>8</sup>. El movimiento zapatista fue, claro, el ‘rostro’ más notorio de las movilizaciones latinoamericanas de entonces, entre las cuales los levantamientos indígenas en el Ecuador pueden considerarse un no menos importante precedente<sup>9</sup>.

El movimiento zapatista, las protestas de los piqueteros en Argentina, la Guerra del Agua en Cochabamba<sup>10</sup>, el Movimiento de los Indignados en España, los derrocamientos presidenciales en el Ecuador, las protestas anti-cumbre y los fuertes disturbios en Grecia han operado todos como reacciones coyunturales a fenómenos disímiles: procesos de liberalización comercial, privatizaciones, crisis económicas fruto de la deuda externa o de desregularizaciones financieras; todas estas causas, sin embargo, son manifestaciones del tipo de

capitalismo que ha imperado a nivel global desde la década del sesenta y con más fuerza a partir de los noventa: el neoliberalismo. Es más, un porcentaje nada despreciable de dichas movilizaciones ha surgido como reacción a las dinámicas de ‘acumulación por desposesión’<sup>11</sup> que le caracterizan, esto es, a la apropiación por parte del capital privado de propiedades públicas o comunitarias, lo que abarca desde la expropiación forzosa de territorios y recursos a los pueblos ancestrales, hasta los enormes procesos de privatización que se imponen a los Estados con déficits públicos de alcance significativo. Al haberse iniciado en los países de la periferia, este largo ciclo de acumulación por desposesión otorga a los latinoamericanos una experiencia anticipada de lo que viven ahora Grecia y España, por solo mencionar los casos más evidentes. Se invierte así la fórmula marxista según la cual “los países industrialmente más desarrollados no hacen más que poner delante de los menos progresivos el espejo de su propio porvenir”<sup>12</sup>.

El primer gran ciclo de acumulación por desposesión, que se inicia en América Latina con el golpe de Pinochet, tuvo dos efectos concretos en la región. En primer lugar, la aplicación de las recetas del FMI –muy similares a las que hoy se avecinan en Grecia– condujo a que las movilizaciones desencadenadas llevaran aparejadas críticas sustanciales al repliegue del Estado, en especial en lo que respecta a la esfera económica, que frecuentemente condujo a traumáticas devaluaciones de las divisas nacionales y al embargo de los ahorros de la clase trabajadora, algo que difícilmente se borra del inconsciente colectivo. El efecto ha sido, en varias naciones, un reconocimiento por parte de la sociedad civil de la necesidad de intervención estatal en la economía y en la gestión de *lo público* en ámbitos estratégicos de la experiencia colectiva. En segundo lugar, desencadenó a una fuerte crisis de la ‘clase política tradicional’, de aquellos partidos que abrazaron y pusieron en práctica el proyecto neoliberal, muchos de los cuales habían copado el sistema político nacional a lo largo del siglo XX. La consigna ‘que se vayan todos’, que resonó durante las movilizaciones de 2001 en Argentina, fue el ancestro latinoamericano de las protestas del 15-M, y es hermana de las críticas a la “partidocracia” que catapultaron a Rafael Correa en Ecuador, y de las dinámicas de empoderamiento que condujeron, por primera vez en la historia, a un presidente indígena al Palacio Quemado.

Fue precisamente esta coyuntura la que propició un renacer de la izquierda en América Latina, suscitando una radical reconfiguración del mapa político a nivel nacional y regional. Donde obtuvieron la victoria, los gobiernos progresistas se han visto enfrentados al reto de construir, en un mundo capitalista, nuevos proyectos de Estado capaces de responder a las demandas sociales, tanto a aquellas que se encontraban históricamente represadas desde los orígenes del republicanismo, como a aquellas que habían surgido en medio de las décadas de movilización social que propiciaron su llegada al poder. Nunca como en el periodo que va desde 1998 hasta nuestros días, una región en la periferia ha sido tan prolífica en propuestas de renovación política e institucional. Recuerdan esa imagen del *18 Brumario*, a propósito de aquellas revoluciones que, al no contar con referentes anteriores, “se critican constantemente a sí mismas, se interrumpen

continuantemente en su propia marcha, vuelven sobre lo que parecía terminado para empezarlo de nuevo [...], hasta que se crea la situación que no permite volverse atrás y las circunstancias mismas gritan: ¡*Hic Rodhus, hic salta!*”<sup>13</sup>.

Pese a las diferencias sustanciales entre los proyectos de izquierda desarrollados en Venezuela, Bolivia, Argentina y Ecuador, por solo señalar los ejemplos más visibles, y a pesar de las frecuentes confrontaciones de sus gobiernos, tanto con otros sectores de izquierda como al interior de la compleja articulación política que los sostiene, todos tienen dos cosas en común: primero, ven en la consolidación de la integración regional un elemento central para la consecución de sus proyectos nacionales; segundo, han impulsado un retorno del Estado a importantes sectores de la vida social, conduciendo, en algunos casos, a mejoras sustanciales de los indicadores socioeconómicos; no solo en los índices de crecimiento, sino en los de desarrollo humano, disminución de la pobreza y empleo, incluso en medio de una crisis económica global.

Es en este contexto en el que algunos interrogantes adquieren relevancia: si en América Latina hay gobiernos que han desafiado al proyecto neoliberal, deteniendo y contrarrestando los procesos de “ajuste estructural” impuestos por los organismos multilaterales, ¿pueden los sectores progresistas europeos aprender algunas lecciones de la senda tomada por ellos? Por otro lado, dada la importancia que adquieren ahora los procesos de integración regional, ¿pueden estos ayudar a mitigar el impacto de la crisis económica mundial? Pero además, ¿podemos recuperar para nuestro propio proceso de integración algunas lecciones de la experiencia europea, justo ahora que la Eurozona enfrenta una crisis que amenaza su continuidad? Estos son algunos de los interrogantes a los que apunta el presente dossier de Línea Sur, titulado precisamente, *Crisis económica e Integración*.

En nuestro primer artículo, Robin Blackburn explora las medidas desplegadas en EEUU y Europa para enfrentar la que llama *Crisis 2.0*, así como sus impactos tanto en la dinámica económica general como en la de los ganadores -el sector financiero- y perdedores -los hogares y los pensionistas-. Luego de un repaso por las más destacadas propuestas para enfrentar la inminente recesión global, destaca el caso ecuatoriano de la auditoría sobre la deuda soberana, que permitió identificar la parte contraída a despecho de los intereses ciudadanos, y el de la ‘quiebra soberana’ del primer gobierno Kirchner, ambas alternativas viables para la actual coyuntura griega. A partir de allí propone un conjunto de políticas direccionadas a la reactivación económica mediante una recuperación del concepto de lo público, que incluya un empoderamiento estatal en el sector bancario y crediticio, capaz a su vez de impulsar los procesos productivos. Este retorno de lo público debería tener, propone Blackburn, tres elementos centrales: la regulación, la redistribución, y la reconstrucción de un sistema de seguridad social de alcance universal. Dentro del amplio abanico de propuestas presentadas por el autor podemos encontrar desde la creación de un salario mínimo universal, hasta la recuperación de experiencias exitosas provenientes del “modelo socialista tradicional de la ‘economía nacionalizada’”.

Luego de un repaso de la crisis actual, Ricardo Aronskind realiza, en *La integración: una respuesta sudamericana a la crisis del orden global*, un diagnóstico de sus causas y tendencias, visibilizando simultáneamente los límites del proyecto liberal democrático al momento de garantizar la defensa del bien común. Muestra cómo, en el caso latinoamericano, esta situación se ve agravada por la debilidad estructural del Estado y por el poderío desmesurado de los grupos de interés. La coyuntura actual, que caracteriza como “el desorden de ese orden” –refiriéndose al neoliberalismo–, aparece como un momento propicio para el empoderamiento de los Estados latinoamericanos, dirigido a superar la subordinación económica y política de la región. Esto solo será posible, afirma, mediante un “salto cualitativo y cuantitativo” en lo que respecta a política pública, que viabilice entre otras cosas la creación y consolidación de instituciones públicas regionales soberanas, capaces de poner límites a los *lobbies* nacionales, impulsando un proceso de integración regional que ayude a superar la dependencia económica de la región que constituye su mayor debilidad en el contexto actual.

*Integración económica: retrospectiva europea, horizontes latinoamericanos*, constituye un exhaustivo análisis del proceso de constitución de la Unión Europea desde sus orígenes, en el que Manuel Cerezal decanta los aprendizajes de su aventura integracionista. Pasando revista por las políticas sectoriales de producción, el diseño de su unión monetaria y la reducción de asimetrías mediante “fondos estructurales”, señala la necesidad de diseñar procesos de integración que, en lugar de restringirse a la estabilidad macroeconómica y el intercambio comercial, tengan como centro las políticas laborales y productivas, explorando sectores potencialmente ventajosos para ALBA y Mercosur. Describe el proceso de constitución del Sistema Único de Compensación Regional –SUCRE–, mostrando la relevancia de propuestas como el Banco del Sur y el Fondo del Sur, en tanto mecanismos para consolidar un proceso integracionista que redunde en el bienestar de nuestros pueblos.

*Neoliberalismo, Estado y cambio político*, de Franklin Ramírez, busca asir la especificidad de los gobiernos progresistas de América Latina, identificando la naturaleza y los límites de la actual coyuntura política transnacional. Muestra cómo, pese a la efervescencia que se refleja en las movilizaciones en EEUU y Europa, se mantiene intacta la estructura de poder neoliberal, en especial en lo que respecta a las finanzas globales. Por esto, propone interpretar los gobiernos de izquierda en América Latina como procesos que aspiran a contrarrestar lo que denomina “integración subordinada” de los Estados Latinoamericanos. Tomando el caso del Ecuador durante el periodo 2007-2011, caracteriza el proyecto *postneoliberal* como un desmantelamiento del “núcleo duro” del proyecto neoliberal, que reivindica el papel del Estado en la defensa de los intereses colectivos en sectores estratégicos. A propósito destaca cómo la consolidación de la autonomía del Estado, el avance de los procesos de integración y la articulación con la movilización social son tres elementos indispensables para la continuidad del proyecto postneoliberal.

Finalmente, En *Prosperidad sin crecimiento*, Fander Falconí plantea el reto que encara la economía global en el contexto actual: cómo superar la crisis económica sin profundizar la crisis ecológica. Retomando el concepto de “metabolismo social” señala cómo entre más vinculada a la biósfera, mayor es el impacto de la actividad económica en el medio ambiente, derivando en “pasivos ambientales” que siempre pagan los más pobres. Su propuesta es entonces una recuperación económica centrada en actividades cuidativas y servicios sociales, que no solo no generan impactos negativos en el medio ambiente, sino que mejoran directamente la calidad de vida de las personas.

Así, el conjunto de artículos en el presente dossier propone un diálogo entre el centro y la periferia en torno a un desafío común, cuya superación es posible mediante una coordinación global, radicalmente distinta al caduco y antidemocrático sistema multilateral heredado de la posguerra. Responden, así, al reto que según Zizek impone la coyuntura actual: “Más que nunca, la respuesta a la crisis, debería ser más internacionalista y universalista que la universalidad del capital global”<sup>14</sup>.

#### Notas

1. El Telégrafo: “Los estudiantes de Harvard se rebelan contra la doble moral de sus maestros”, publicado en *El Telégrafo.com* [[http://eltelegrafo.com.ec/index.php?option=com\\_zoo&task=item&item\\_id=22659&Itemid=2](http://eltelegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=22659&Itemid=2)]. Consultado el 23 de marzo de 2012.
2. Ver a propósito RSA Animate: David Harvey, *Crises of capitalism* [[http://www.youtube.com/watch?v=qOP2V\\_np2c0](http://www.youtube.com/watch?v=qOP2V_np2c0)]. Consultado el 3 de abril de 2011.
3. El ejemplo más evidente lo constituye la obra de Robrth Brenner, *The boom and the bubble* (New York, Verso, 2002).
4. Slavoj Zizek, “El espectro de la ideología” en Slavoj Zizek (Comp.) *Ideología, un mapa de la cuestión* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008), p. 7-42.
5. Gopal Balakrishnan, “Especulaciones sobre el estado estacionario”, *New Left Review*, n. 59, diciembre de 2009, p. 19.
6. Michael Hudson, *Deuda y Guerra*, publicado en Sinpermiso.org [<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=4358>]. Consultado el 23 de marzo de 2012. Los recortes en el presupuesto estatal que los Republicanos arrancaron a su administración en el marco del debate sobre la nueva elevación del techo de la deuda no impidieron que las agencias calificadoras rebajaran, finalmente, la calificación de EEUU a AA+.
7. La primera de ellas fue la Seattle contra la cumbre de la OMC, seguida de la de Génova contra la reunión del G-8.
8. Ver: Pablo Iglesias, “Un nuevo poder en las calles”, *Nueva Sociedad*, vol. 42, n. 5, 2005, p. 63-69.
9. El primer levantamiento indígena ocurrió en Junio de 1990. Para 1994, el movimiento declaraba, de manera explícita, su rechazo al neoliberalismo y a su impacto en el sector agrícola. Carlos Espinosa, *Historia del Ecuador en contexto regional y global* (Barcelona, Lexus, 2009) p. 727.
10. Se trata de las protestas que se inician en enero de 2000, en esta ciudad, por la privatización del agua y el consecuente aumento en las tarifas.
11. La categoría es de David Harvey, quien a través de ella actualiza el concepto de “acumulación originaria” de Marx. *El Nuevo imperialismo* (Madrid, Akal, 2004).
12. Karl Marx, *El Capital* (México, F.C.E., 1964), p. XIV.
13. Karl Marx, “El 18 Brumario de Luis Bonaparte”, en Friederich Engels y Karl Marx, *Obras Escogidas* (Moscú, Progreso, 1973) p. 411-412
14. Slavoj Zizek, “Un permanente estado de excepción económica”, *New Left Review*, n. 64, sept.-oct. de 2010, p. 81.

## CRISIS 2.0\*

*Robin Blackburn*

Ha quedado ya suficientemente claro que lo que comenzó como una gran contracción del crédito en 2007 se ha expandido, convirtiéndose en un estancamiento de ámbito más amplio y gran pertinencia, centrado en los principales países de la OCDE. Las decisiones tomadas por varios gobiernos para evitar el colapso los han convertido a ellos mismos en blanco de la especulación financiera. Las medidas de rescate adoptadas durante la primera fase de la crisis entre 2007 y 2009 por las autoridades estadounidenses, británicas y de la Eurozona acrecentaron la deuda pública entre un 20 y un 40% del PIB respectivo, con grandes déficits por cuenta corriente. La transferencia de deuda de manos privadas a las públicas se llevó a cabo invocando la necesidad de impedir una crisis sistémica, pero en cierto modo agravó el problema, ya que la quiebra de algunos bancos, por perturbadora que fuera, siempre sería menos devastadora que la quiebra del Estado. A las pocas semanas los mercados de bonos estatales ya estaban exigiendo planes para reducir el déficit moderando el gasto público y en particular la protección social. La centroizquierda y la centroderecha estaban ya persuadidos de que el Estado de Bienestar es demasiado caro y burocrático y de que hay que reducirlo y repararlo entre los proveedores privados. Las instituciones y los servicios públicos se habían apalancado mediante la emisión de deuda, a expensas de futuros ingresos y de la inteligibilidad de las cuentas públicas. Los gobernantes y comentaristas neoliberales, decididos a no desaprovechar la oportunidad de una buena crisis, se valieron de la zozobra generalizada para impulsar sus propios planes. Japón, Estados Unidos y el Reino Unido arrastran un pesado lastre, pero al disponer de una moneda propia pueden imprimir dinero y devaluarla, recurso que se le ha negado hasta ahora a la Eurozona; aun así, esos países más afortunados son todavía demasiado vulnerables a las miserias de Eurolandia porque invirtieron mucho en sus activos y cuentan con ella como socio comercial.

Los gobiernos de Estados Unidos y de la Eurozona no afrontan exactamente los mismos problemas, pero están paralizados de manera similar, dando tumbos de un remedio paliativo a otro. Se ha impuesto austeridad a los países más débiles de la Eurozona, mientras que los más fuertes proclaman la necesidad de liquidar el déficit pese a que todo un coro de eminentes analistas económicos –desde

Martin Wolf hasta Paul Krugman y desde Wolfgang Münchau hasta Nouriel Roubini– insisten en que la austeridad no hará más que dificultar la recuperación. Ningún caso corrobora más esa advertencia que el del Reino Unido, ya que su gobierno ha utilizado deliberadamente su margen de maniobra para decidir unas restricciones totalmente contraproducentes.

Mientras los gobiernos y las organizaciones internacionales se enfangan en la crisis, parece resultarles imposible actuar a la escala que requiere una contracción tan considerable. La opinión pública se ha indignado contra los banqueros, pero los gobiernos se siguen sometiendo a los mercados de deuda que exigen recortes en la protección social y un nuevo empuje a la privatización y mercantilización de las pensiones, la sanidad y la educación.

La protección social está siendo desmantelada al mismo tiempo que los trabajadores, jóvenes y viejos, se ven arrojados al vertedero. Los desempleados afrontan la miseria y los que todavía tienen empleo sufren los empujones que los lanzan en brazos de caros proveedores privados.

Cuanto más países se comprometen con la austeridad más grave se hace la Gran Recesión, dejando a sus ciudadanos en manos de los proveedores comerciales de servicios y reforzando el dominio de un nuevo régimen del capital financiero. Pero la mercantilización y las finanzas privadas también están sometidas a límites y obstáculos intrínsecos. Las finanzas privadas, por muy hábilmente que se apalanquen, carecen de la envergadura necesaria para superar la contracción. Los proveedores privados de pensiones y otras protecciones sociales están plagados de inseguridad, costes de mercado y una lógica que los acucia a discriminar a las mujeres y las minorías.

A un nivel aún más básico, internet ha debilitado los derechos de ‘propiedad intelectual’, ha socavado los medios comerciales y ha cuarteado el sector de la música. La secuenciación del genoma humano y el despliegue de la nanotecnología se han resistido hasta ahora a la mercantilización, y la colonización del ciberespacio por el capital –por ejemplo mediante la mercantilización íntima de Facebook– mantiene todavía una escala demasiado pequeña para compensar esos bloqueos.

A medida que se profundice la crisis, se acentuarán la necesidad y la urgencia de propuestas constructivas para una salida genuina hacia la izquierda. En lo que sigue presentaré algunas de las políticas alternativas que se han propuesto dentro del sistema existente, así como algunas perspectivas más radicales –de transición– a largo plazo. En primer lugar, no obstante, examinaré con mayor detalle algunas de las ‘medidas de rescate’ aplicadas hasta ahora y ofreceré un balance de las múltiples aflicciones del mundo de la *Crisis 2.0*, en la que los gobiernos, hogares y corporaciones financieras están tratando de aminorar o –desapalancar– sus deudas. El resultado ha sido estancamiento, desempleo, destrucción del bienestar e instalación en los gobiernos de coaliciones tecnocráticas carentes

\* Artículo originalmente publicado en la revista *New Left Review* (en español), nº 72 (enero/febrero de 2012), Ediciones Akal (España), pp. 31-59. Traducción de Juan Mari Madariaga.

de un mandato electoral. Argumentaré que las estrategias de resistencia tendrán que afrontar las causas subyacentes de la crisis –sobrecapacidad global, demanda deficiente y creación anárquica de crédito– para ser eficaces. Propongo una expansión generalizada de la demanda agregada global basada en la subida de salarios en los países donde son más bajos, el alivio de la deuda en los países pobres y ricos, nuevos planes de protección social y una arquitectura financiera orientada a la utilidad pública.

### Una crisis realimentada

Las actuales tribulaciones de las economías de la OCDE provienen de tendencias impetuosamente inducidas por el neoliberalismo y la globalización: desigualdad extrema, pobreza, desregulación financiera, privatización y una financiarización general del ciclo vital vía créditos estudiantiles, hipotecas, deudas de las tarjetas de crédito y pensiones privadas.

Los bajos salarios en las economías emergentes y el endeudamiento de los países más ricos han creado desequilibrios comerciales crecientes. Junto con la desregulación de los mercados financieros, esto ha generado una sucesión de burbujas especulativas. Los bancos de inversión y los fondos –de cobertura [hedge funds] de alto riesgo expandieron aún más el crédito mediante la creación de nuevos tipos de derivados valorados en ‘precios modelo’ que se vendieron a inversores institucionales fuera del mercado regulado [over the counter], dando lugar así a un ‘sistema bancario en la sombra’ cuyas operaciones no aparecían en los libros de cuentas [off-balance-sheet] y que pronto sobrepasaron con mucho los intercambios formales regulados. La avidez temeraria de los bancos en busca de beneficios a corto plazo dio lugar, durante el crac de 2008, a la mayor destrucción de valor en la historia del mundo. Las medidas de rescate adoptadas por los gobiernos consistieron en ofrecer una liquidez ilimitada al sector financiero, dejando el conjunto del sistema prácticamente intacto.

### El rescate de Wall Street

En octubre de 2008 se produjo una aparente afirmación de la autoridad gubernamental sobre los nueve mayores bancos de Estados Unidos. Sus presidentes o directores ejecutivos fueron convocados a Washington por el secretario del Tesoro, ‘Hank’ Paulson<sup>1</sup>, quien les informó del riesgo de bancarrota a menos que aceptaran una recapitalización estatal. En menos de una hora todos ellos habían firmado una carta preparada por Paulson en la que ofrecían a las autoridades federales una participación en sus corporaciones a cambio de inyecciones de nuevo capital procedente del recién creado “programa de alivio de activos en dificultades” – TARP, por sus siglas en inglés- por valor de 700 millardos de dólares. En aquel momento de extremo peligro todos los bancos aceptaron tolerar ciertas reglas: Goldman Sachs modificó su estatus legal convirtiéndose en un *holding* bancario con el fin de obtener fondos del TARP

y el gobierno adquirió una participación mayoritaria en Citibank, el mayor banco de Wall Street; AIG, la mayor compañía de seguros del mundo, cedió el 80% de sus activos a la Reserva Federal por 85 millardos de dólares con los que afrontar su pasivo y el gobierno federal también intervino Fannie Mae y Freddie Mac, las dos mayores compañías hipotecarias. El gobierno británico, por su parte, se había visto obligado a rescatar primero el Northern Rock, luego el Grupo Bancario Lloyds y el Royal Bank of Scotland. Barclays y HSBC hicieron cuanto pudieron para evitar verse implicados en las operaciones de rescate, pero se vieron obligados a aceptar la ayuda del TARP estadounidense. Pero el Tesoro estadounidense no aprovechó en aquel momento su posición como propietario y acreedor para imponer a las compañías financieras a las que había salvado pautas de crédito que beneficiaran a la economía en general. Según un análisis, la proporción entre contenido jurídico y verborrea en la ley Dodd-Frank, firmada a bombo y platillo por Obama en julio de 2010, era de 13 a 87<sup>2</sup>. Por extraño que parezca, tanto Wall Street como la *City* de Londres salieron esencialmente indemnes de los intentos de los legisladores de embridarlas; bancos “demasiado grandes para dejarlos caer”, bonificaciones insultantes, incentivos perversos, exigua capitalización, reglas contables oscuras, operaciones no reflejadas en los balances y entidades de propósito especial siguieron intactos. Los bancos rescatados se negaron a reanudar las operaciones normales de crédito a las pequeñas y medias empresas, prolongando así la “contracción del crédito”. El Tesoro y la Reserva Federal no ocultaban su preocupación pero no impusieron ningún mandato. Los bancos, cada uno de ellos muy consciente de los problemas de los demás –todavía estaban ocultando enormes pérdidas no reconocidas– también rehuían los préstamos interbancarios. Todos ellos habían invertido en múltiples activos muy dudosos, no solamente en las hipotecas *subprime* y otros derivados de crédito, sino también en bonos de deuda pública y empresarial muy lábiles, como los emitidos por los miembros más débiles de la Eurozona.

Solo la aterradora perspectiva del colapso del sistema financiero estadounidense –una “experiencia cercana a la muerte”– había permitido un uso tan extraordinario del erario público. El Congreso se había mostrado renuente a aprobar el TARP –la Ley de Estabilización de Emergencia por la que se creó fue rechazada en su primera votación en septiembre de 2008– y solo lo hizo cuando la legislación había sido enmendada con cálidas palabras sobre las restricciones que aplicaría a los bancos y la ayuda que se extendería a las familias amenazadas de desahucio. Pero como indicó el “inspector general” Neil Barofsky en su balance del programa, fue bien poca la ayuda que se ofreció realmente a estas últimas, cuyos problemas estaban después de todo en la raíz de la crisis de las hipotecas-basura:

*El Tesoro proporcionó dinero a los bancos sin un plan o esfuerzo efectivo para obligar a la expansión del crédito. No había previsiones acordadas, ninguna exigencia o enérgica recomendación, ni siquiera incentivos para incrementar los créditos hipotecarios, ni siquiera una petición de que*

*los bancos informaran de cómo usaban los fondos TARP [... en febrero de 2009] se anunció el Programa de Modificación de la Adquisición de Viviendas con la promesa de ayudar a cuatro millones de familias con modificaciones en su hipoteca. Ese programa ha sido un fracaso colosal, con muchas menos modificaciones permanentes (540.000) que las que se han rechazado o han sido canceladas (más de 800.000) [...] Mientras el programa se debatía por mantenerse a flote, los desahucios seguían aumentando, previéndose que afectarían a entre 8 y 13 millones de expedientes durante la vida del programa<sup>3</sup>.*

Si una parte mayor de los fondos TARP se hubiera dedicado a perdonar la deuda de trabajadores con bajos salarios, podría haber estimulado el consumo en una economía amenazada por el estancamiento y aligerado la carga de la deuda dudosa y fallida. En cambio, la mejor descripción de la notable obstinación de las prácticas básicas del sector financiero durante los años 2008-2011 quizá vendría dada por el adagio *plus ça change, plus c'est la même chose* [Cuanto más cambia, más se parece al original]. Pese a todas las quiebras y rescates, el nivel general de deuda en el conjunto de la OCDE (deuda pública, deuda de las empresas no financieras, deuda de los bancos y deuda de las familias) permaneció tozudamente alto, entre 3 y 5 veces el valor del PIB<sup>4</sup>. La transferencia de la deuda de los bancos al Estado no resolvió ni resolverá el problema mientras el gobierno no dedique buena parte del PIB a un gran programa contra-cíclico y a una política industrial de amplio alcance.

El estímulo fiscal estadounidense era, por otra parte, proporcionalmente mucho menor que el emprendido en el Reino Unido, la Europa continental y China<sup>5</sup>. La recuperación iniciada en 2010 perdió pronto fuelle y parecía acechar un regreso a la “estanflación”. La tasa de desempleo oficial en Estados Unidos llegó al 9%, pero el número de los que buscaban trabajo era de 25 millones de desempleados, más cercano a la sexta parte de la mano de obra total. La mayoría de los trabajadores vieron que el valor de sus ahorros había disminuido drásticamente y, como he señalado antes, millones de ellos estaban amenazados de desahucio y ante la perspectiva de la pobreza tras la jubilación. Los bancos británicos recibieron un rescate particularmente generoso, aun estando más comprometidos por la deuda tóxica que Wall Street; pero esa generosidad no les indujo a atender las modestas necesidades de crédito de las pequeñas y medias empresas. Un estudio atestiguó que los créditos aprobados habían caído del 90% al 65%, pese al hecho de que hubiera muchas menos peticiones debido a las estrictas condiciones de contratación<sup>6</sup>.

El escaso efecto de los paquetes de estímulos hizo necesaria una masiva “flexibilización cuantitativa” -FC-, esto es, la impresión de dinero para comprar los activos de los bancos. La FC emprendida por los bancos centrales estadounidense y británico sirvió para apuntalar los activos y beneficios del sector financiero pero tuvo efectos muy débiles sobre la demanda efectiva y no consiguió alentar la inversión en la economía “real”. La Reserva Federal estadounidense reveló en diciembre de 2010 que su programa FC había comprado títulos por

valor de 3,3 billones de dólares a los bancos estadounidenses, utilizando el dinero recién impreso para pagar y sostener espectacularmente la liquidez de los bancos. Estos utilizaron esa ayuda para reducir su propio endeudamiento; de hecho podían invertir, sin apenas riesgo, en títulos de la deuda pública o en deuda privada de alta calidad. Para hacerse una idea de lo que significaban esos 3,3 billones de dólares, cabe observar que es casi el quintuplo del TARP, que no era más que la punta visible del rescate bancario<sup>7</sup>. El dinero barato prestado a los bancos les permitió endeudarse con tipos ultrarreducidos –1% o menos– y a continuación colocar el dinero en títulos de la deuda pública por los que obtenían un interés del 4 o 5%, o prestar a consumidores o empresas privadas de los que obtenían entre el 12 y el 18%. No es pues, sorprendente que los grandes bancos volvieran pronto a ufanarse de enormes beneficios y que las bonificaciones de los banqueros se inflaran de nuevo. Pero pronto las autoridades financieras de Brasil y China se quejaron de que la “flexibilización cuantitativa” en Estados Unidos y en Europa estaba exportando la inflación y fomentando nuevas burbujas de la propiedad inmobiliaria en las economías emergentes.

Pasado un tiempo, esas sumas se recuperarán arrebatándose a los principales programas sociales. En 2010 Obama nombró a una comisión bipartita para elaborar propuestas de reducción del déficit público. Algunos de sus miembros sugirieron un drástico recorte en las prestaciones de la seguridad social elevando la edad de jubilación, relajando la indexación de los salarios y pensiones al IPC y mediante otras medidas. En julio de 2011 Obama ofreció una “gran negociación” a los líderes republicanos del Congreso, por la que acordarían elevar el límite de la deuda pública estadounidense a cambio de 4 billones de dólares de ahorro, en particular mediante reducciones del gasto público que incluirían a la seguridad social<sup>8</sup>. Aunque los republicanos rechazaron esa oferta tentadora, los recortes de la seguridad social ya no quedaban descartados por la Casa Blanca. El acuerdo que se logró finalmente en agosto de 2011 comprometía al Congreso a reducir el presupuesto federal en 2,4 billones de dólares en diez años, pero confiaba la tarea de especificar esos recortes a un supercomité que en noviembre confesó su incapacidad para llegar a ninguna conclusión. Aquella fue la señal para que comenzara un nuevo regateo. La seguridad social y Medicare, el programa de salud para los ancianos, son candidatos para la carnicería. Aunque se muestran renuentes a admitirlo, bastantes demócratas creen posible ‘salvar’ esos programas reduciendo las prestaciones para hacer posible el trato, pese a la dureza del enfrentamiento fraccional.

### ***Desaciertos en la Eurozona***

En Europa, entre tanto, los bancos que también habían incurrido en créditos insensatos se vieron duramente golpeados. En 2009-2010 se requirieron rescates a gran escala en Islandia, Grecia, Irlanda y Portugal, con dobles dosis y resultados inciertos. En 2011 Italia y España parecían esperar su turno. De nuevo los bancos habían prestado imprudentemente pero esperaban escapar



a todas las consecuencias negativas. Sin embargo, la Eurozona se demostró vulnerable, sobre todo porque la moneda no estaba apoyada por una autoridad presupuestaria unificada. El Banco Central Europeo no tenía la capacidad de actuar como ‘prestamista de último recurso’. El gobierno de Merkel no estaba dispuesto a permitir que imprimiera billones de euros para destinarlos a la ‘flexibilización cuantitativa’ como habían hecho los bancos centrales estadounidense y británico, lo que reflejaba cierta combinación de fobia históricamente enraizada a la deuda y la inflación, tácticas correosas de negociación y gran desconfianza de los bancos. Los rescates requirieron largas negociaciones entre las diversas autoridades financieras nacionales, cada una de las cuales tenía intereses especiales que defender, especialmente cuando sus propios bancos afrontaban una quiebra o ‘corte de pelo’. Los rescates impusieron programas drásticos de austeridad a los gobiernos rescatados, desmantelando las pensiones y reduciendo el nivel de vida mientras que permitían que se aliviara casi en su totalidad el pasivo tóxico de los bancos. Los intentos de ampliar el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera –FEEF– durante el verano de 2011 no calmaron durante mucho tiempo los temores –pese a los compromisos de los gobiernos nacionales por un total de 440 millardos de euros, de los que 211 millardos provenían de Alemania– porque era a la vez engorroso e inadecuado<sup>9</sup>. Cada gobierno nacional absorbería la mayor parte del Fondo, sin dejar nada para Italia con su deuda de 1,9 millones de euros, la respuesta fue no aportar más recursos al FEEF sino recurrir en su lugar a una ingeniería financiera del estilo de las CDOs, de forma que su base en dinero efectivo sería utilizada para asegurar créditos que totalizaban alrededor de 1 billón de euros.

Las instituciones financieras europeas se han demostrado incapaces desde cualquier punto de vista. Muchos de los titanes financieros de la Eurozona – en particular el Deutsche Bank y la Société Générale – participaron en la orgía de derivados de crédito y todavía no han admitido toda su exposición, ya sea a los derivados de crédito estadounidenses o a los bonos de la Eurozona. La pléthora de permutas de incumplimiento crediticio [*credit default swaps* o CDS] en los mercados de deuda soberana hacía más difícil abordar la reproducción del problema de la deuda griega en 2011.

Mientras se ahondaba la crisis, los dirigentes de la Eurozona propusieron en julio de 2011 la financiación de un nuevo rescate griego mediante una cuota de los bancos. Tal impuesto no contaría como una suspensión o quiebra y no motivaría por tanto pagos a los poseedores de permutas de incumplimiento crediticio sobre los bonos griegos. Un informe comentaba: “El plan, cuyos defensores creen que puede recaudar 30 millardos de euros en tres años, podría contribuir a satisfacer las demandas alemanas y neerlandesas de que los tenedores privados de bonos griegos contribuyan a un nuevo rescate de 115 millardos de euros”<sup>10</sup> (esos ‘tenedores privados’ eran por supuesto bancos). Sin embargo, la resistencia de los bancos bastó para bloquear la propuesta, pese a la gravedad de la situación y a la modestia de la cuota propuesta. Los bancos aceptaron únicamente una reducción de 17 millardos de euros en sus activos

en bonos, que consideraban preferible a una cuota del 0,025% de sus activos en toda la Eurozona porque podía ser el principio de algo peor. El gobierno británico estaba dispuesto a permitir una cuota muy modesta de sus bancos (aunque comparativamente están bien capitalizados), pero se esforzó con denuedo por bloquear un diminuto Impuesto sobre las Transacciones Financieras propuesto por franceses y alemanes como un gesto hacia la opinión pública (la *City* y los fondos de cobertura consideran ese impuesto una amenaza indeseable).

Los jefes de gobierno de la Eurozona tramaron finalmente un plan a finales de octubre de 2011, por el que los propietarios privados de deuda griega aceptarían una rebaja “voluntaria” del 50%. Esto fue un trauma para los inversores institucionales, compañías de seguros y fondos de pensiones, que habían adquirido bonos denominados en euros cubiertos por seguros CDS como activos “libre de riesgos”, de conformidad con el mandato de sus clientes. Aunque algunos estaban asegurados contra una rebaja parcial, la mayoría no lo estaban. Según un informe del *Financial Times*, los términos de la rebaja se habían elegido cuidadosamente para evitar desencadenar una compensación, enfureciendo a los inversores que contaban, en caso de suspensión de pagos, con recibir sus seguros CDS. El resultado iba a arrojar dudas sobre la totalidad del mercado de los CDS soberanos:

*No está claro hasta qué punto los bancos de la Eurozona han utilizado CDSs para cubrir su exposición a la deuda de la propia Eurozona. Sin embargo, el nivel publicado de CDS soberanos pendientes para Italia y Francia es de más de 40 millardos de dólares, y el Banco de Pagos Internacionales sugirió recientemente que los bancos estadounidenses han extendido a sus socios de la Eurozona una protección superior a 500 millardos de dólares en deuda soberana y empresarial italiana, francesa, irlandesa, griega y portuguesa<sup>11</sup>.*

Los inversores internacionales necesitan una proporción de activos ‘libre de riesgos’ para equilibrar sus carteras: ¿podrían ahora calificar honradamente como ‘libres de riesgo’ los bonos italianos, españoles o incluso franceses? Muchos apuntaban a que solo un ‘prestamista de último recurso’ adecuado, respaldado por una economía y un sistema impositivo firmes podría ofrecer el núcleo libre de riesgos requerido por un sistema financiero fiable<sup>12</sup>. A finales de 2011 el gobierno alemán parecía finalmente dispuesto a respaldar tal enfoque, pero solo a cambio de establecer una autocracia fiscal con una argolla de hierro sobre toda la Eurozona.

### **Congojas de las pensiones**

En la vorágine de la Crisis 2.0, los pensionistas se están viendo golpeados por todas partes. En 2008 los fondos de jubilación globales cayeron un 20% en una semana. En Estados Unidos una investigación reciente halló que el 67% de los adultos entre 45 y 54 años tenían menos de 50.000 dólares de ahorros, con los que solo podrían contratar una pensión de 300 dólares al

mes; ese porcentaje era del 55% en 2007<sup>13</sup>. Después de más de medio siglo de alabar los incentivos fiscales a los planes de pensión privados – 401(k) s, IRAs, planes ocupacionales y cosas parecidas–, es todavía la seguridad social, con un promedio de 1.100 dólares al mes, la que salva a casi la mitad de la población anciana estadounidense de la pobreza. Incluso en los mejores tiempos, los planes de Contribución Definida –DC– se vieron erosionados por la “enfermedad del coste” de la cara publicidad y los gastos de administración y personalización (la administración de la seguridad social atiende a más de 150 millones de adscritos y 50 millones de beneficiarios con un personal de 68.000 empleados, el tamaño de un gran banco de inversiones).

Mientras tanto los fondos de pensiones de prestaciones definidas –DB– sufrieron una alucinante montaña rusa de alzas y desplomes arrastrados por las euforias y caídas del mercado de valores inducidas por la “flexibilización cuantitativa”, incluso antes de la crisis de los títulos de deuda soberana. A finales de septiembre de 2011, Mercer, uno de los principales consultores de pensiones, estimaba el déficit de los planes DB privados y empresariales estadounidenses en 512 millardos de dólares, cerca del nivel que alcanzó a principios de 2009, cuando los mercados de valores andaban todavía dando tumbos. Por su parte, el Fondo de Protección de Pensiones británico –PPF– estimaba el déficit de los planes empresariales a su cargo en 196 millardos de libras. Un informe de *The Economist* que citaba esas cifras también estimaba que el déficit en los planes públicos estadounidenses había aumentado en 1,3 billones de dólares durante los dos años anteriores, y apuntaba que la “flexibilización cuantitativa” estaba agravando los problemas que afrontaban esos fondos, ya que cualquier reducción de su rendimiento eleva la estimación contable del coste de cumplir las futuras obligaciones a sus beneficiarios<sup>14</sup>.

Además, los principios operativos de la financiación de las pensiones DB tienen un desgraciado impacto “pro-cíclico”: ante un déficit inducido por la recesión, los patrocinadores empresariales del fondo están obligados a introducir más dinero en el plan, de forma que en un momento de demanda débil las empresas se ven obligadas a ahorrar y no a invertir, lo que solo puede deprimir la demanda. Cuando las cotizaciones de bolsa volvieron a caer a partir de agosto de 2011, algunos planes se vieron tan atrapados en el déficit que amenazaron la propia existencia de sus patrocinadores, lo que tendría funestas consecuencias para sus miembros y beneficiarios. La Corporación de Garantía de Prestaciones y Pensiones –PBGC– y el PPF británico siguen el rendimiento de los planes y ofrecen seguros a los miembros de los planes cuyos patrocinadores empresariales quiebran. Sin embargo, los seguros solo garantizan alrededor del 70% de la cantidad prometida. En Estados Unidos las principales corporaciones en toda una serie de sectores –líneas aéreas, acero, automóviles, piezas de repuesto– se han acogido al capítulo 11 de protección frente a la bancarrota, lo que permite a los rescatadores empresariales (conocidos también como ‘buitres capitalistas’) como Wilbur Ross denegar sus responsabilidades en cuanto a las pensiones, pasándoselas al

PBGC<sup>15</sup>. Los datos cada vez más decaídos de los ahorros estadounidenses y las perspectivas de jubilación muestran una vez más la vaciedad del ‘éxito’ de Washington en cuanto a vencer la crisis.

Entre tanto la reorientación de muchos gobiernos, que pasaron de promover los planes públicos de pensiones a los depósitos privados obligatorios, se ha demostrado en general un desastre para los países afectados. Los altibajos en los mercados de valores han supuesto que los objetivos de acumulación prometidos no se han alcanzado ni de lejos. Hasta vísperas de la crisis, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promovían agresivamente la comercialización de los fondos de pensiones, como ha mostrado Mitchell Orenstein en *Privatizing Pensions*<sup>16</sup>.

Entre 1994 y 2008 treinta y seis países de Latinoamérica y Europa Oriental fueron presionados para que abandonaran sus sistemas públicos de pensiones y los sustituyeran por fondos de pensiones personales gestionados por instituciones financieras comerciales. Las agencias internacionales recurrieron a una presión desvergonzada y a lo que Orenstein llama “apalancamiento de recursos”: a unos países que atravesaban una difícil transición a la democracia se les negaba todo tipo de ayuda financiera a menos que acordaran la privatización de las pensiones. Además el Banco Mundial puso fondos a su disposición para la realización de campañas de persuasión pública, mientras se ofrecían incentivos y empleos atractivos a personajes clave si se mostraban de acuerdo con el proceso.

En 2008 los fondos de pensiones recién creados en Polonia perdieron el 17% de su valor, en Bulgaria el 26%, en Eslovaquia el 12% y en Estonia su valor cayó el 32% en un fondo, el 24% en otro y el 8% en otro<sup>17</sup>. La crisis financiera hizo a los gobiernos defraudar tanto a los pensionistas como a los trabajadores: mientras que los primeros recibían pensiones devaluadas, los últimos quedaron consternados por la inseguridad de sus ahorros. La privatización de las pensiones ha sido costosa para los Estados implicados debido al “problema de la transición”; los gobiernos tenían que pagar algún tipo de pensiones de jubilación a todos aquellos que habían pertenecido al sistema público, asegurando al mismo tiempo que las contribuciones de los actuales empleados se invirtieran en los nuevos fondos de pensiones. La única forma factible de hacerlo era emitiendo un empréstito, pero aumentaría la deuda pública y las reglas del Eurostat no permiten que eso se compense por balances positivos en los fondos de pensiones privadas. Bruselas, que no había barruntado el peligro de los bonos griegos, estaba sin embargo muy atento a la transparencia total de los “créditos de transición” requeridos por la privatización de las pensiones.

Como sugerían las sucesivas oleadas de crisis, el método de coordinar una economía mediante el mercado de valores está plagado de inestabilidad y riesgo sistémico. Las finanzas de cualquier tipo deben contar con la posibilidad de resultados adversos, pero el “libre mercado” exagera lo que es un problema

inevitable y permite a los bancos chantajear a las autoridades políticas. Se sabe que los megabancos son peligrosos, pero los gobiernos occidentales siguen perdonándolos y amparándolos frente a las pérdidas. La cuestión empeora aún más cuando las entidades financieras son no solo ‘demasiado grandes para dejarlas caer’ sino también ‘demasiado grandes para salvarlas’, como puede ser el caso de varios bancos europeos. Los grupos de presión del sector financiero se infiltran en los gobiernos, financian a las fracciones políticas dominantes y mantienen sustanciales ‘laboratorios de ideas’. Aplicar nuevas dosis de la misma medicina que debilitó al paciente no hace más que prolongar sus problemas actuales.

### Diagnósticos y remedios

Las respuestas predominantes en el terreno de la economía política parecen basarse en la suposición de que la recuperación requiere poco más que el desapalancamiento tras el reventón de la burbuja inmobiliaria y alentar el crecimiento tras un declive del ciclo de negocios. Pero como he sugerido antes, las actuales tribulaciones de las principales economías son el resultado de profundos desequilibrios en el sistema global. Enmascarada por el enorme crecimiento del sector financiero durante las últimas décadas, se ha producido una pérdida colosal de la competitividad industrial estadounidense. En 1998 Robert Brenner argumentaba en *La economía de la turbulencia global* que el creciente exceso de capacidad global en la industria daría lugar inevitablemente a una importante contracción en las economías de la OCDE<sup>18</sup>. Durante la era neoliberal, los gobiernos occidentales hicieron cuanto pudieron por restaurar la rentabilidad [tasa de ganancia] y mantener la ilusión de un crecimiento sin fin. Las condiciones relajadas del crédito alentaban a las familias, empresas y gobiernos locales a contraer enormes deudas. Las familias estadounidenses recurrieron al crédito -incluyendo cerca de un billón de dólares de “créditos a los hogares” (segundas hipotecas). El sistema basado en el dólar instituido a partir de 1973 permitía una dosis muy ampliada de creación de crédito-.

Como advirtió el economista francés Jacques Rueff, el régimen del dólar propició un sistema internacional de balanza de pagos que funciona como un juego de canicas en el que, después de cada ronda, “los ganadores devuelven sus canicas a los perdedores”, cuando los acreedores de Washington invierten los dólares que reciben por mercancías vendidas en Estados Unidos en instrumentos denominados en dólares con el fin de mantener competitivas sus propias monedas, mientras que Estados Unidos puede simplemente imprimir más dólares para pagar sus facturas<sup>19</sup>.

En décadas sucesivas alemanes, japoneses y chinos aprendieron esta lección, cuyo efecto era estimular la creación de crédito y enmascarar el debilitamiento de la economía estadounidense. El ascenso sin precedentes de China y otros productores asiáticos desde 1992 ha traído un enorme incremento de la capacidad productiva y un diluvio de dólares que hinchaba -hasta 2008- el superávit de la balanza de capitales estadounidense, pero que incrementaba mucho

menos, proporcionalmente, la demanda agregada global. El ascenso de los productores asiáticos podría haber sido una buena noticia para todos si sus trabajadores-consumidores hubieran estado mejor pagados; pero los salarios reales sufrían una presión a la baja en los países emergentes y en desarrollo, con la consiguiente debilidad de la demanda, lo que Prabhat Patnaik entiende como una “crisis de realización” clásica a escala global<sup>20</sup>. Durante los años de gran expansión de finales de la década de 1990, China contribuyó a mantener la gigantesca expansión del crédito invirtiendo su superávit en bonos del Tesoro estadounidense<sup>21</sup>. La escasa demanda resultante del estancamiento de los salarios en Occidente y de salarios mucho más bajos en Oriente se pudo compensar durante un tiempo mediante diversas formas de aumentar la deuda de las familias estadounidenses, como las facilidades en la concesión de hipotecas, tarjetas de crédito y créditos para la renovación del parque automovilístico. Los consumidores europeos se unieron a la fiesta al iniciarse el nuevo milenio y sus gobiernos se mostraban agradecidos por los créditos baratos. Los inversores institucionales -incluidos los fondos de pensiones y las compañías de seguros- contribuyeron a crear un sistema financiero opaco que era presa fácil de las burbujas de activos, ‘bancos en la sombra’ no regulados y una proliferación de la “financiarización”<sup>22</sup>. Entre 2000 y 2007 muchos fondos de pensiones se convirtieron en fondos de alto riesgo para aumentar su tasa de beneficio, permitiéndose el riesgo subyacente porque habían almacenado decenas de millardos en bonos ‘libres de riesgo’ de la Eurozona.

Pero el crédito fácil que inundaba Estados Unidos y Europa se había despegado de los fundamentos económicos. La creciente desigualdad en China bloqueó el tipo de crecimiento equilibrado que se dio en la Europa de posguerra. Los trabajadores o campesinos chinos no ganaban lo suficiente para convertirse en buenos consumidores de productos extranjeros, mientras que en Estados Unidos los prestatarios mal pagados o pobres contraían demasiadas deudas, especialmente en el mercado de la vivienda, cuya amortización pronto les resultaría imposible. La morosidad o incobrabilidad de las hipotecas *subprime* no solo contribuyó a fomentar la crisis de 2007, sino que permanece tozudamente desde entonces en el centro de las turbulencias<sup>23</sup>. En último término, el mejor modo de abordar los desequilibrios fundamentales que produjeron la crisis sería reducir la pobreza global. Si los bajos salarios y la pobreza retraen el consumo y perpetúan la recesión global, hay que encontrar en las raíces de la economía global la forma de restaurar la demanda.

### ¿“La vía hacia adelante”?

Mientras Estados Unidos, el Reino Unido y gran parte de la Eurozona afrontaban ahora una nueva recesión, a la que se añadía la amenaza de nuevas crisis bancarias y de la deuda soberana, desde dentro de las filas de la economía predominante comienzan a oírse voces disidentes. En un artículo de octubre de 2011, *La vía hacia adelante*, Daniel Alpert, Robert Hockett y Nouriel Roubini señalaban que rondas sucesivas de intervenciones monetarias y fiscales por

parte de la Reserva Federal y el Tesoro estadounidense no habían conseguido generar una recuperación sostenible y afirmaban que solo tendrían alguna esperanza de éxito medidas más radicales: “Las actuales condiciones económicas exigen un programa de recuperación muy diferente de los propuestos o intentados hasta ahora: más sostenido, más sustancial, más concentrado y más estratégicamente destinado a crear nuevas fuentes de riqueza”<sup>24</sup>. Como Glyn y Brenner, identificaban la raíz de las burbujas de activos en excesos prolongados de la capacidad global y enormes desequilibrios comerciales, y argumentaban que la pobreza y la desigualdad -entre los diversos países y dentro de cada uno de ellos- desempeñaban un papel significativo, tanto en el desencadenamiento de la crisis como en el bloqueo de la recuperación.

Roubini y sus coautores estimaban que la enormidad de la deuda financiera y la de las familias en Estados Unidos, “ocasionada por nuestra peor burbuja inflada por el crédito desde finales de la década de 1920”, podía tardar entre cinco y siete años en desinflarse y que durante ese periodo causaría grandes perjuicios. Más preocupante aún es que la crisis sea el resultado de cambios colosales en la economía mundial. La entrada de sucesivas oleadas de nuevas economías orientadas hacia las exportaciones, sobre todo la china a principios del nuevo milenio, ha desplazado decisivamente el equilibrio de la oferta y la demanda global:

*En consecuencia, la economía mundial se ve agobiada ahora por un exceso de oferta de mano de obra, capital y capacidad productiva con respecto a la demanda global, que merma considerablemente las perspectivas de inversión y de aumentar las exportaciones netas del mundo desarrollado, que son los dos únicos impulsores de la recuperación cuando la deflación de la deuda debilita la demanda de consumo interna. También amenaza al conjunto de la economía global, debido al papel central que la estadounidense todavía desempeña como consumidor y prestatario de último recurso para el mundo entero.*

Además, la incorporación de la descomunal mano de obra china con bajos salarios ha desplazado aún más el equilibrio de poder entre trabajo y capital en el mundo desarrollado, dando lugar “no solo al estancamiento de los salarios en Estados Unidos, sino también a niveles de desigualdad de los ingresos y la riqueza inauditos desde la década de 1920, justo antes de la Gran Depresión”<sup>25</sup>. Como respuesta, “la vía hacia adelante” propone un plan en tres partes que comprende:

1. Un plan quinquenal de 1,2 billones de dólares de inversión infraestructural en Estados Unidos, a fin de aprovechar esta “oportunidad históricamente única” para poner a trabajar la mano de obra y el capital ociosos con un “coste extremadamente bajo”. El tamaño del esfuerzo sería crítico, ya que débiles “paquetes de estímulos”, reducciones de impuestos y “flexibilizaciones cuantitativas” en una época de exceso de capacidad sería como intentar “empujar una cuerda” en lugar de tirar de ella, mientras que vanos intentos de reducir el déficit podrían de hecho acrecentar el déficit general.

2. “Reducción de la exorbitante deuda”, ofreciendo alivio a los deudores de bajos ingresos y exigiendo a las instituciones financieras que acepten reestructuraciones de las deudas impagadas.

3. “Reequilibrio global” mediante el aumento de los salarios y el bienestar en los países en desarrollo; mejores dotaciones de seguridad social para los ancianos en China reducirían el excesivo ahorro y alentarían el consumo, con la garantía de activos estatales para ese programa.

La rúbrica de “reequilibrio” global también cubre una propuesta para la creación de un “Fondo Mundial de Recuperación Económica”, que sería financiado por los países con superávit pero con cambios constitucionales para darles una representación más ecuánime en el Banco Mundial y el FMI.

¿Cómo se deberían valorar esas propuestas? La mejor forma de aumentar los salarios en China sería mejorar los derechos laborales, y no -como dicen esos autores- mediante una revaluación de la moneda china. El renminbi se ha revaluado durante los dos últimos años pero las principales ganancias han correspondido a los compradores más que a los productores. Mejores salarios que vayan directamente a las familias chinas tendrían un efecto más directo en los niveles de consumo. La agitación popular por mejores salarios y protección social es insistente y debería ser satisfecha<sup>26</sup>. Roubini y sus colegas argumentan con razón que una cobertura decente de las pensiones para todos los trabajadores chinos les alentaría a ahorrar menos y gastar más. “La vía hacia adelante” pide el perdón de la deuda y ofrece cierta elaboración técnica sobre cómo llevarlo a cabo de la mejor forma posible, pero sus propuestas son más cicateras que las del inspector general del TARP. “La vía hacia adelante” no cumple realmente su promesa de especificar “nuevas fuentes de crecimiento”, limitándose en gran medida a programas de infraestructura y a la creación de un “Fondo Mundial de Recuperación”. Tampoco afronta la necesidad de una recapitalización de los bancos patrocinada por el Estado.

### *¿Salario mínimo global?*

Richard Duncan presenta un conjunto de propuestas más radicales en *The Corruption of Capitalism*. Duncan había señalado ya el problema de los bajos salarios en *The Dollar Crisis* (2003), que ofrecía una predicción llamativamente precisa de la crisis inminente. Urgía el establecimiento de un salario mínimo global en el sector exportador, que debían exigir tanto las instituciones internacionales como los propios trabajadores<sup>27</sup>, aunque reconocía que sería difícil alcanzar un consenso sobre la necesidad de un aumento de salario modesto pero continuo en los sectores exportadores. Las grandes corporaciones han subcontratado el trabajo en esas áreas o han construido en ellas sus propias instalaciones, porque ven los bajos costes laborales como algo esencial para la rentabilidad. Sin embargo, las diferencias globales de ingresos son ahora tan amplias que un salario mínimo solo elevaría mínimamente los precios para

el consumidor final. Si un salario por hora de tres dólares se elevara a cuatro dólares, eso elevaría la demanda local casi un tercio, pero el precio final solo aumentaría entre un 2 y un 3%. La experiencia de los proyectos de “comercio justo” muestra la posibilidad de obtener apoyo para un salario mínimo en el sector exportador. Establecer los servicios de auditoría e inspección necesarios para poner en vigor el salario mínimo global plantearía dificultades, pero Duncan argumenta que no tendrían por qué ser insuperables, especialmente dado el gran interés que los asalariados suelen tener por su paga.

Duncan plantea que los salarios en las corporaciones occidentales que dominan el sector exportador pueden ser vigilados más fácilmente que otros salarios o ingresos; de hecho el movimiento de bienes y servicios a través de las fronteras ya está sometido a cierto seguimiento. La argumentación ética contra los salarios muy bajos por largas horas de duro trabajo es bien fácil. A diferencia del proteccionismo comercial tradicional, las nuevas normas propuestas no tratarían de obstaculizar las importaciones procedentes de países de bajos salarios, sino solo de establecer un suelo por debajo del cual no deberían caer los salarios del sector exportador. Estaría destinado a elevar la demanda agregada de un modo que se difundiría por toda la economía. La mayoría de los países de la OCDE ya han establecido cierto tipo de legislación con respecto al salario mínimo, pero no se centran en los salarios y condiciones del sector exportador, como propone Duncan que se haga. El alza de salarios en el sector exportador tendría un primer efecto significativo sobre la demanda agregada en los países de bajos ingresos que ayudaría por sí mismo a impulsar el crecimiento.

Aunque hay puntos de acuerdo entre el análisis y las propuestas de Duncan y las de Roubini y sus colegas en “la vía hacia adelante”, Duncan es más específico con respecto a las “nuevas fuentes de riqueza”. En su opinión, los bajos tipos de interés y la superabundancia de capital permitirían a las autoridades públicas financiar a bajo coste programas a gran escala en energías renovables, nanotecnología y biotecnología<sup>28</sup>; cada uno de esos programas, si se financiara adecuadamente, requeriría 1,2 billones de dólares, con un total por tanto de 3,6 billones. Duncan explica que las empresas que podrían emprender esos ambiciosos programas no tendrían por qué ser estatales, sino más bien *trusts* públicos. Aunque su enfoque tiene la necesaria amplitud, parece un poco incómodo con el hecho de defender vastas medidas de empresariado público. Ataca los rescates de los bancos y los programas de estímulo como una corrupción del auténtico espíritu del capitalismo, mientras que las medidas que propone alentarían el proceso de acumulación devolviéndole la salud. Sin embargo, si esos *trusts* se financian con fondos públicos, deberían permanecer bajo la gestión pública. Aunque se pueden discutir sus categorías, en la actual coyuntura el capitalismo de Estado puede ser muy preferible a nuevas dosis de austeridad y privatización, siempre que ese empresariado público se vea acompañado por medidas para dar mayor poder a las comunidades y colectivos de trabajadores.

Las propuestas de Duncan conectan con medidas planteadas por Diane Elson y otras economistas feministas, que defienden nuevas políticas comerciales que prohíban el trabajo infantil, la discriminación de género, las prácticas antiecológicas, la denegación de derechos laborales y los salarios muy bajos<sup>29</sup>. Esas autoras argumentan que los desequilibrios comerciales derivan de ventajas “absolutas” más que “comparativas”; reflejan el desnivel de tecnología y habilidades más que la “competencia perfecta”<sup>30</sup>. En muchas zonas exportadoras la mano de obra está compuesta mayoritariamente por mujeres jóvenes, todavía no cargadas con responsabilidades familiares y con ‘dedos ágiles’, disciplina y aguante para el trabajo duro.

Las reglas comerciales podrían establecer salarios mínimos –finalmente, quizá, un “salario vital” *sans frontières*–, así como normas de seguridad, acceso a la formación y derechos laborales para esas trabajadoras. Jean-Luc Gréau, antiguo economista jefe de MEDEF, la federación patronal francesa, ha argumentado parecidamente en favor de reglas comerciales que desalienten la superexplotación de los trabajadores más pobres<sup>31</sup>.

El debate británico sobre eventuales medidas contra la crisis ha dado lugar también a propuestas radicales, aunque ninguna tan general como las mencionadas hasta ahora. Robert Skidelsky apremia a ir más allá de las medidas monetarias y comprometer grandes recursos públicos en un Banco de Inversión Nacional muy activo<sup>32</sup>. Gerald Holtham argumenta que ese banco público podría potenciar el crecimiento y reducir el déficit financiando inversiones que proporcionarían futuras rentas, tales como viviendas sociales o autopistas de peaje<sup>33</sup>; sugiere que alguno de los bancos ya nacionalizados podría adaptarse a esa función, y que contando con el respaldo del gobierno podría obtener dinero sin tener que pagar por él un interés muy alto.

Los fondos de pensiones, debido a su enorme tamaño –suponen aproximadamente una cuarta parte del total de los activos financieros globales–, despiertan en los políticos y financieros propuestas visionarias con el fin de canalizar esas reservas providenciales de dinero en efectivo para recomponer el tejido social en decadencia. Dado que las contribuciones a los planes de jubilación gozan de reducciones en los impuestos, parece justo ponerlas a trabajar hasta que se necesiten para pagar las correspondientes pensiones. Pero ¿cuáles serían los riesgos y la tasa de ganancia?

El financiero británico Edmund Truell ha argumentado que los planes de pensiones del sector público serían más asequibles si las contribuciones de sus miembros se movilizaran para apuntalar la inversión en infraestructuras.

De esa forma el gobierno británico podría matar dos pájaros de un tiro: dispondría de financiación para un programa de obras públicas por 1,3 billones de libras, por un lado, y por otro contrarrestaría la amenaza de déficit en el sector público de las pensiones. Los fondos de pensiones privados disfrutarían de un

acceso especial a tales proyectos de construcción emprendidos por el gobierno, que les garantizaría las ganancias aunque el interés ofrecido fuera bajo<sup>34</sup>.

Sin embargo, todo dependería de cómo se establecieran y gestionaran exactamente las nuevas disposiciones relativas a las pensiones del sector público. Ya he señalado que las pensiones comerciales privadas son costosas y precarias. El sector público –tanto el funcionariado como el propio gobierno– dispone de personal y experiencia suficiente para crear una institución que dirigiera esos planes, y eso es lo que debería hacer. Pero no sería equitativo ofrecer esas segundas pensiones patrocinadas por el gobierno únicamente a los trabajadores del sector público y dejar a un lado al resto de los ciudadanos. La defensa claramente justificada de los derechos de sus miembros por los sindicatos del sector público británico no haría más que reforzarse si se realizara una campaña por una segunda pensión universal<sup>35</sup>.

No obstante, sería necesario tener sólidas garantías y claras líneas de orientación. Si los fondos de jubilación invierten en proyectos públicos, su tasa de ganancia debería estar claramente garantizada. Un informe reciente permite columbrar algunos de los peligros:

*Cuatro gestores de fondos infraestructurales y de pensiones británicos, que representan fondos por valor de más de 50 millardos de libras, firmaron un acuerdo inicial con el Tesoro para invertir en planes tales como los ferrocarriles, carreteras y fuentes de energía [...] El Tesoro espera establecer así un nuevo modelo de inversión en infraestructuras que sustituya la Iniciativa de Financiación Privada (PFI), muy desacreditada. A principios de este mes comenzó una revisión del modo de recabar financiación privada para tales planes que proporcionaría “mejor valor” [mayor rentabilidad] que la PFI, cuyos costes típicos de capital eran del 8%. El nuevo modelo ofrecería menores rentas pero se espera que se vinculen al Índice de Precios de Consumo de forma que no les afecte apenas la tasa de inflación<sup>36</sup>.*

El gobierno británico, tras haberse comprometido con el equilibrio presupuestario, está desesperado por encontrar un mecanismo “fuera del balance” para financiar inversiones en infraestructuras muy necesitadas. Pero los fondos de pensiones considerarán esas inversiones demasiado arriesgadas a menos que el gobierno esté dispuesto a garantizar tanto el principal como una tasa de interés mínima, y tampoco debería esperarse que afronten el riesgo de un exceso de coste. Sin embargo, si se ofrecen tales garantías habría que hacer cierta provisión de fondos en las cuentas públicas y tras la costosa experiencia de la PFI sería más difícil ofrecer ciertos beneficios a los eventuales socios comerciales del Tesoro. Aunque el canciller británico aceptó ese proyecto, su tamaño era modesto (solo tres millardos de libras al año) y sus detalles todavía no están acordados. La mayoría de los gestores británicos de fondos de pensiones carecen de capacidad o envergadura para emprender proyectos infraestructurales públicos, pero una institución pública les permitiría unir sus recursos a ese fin<sup>37</sup>. Los fondos y planes de pensiones ofrecen a sus participantes una participación

nominal en el orden capitalista aunque en realidad solo ofrecen un suplemento muy modesto a los planes públicos. En los Países Bajos y en algún otro país casi todo el mundo tiene algún plan de pensiones, pero la pauta más común es que aproximadamente la mitad de los trabajadores gocen de alguna cobertura, cuyo valor puede ser no obstante muy desigual. En el Reino Unido y Estados Unidos la mitad de las reducciones de impuestos corresponde al 10% más rico de los empleados. Sin embargo, las instituciones públicas que se han creado para regular los fondos de pensiones –el PBGC en Estados Unidos y el Fondo de Protección de Pensiones o más recientemente el National Employment Savings Trust (NEST) en el Reino Unido– podrían ser dotados con más recursos y más poderes (véase más adelante).

En el mejor de los casos, las propuestas para invertir en infraestructuras llevan varios meses hasta tener un efecto observable en el empleo. La forma más rápida de alentar la demanda sería reducir los impuestos sobre la renta y el consumo. Tanto en Estados Unidos como en Europa, los impuestos sobre el rendimiento del trabajo (contribuciones a la seguridad social) podrían revisarse o suprimirse totalmente para los trabajadores con bajos salarios y por debajo de los 30 años, elevando el techo por encima del cual hay que pagar esas contribuciones. Tal reconfiguración, si se calibrara adecuadamente, podría de un solo golpe alentar la demanda, reducir el coste de contratar nuevos trabajadores y elevar los impuestos para los grandes ingresos. La adopción de tal cambio por los gobiernos alemanes durante los últimos años ha permitido reducir el desempleo del 9 al 5%, mientras que los salarios de los miembros de IG Metall se elevaron un 13% en los años 2005-2009<sup>38</sup>.

### ***Auditoría de la deuda soberana***

La Crisis 2.0 ha supuesto descargar las deudas contraídas por los bancos sobre los jubilados, estudiantes, profesores, cuidadores y desempleados al capitular los gobiernos frente a los tenedores de bonos y agencias de calificación, rescatando íntegramente a algunos prestamistas que no se lo merecían. Reconocer y reducir las pérdidas es una parte esencial del proceso de recuperación, pero es preferible un proceso deliberado y selectivo a una respuesta *ad hoc* a la crisis, incluyendo una auditoría de la deuda pública que condujera a un repudio selectivo eliminando enteramente las “deudas odiosas” (se definen habitualmente como tales las contraídas por un gobierno sin el consentimiento de sus ciudadanos y con objetivos que van contra sus intereses, mientras que los acreedores sí son conscientes de esas condiciones). Una auditoría permite documentar el proceso por el que ha aumentado la deuda e identificar qué acreedores están legitimados para cobrar y cuáles no. En 2007 el presidente ecuatoriano Rafael Correa nombró una comisión para que realizara una auditoría integral del crédito [deuda] público -CAIC-, formada por economistas internacionales y expertos legales, a fin de establecer la legitimidad, legalidad y adecuación de las negociaciones y renegociaciones de los créditos ecuatorianos desde 1976; se encontraron numerosas irregularidades e ilegalida-

des, algunas de las cuales databan de la renegociación establecida por el Plan Brady de 1995. El gobierno de Correa, armado con esa auditoría, consiguió rebajar las deudas a los bancos estadounidenses de 3,2 millardos de dólares a menos de 1.000 millones.

Si otros países emprendieran tal investigación podrían descubrir presiones indebidas, el soborno de funcionarios públicos y la corrupción de legisladores (los préstamos ‘de transición’ antes mencionados a los países que privatizaran sus pensiones podrían ser un ejemplo). Podrían también descubrir deudas contraídas en términos tan onerosos que incluso pagándolas varias veces no se saldarían. Del mismo modo que la crisis de las hipotecas basura se vio muy intensificada por las prácticas del ‘sistema bancario en la sombra’, las crisis de deuda soberana que la han seguido se han visto exacerbadas por pasivos ocultos de los gobiernos, especialmente los que disfrutaban de garantías ‘implícitas’. En *Les dettes illégitimes* el economista francés François Chesnais extiende la noción de ‘deuda odiosa’, argumentando que la deuda pública debería ser repudiada como ilegítima si se ha contraído para realizar “donaciones al capital” -por ejemplo, inversión pública en activos de propiedad pública estatal como aliciente para la privatización, o déficit fiscal resultante de bajos niveles de imposición directa, allí donde los ingresos por impuestos se han sustituido deliberadamente por deuda<sup>39</sup>. El venerable principio del “jubileo” consagrado en la Biblia prescribe la cancelación de todas las deudas cada cincuenta años. Sin embargo, todavía queda margen para la discriminación, ya que a veces los ricos deben dinero a los pobres y son plenamente responsables de haber contraído ciertas deudas. Si Italia repudiara todos sus bonos, eso perjudicaría a muchos pequeños ahorradores, ya que millones de ellos poseen el 14% del total. Quienes defienden soluciones radicales deben tomar precauciones para no empujar involuntariamente a la pequeña burguesía en brazos de los fascistas (el repudio puede excluir, por supuesto, a esos ahorradores, a los fondos de pensiones genuinos y a las instituciones de caridad).

Debe recordarse que deuda y crédito son dos caras de la misma moneda. El crédito es algo maravilloso si se utiliza para impulsar la economía real, produciendo “bienes” y evitando “males”. El lado malo del crédito fácil se vio en las sucesivas burbujas especulativas de la deuda del tercer mundo (década de 1980), las acciones ‘punto com’ (1999-2001) y las hipotecas y la propiedad inmobiliaria (2004-2007), ninguna de las cuales hizo apenas nada para impulsar la economía real; pero desde 2008 hemos visto cómo se obstruía la recuperación bajo la helada sombra de una hambruna de crédito.

Una quiebra soberana que impusiera pérdidas a los grandes financieros y no a los ahorradores humildes podría ser una opción adecuada en un caso como el de Grecia. Grandes franjas de la deuda griega deberían ciertamente entenderse como “odiosas” -por ejemplo, los grandes créditos concedidos por los bancos franceses al gobierno de Karamanlis entre 2005 y 2009 para financiar la compra de aviones de caza franceses, o las grandes sumas gastadas en la preparación de

los Juegos Olímpicos de 2004-. La quiebra soberana impone un alto precio: a los países que traicionan la confianza de los mercados les resulta durante un tiempo difícil o imposible endeudarse de nuevo. La quiebra de Argentina en 2001 paralizó la actividad económica: se perdieron muchos empleos, cientos de empresas cerraron y los ahorros de miles de familias se desvanecieron.

Los intentos de utilizar el trueque para resucitar la economía se demostraron demasiado engorrosos y con frecuencia ineficaces. Sin embargo, el movimiento de los piqueteros y una oleada de ocupaciones de fábricas permitieron a algunas empresas sobrevivir hasta recibir la ayuda del gobierno de Kirchner en 2003. Argentina demostró que hay vida después de la quiebra, y también negociaciones. Repudió deudas por un total de 81 millardos de dólares; al cabo de un tiempo su gobierno, deseoso de recuperar las facilidades comerciales normales, ofreció a sus acreedores 35 céntimos por dólar. La mayoría de los acreedores del país, conscientes del endeble estado de la economía argentina, aceptaron la oferta, aunque comparada con otras quiebras la rebaja era severa. Tras una considerable devaluación, el peso argentino se estabilizó con un tipo de cambio competitivo; las exportaciones agrícolas se recuperaron y durante la presidencia de Néstor Kirchner y luego de Cristina Fernández los ingresos y el empleo se recuperaron.

### *¿Una salida a la griega?*

En el caso de Grecia, la devaluación no sería posible a menos que el país optara por volver al dracma; pero en otros aspectos ya está sufriendo la catástrofe que según la doctrina convencional le traería el repudio de la deuda. Los intentos de evitar la quiebra han provocado ya un colapso económico y el país lleva fuera de los mercados internacionales de capital desde la primavera de 2010. Un repudio parcial haría más sostenible la deuda restante y Grecia podría seguir endeudándose internamente, como lo hacía hasta 2001. Un comentarista ha señalado:

*Si Grecia hubiera suspendido pagos a principios de 2010, la deuda griega habría sido sostenible a largo plazo con una rebaja impuesta a los tenedores de bonos considerablemente menor del 50% del adeudo total. El país habría tenido que endeudarse internamente, quizá emitiendo pagarés (como ya ha hecho) e imponer unos pocos recortes modestos, con efectos suavemente recesionistas. Lo que la troika ha hecho en cambio ha sido proporcionar a Grecia créditos para cubrir su déficit presupuestario sin quebrar, a cambio de recortes presupuestarios cada vez más draconianos, aumentos de impuestos y cambios institucionales de dudoso valor [...] El efecto de esa política ha sido una rápida espiral descendente de la economía. Dado que la deuda sigue creciendo y el país sigue empobreciéndose cada vez más, la deuda es cada vez menos sostenible. La relación entre deuda y PIB ha pasado de 115 a 160% en menos de dos años<sup>40</sup>.*

## Utilidad pública

Para solucionar los problemas financieros sería preciso abordar el establecimiento de bancos y sistemas crediticios de utilidad pública más allá de los centros nacionales, devolviendo recursos a cada localidad, por un lado, y cooperando con los socios regionales y globales por otro<sup>41</sup>. La propiedad pública básica es una condición necesaria pero no suficiente, ya que las autoridades públicas pueden verse tentadas a sus propios excesos especulativos. Un sistema financiero de utilidad pública tendría como núcleo bancos, agencias reguladoras y fondos sociales de propiedad y contabilidad pública. Las agencias reguladoras deberían informar y empoderar a los ciudadanos individuales y las redes regionales o locales. El modelo neoliberal, por el contrario, entrega bienes y programas sociales públicos a las corporaciones privadas y promueve una mercantilización general de la sanidad, la educación, las pensiones y el medio ambiente.

Al tiempo que se alientan la propiedad social y las finanzas locales, habría que establecer salvaguardias estrictas para aislar esos fondos frente a las presiones comerciales y especulativas. Los bancos y mutuas constructoras -sociedades de préstamo inmobiliario- locales o provinciales han demostrado que pueden proporcionar buenos servicios si se les impide un “apalancamiento” desde fuera, mientras que pronto se enfangan en distintos problemas si se ven “liberadas” –esto es, desreguladas o privatizadas– y se les permite actuar como bancos comerciales. Las empresas industriales alemanas, por ejemplo, se han beneficiado durante mucho tiempo de los *Landesbanken* de propiedad semi-pública del país; pero durante la última década, poco más o menos, algunos de ellos cayeron en la tentación de especular con complejos derivados hipotecarios y como consecuencia sufrieron grandes pérdidas. Este fenómeno es otro ejemplo de los peligros de desregular y semiprivatizar las redes de financiación pública; otros casos son las asociaciones de crédito y ahorro estadounidenses, Fannie Mae, muchas antiguas mutuales británicas privatizadas como el Trustee Savings Bank y las cajas de ahorro españolas. Todas ellas habían funcionado bien durante décadas como instituciones de propiedad pública bien reguladas y todas han caído en dificultades una vez que se han desregulado, privatizado o descentralizado.

Los recursos y las empresas públicas deben reabastecerse continuamente para no caer bajo el empuje de la acumulación privada. El economista sueco Rudolf Meidner propuso en 1976 desde la Confederación Sindical Landsorganisationen i Sverige el cobro de una cuota anual a las principales corporaciones, cada una de las cuales debía emitir cada año nuevas participaciones equivalentes al 40% sus beneficios, que serían distribuidas a una red regional de fondos sociales. Esa propuesta tiene la ventaja de que recauda una parte del valor de todas las participaciones, incluidas las resguardadas en paraísos fiscales, y las recibidas por la red de fondos sociales se mantendrían a largo plazo, utilizando los dividendos que generaran para objetivos específicos como la provisión de pensiones<sup>42</sup>.

En varios países –en particular Noruega, Australia y China– se han creado fondos soberanos o “fondos de futuro” que actuaron como amortiguadores durante la crisis. Tales fondos pueden invertirse de varias formas promoviendo la capacidad productiva, las viviendas sociales o la protección del medio ambiente, y con ellos se constituyen activos a largo plazo utilizables en caso de acontecimientos impredecibles (desastres naturales) o predecibles (envejecimiento de la población). En algunos países, fondos de jubilación y de pensiones públicamente gestionados desempeñan también ese papel; sus gestores invierten en desarrollo o en infraestructuras sociales pero son cada vez más conscientes de que deben fomentar la sostenibilidad medioambiental. En Estados Unidos y la Unión Europea, en cambio, los principios del libre mercado y los grupos de presión privados han desanimado los programas de inversión pública de larga duración.

Los defensores de la empresa pública y la planificación social del siglo XXI tienen que reconfigurarlas para evitar sus fracasos históricos. Durante los últimos años se han visto llamativos éxitos del desarrollo económico mediante patrocinio público, aunque les acompañaran algunos problemas serios. La industria en los Parques de la Ciencia de Taiwán y la producción agrícola en el cerrado semiboscoso de Brasil han permitido a esos países convertirse en los principales abastecedores del mundo en varias de las líneas de producción elegidas para su desarrollo por agencias públicas creadas hace dos o tres décadas, utilizando estratégicamente las subvenciones públicas para crear entidades viables más que para cubrir el déficit operativo. En el caso brasileño ha desempeñado un papel crucial la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que ha conseguido rehabilitar el suelo del cerrado, antes un territorio inhóspito cubierto de maleza<sup>43</sup>. Ciertamente es que, pese a su éxito, los programas patrocinados públicamente en Brasil y Taiwán han creado problemas medioambientales inaceptables, que sin embargo no deberían ser imposibles de resolver si las autoridades públicas y las nuevas entidades productivas tuvieran que responder por su impacto medioambiental ante las comunidades locales.

Desgraciadamente, el éxito de tales programas también los convierte en blancos apetecibles para la privatización, y se observan los crecientes afanes de diversas corporaciones para hacerse cargo de ellos. Las demandas de la economía del conocimiento han favorecido la socialización de los costes de investigación, siendo un excelente ejemplo la red de investigación alemana Fraunhofer, con un personal de 18.000 empleados y un presupuesto anual de 1,65 millones de euros. Esa red pública ha realizado una contribución vital al éxito de las Mittelstand [empresas de medio tamaño] alemanas<sup>44</sup>. China ofrece ejemplos tanto positivos como negativos del empresariado estatal<sup>45</sup>. La enorme escala de la intervención de Beijing ha afectado a la economía global, algo que nunca se pudo decir ni siquiera de la organización comercial más poderosa. En la mayoría de los países grandes o medianos las autoridades públicas también tienen la ventaja potencial del tamaño, una consideración decisiva en una crisis tan profunda como esta.



Los objetivos de cualquier programa nuevo de desarrollo deberían ser estimular el crecimiento impulsado por la inversión, fomentar la sostenibilidad, alentar la formación de capital humano y proporcionar un aumento de productividad. Con ese paquete se trataría de desmercantilizar importantes áreas de la vida social, ofreciendo a todos y cada uno libre acceso a una educación y cuidados sanitarios decentes y la posibilidad de opinar y decidir en último término sobre el control de los recursos económicos<sup>46</sup>. Un sistema financiero de utilidad pública, valedor de redes de fondos sociales y sostenido por ellas, podría reconectar las finanzas con el contexto social y democratizar su funcionamiento. El modelo socialista tradicional de economía “nacionalizada” y planificada ha tenido algunos éxitos, y todavía podría aprovecharse en algunas áreas. Es razonable que las redes ferroviarias, la energía eléctrica, las conducciones de agua y otros monopolios naturales sean de propiedad y gestión pública, pero el modelo de economía de mando quedó atrás. Si los mercados son adecuadamente controlados, regulados y socializados pueden desempeñar todavía un papel útil e incluso valioso<sup>47</sup>. La propiedad social de los fondos de pensiones –y su gestión siguiendo criterios de responsabilidad social– pueden añadir una dimensión extra a todo esto. A los reguladores nacionales e internacionales les resultaría difícil disponer de toda la información necesaria para supervisar una miríada de agentes económicos. Los inversores institucionales de propiedad pública podrían añadir otro tipo de “regulación desde abajo” para reforzar la “regulación desde arriba”.

Podrían, por ejemplo, aprovechar sus poderes como accionistas para fomentar un salario mínimo en el sector exportador de los países con bajo PIB per cápita. El crédito público debería invertir en una economía verde y tratar de reducir la escala de la pobreza global y sufragar los costes del cuidado de los ancianos. La anarquía e incertidumbre de los intercambios globales y los flujos de capital debe ser corregida y regulada de forma que la totalidad de los ciudadanos y comunidades a las que afectan dispongan de información y poder al respecto.

El programa que he esbozado es en muchos sentidos antitético del que se asocia con Hayek, Friedman y la economía “de libre mercado”; pero incluso esa escuela ha aceptado la necesidad, en condiciones extremas, de un estímulo financiero, utilizando helicópteros para lanzar grandes sacos de dinero en todas direcciones. Sin embargo, en la práctica los helicópteros solo arrojan dinero a los bancos. Si imprimir dinero es de interés público, ¿por qué no debería recibirlo todo el mundo? ¿Por qué no deberían los helicópteros lanzar dinero a los pobres, o a toda la población? En una sociedad tan desigual como esta, poner dinero en manos de quienes más lo necesitan sería el mejor modo de estimular la demanda. Además de la introducción de un salario mínimo en los sectores exportadores, el alivio de la deuda a los hogares más necesitados en los países capitalistas avanzados sería no solo valioso en sí mismo sino que también contribuiría a generar una mayor demanda agregada y una perspectiva de crecimiento general. El actual exceso de deuda de los hogares induce estancamiento.

El economista australiano Steve Keen propone una estrategia radical de destrucción de la deuda: “los gobiernos deberían dar a la gente una cuota igual de dinero. Los que tienen deudas estarían obligados a pagarlas y los que no las tienen podrían gastar el dinero como quisieran. El resultado sería un nivel de deuda más bajo y mayor capacidad de gasto”<sup>48</sup>. Una estrategia aún más radical consistiría simplemente en cancelar todas las deudas, o todas las que no sobrepasaran determinado nivel (digamos 35.000 libras), pero los más austeros podrían estar en desacuerdo y los bancos sufrirían un golpe. La prima cívica paritaria de Keen sería bienvenida por todos como una forma positiva de reducir la deuda que obstaculiza la recuperación.

Como explicaba el “inspector general” del TARP Neil Barofsky, un rescate “desde abajo” que redujera las cargas de los pobres y mal pagados habría sido más eficaz –y más conveniente para la utilidad pública– que los rescates amistosos de los bancos “desde arriba”. Los programas de alivio de la deuda también deberían extenderse a los deudores de créditos estudiantiles. En Gran Bretaña se prevé que la deuda de los estudiantes alcance los 70 millardos de libras en 2015, y es aún más gigantesca en Estados Unidos, donde se espera que pronto alcance el nivel de un billón de dólares, solo una pizca por debajo de la deuda total de las tarjetas de crédito<sup>49</sup>. Siguiendo el espíritu de la financiarización, se invita a los estudiantes y graduados con deudas a gestionarlas en una variedad muy compleja de vías, pero aquellos que realicen una elección desafortunada pueden encontrarse sometidos a un ahogo financiero: en 2009 casi el 9% de ellos tenían varios pagos atrasados, con consecuencias funestas para su calificación de crédito. La necesidad de pagar tales deudas distorsiona las opciones que afrontan los estudiantes y tiene un efecto de freno sobre la demanda.

Tenemos que reconstruir un concepto de lo público que, aunque no esté totalmente definido por la propiedad pública, deje espacio para ella, para la regulación nacional, la redistribución de ingresos y unos servicios sociales decentes, como corresponde al siglo XXI, época del capitalismo globalizado y la economía del conocimiento. Desde el punto de vista del conjunto de la humanidad, una “industria nacionalizada” representa un interés parcial; cuando invierte en el extranjero, el equilibrio del interés público tendría que dividirse entre al menos dos “públicos” y a menudo muchos más, del mismo modo que dentro de cada país hay que alcanzar un equilibrio entre los intereses de los empleados de una empresa estatal por un lado y los del conjunto de los ciudadanos por otro. El “interés público” quedaría mejor determinado por una multiplicidad de instituciones y prácticas que ofreciera un amplio acceso a la información, el debate y la decisión. Mientras los Estados disfruten de soberanía desempeñarán un papel vital clave en facilitar –o denegar– tal responsabilidad democrática y en afrontar el desafío de la crisis. Si los rescates exigen grandes cantidades de dinero público, como ya ha quedado claro, entonces cualquier resultado positivo debería acrecer el potencial de las instituciones públicas, del mismo modo que el gran fondo de pensiones noruego es un legado del rescate de los bancos del país por el gobierno en 1988.

Incluso bajo las restricciones de una sociedad capitalista se pueden hallar instituciones que tienen como objeto la gestión de un interés o preocupación manifiestamente pública. El programa de seguridad social estadounidense o el servicio de salud nacional británico pueden mejorarse, pero durante más de medio siglo han mantenido el principio de la cobertura universal. Ambos programas fueron salvados de repetidas amenazas a su integridad por la movilización de la opinión pública, y aunque siguen afrontando tales amenazas hoy día, muestran que la idea de servicio público puede ser defendida con éxito incluso en el contexto más inhóspito que quepa imaginar.

### *Autopista al desarrollo*

He situado la crisis en el contexto de los desequilibrios y la desigualdad y he propuesto una vía de desarrollo basada en un salario vital, buenas condiciones de trabajo, educación para todos, un nivel decente de atención sanitaria, igualdad de género y elevada capacidad laboral. El impulso necesario a la demanda tendría que venir no solo de salarios más altos sino también de inversiones en infraestructuras y tecnologías verdes, así como en la financiación de pensiones decentes, cuidados sanitarios, educación y sistemas de bienestar. En lo que atañe a los gobiernos y las empresas, el objetivo debería ser seguir la “autopista” de la ventaja competitiva, basada en mejorar los niveles existentes de educación, capacidad y protección social y rehuir los ‘caminos vecinales’ que basan la ventaja competitiva en el trabajo esclavo, las diferencias de género y el recorte de los costes sociales.

Este enfoque trata de humanizar la cadena global de transacciones mercantiles utilizando acuerdos internacionales, la legislación nacional, “códigos de conducta” multiagente, derechos laborales y negociación colectiva, representación de la comunidad, reglas de transparencia y compromisos éticos de los agentes empresariales y financieros. La producción y venta de mercancías supone la reproducción de la fuerza de trabajo, y el trabajo asalariado se combina con trabajos de mantenimiento no pagados.

El apoyo a los trabajadores que se encargan de ese mantenimiento no pagado engarza con la necesidad de asegurar unas condiciones de trabajo decentes. Finalmente, los acuerdos económicos deberían pretender algo parecido al pleno empleo y que el crecimiento económico no se base en la dilapidación o ruina de los recursos del planeta.

Tal estrategia está claramente muy lejos de las agendas de los Estados y las clases políticas que ahora gobiernan el mundo; pero sus medidas solo han conseguido hasta la fecha profundizar y perpetuar la crisis. Si ahora empeorara, con una nueva recesión o algo peor en las economías del Atlántico y un frenazo en China, todo se puede venir abajo. En tal caso –y de hecho, en cualquier perspectiva a largo plazo– es vital que se elaboren desde ahora propuestas constructivas para una salida genuina de la crisis hacia la izquierda.

### Notas

1. Director ejecutivo de Goldman Sachs de 1999 a 2006. [N. del T.].
2. Nomi Prins, *It Takes a Pillage* (Nueva York, 2011), p. xi.
3. Stephen Cecchetti et al., “The Real Effects of Debt”, *BIS Working Paper 352*, septiembre de 2011, p. 7, Tabla 1. Sobre la dinámica de los “ciclos históricos” de la deuda, véase Elmar Altwater, *The Future of the Market* (Londres, New Left Books, 1993), pp. 87-177.
4. El estímulo fiscal del gobierno de Obama fue convincentemente criticado en su momento por Paul Krugman y Joseph Stiglitz, tanto por su pequeño tamaño como por su gran dependencia de las reducciones de impuestos.
5. Neil Barofsky, “Where the Bailout Went Wrong”, *New York Times*, 30 de marzo de 2011.
6. Katie Allen, “Banks accused of failing small firms after lending plunges”, *The Guardian*, 29 de octubre de 2011.
7. Gillian Tett, “Lessons in a \$3,300 billion surprise from the Fed”, *Financial Times*, 3 de diciembre de 2010.
8. Jackie Calmes, “Obama Grasping Centrist Banner in Debt Impasse”, *New York Times*, 12 de julio de 2011; Clive Crook, “Obama’s failed debt ceiling gamble”, *Financial Times*, 11 de julio de 2011.
9. Quentin Peel, “Germany and the eurozone: Besieged in Berlin”, *Financial Times*, 26 de septiembre de 2011.
10. Peter Spiegel, Quentin Peel y James Wilson, “Move to tax banks seen as key in Greece plan”, *Financial Times*, 20 de julio de 2011.
11. Gillian Tett, “Greek bond losses put role of sovereign cds in doubt”, *Financial Times*, 18 de noviembre de 2011.
12. Como decía otro comentarista del *Financial Times*: “Difícilmente se puede exagerar la importancia de la disponibilidad de activos libres de riesgos en un sistema financiero moderno. Cada compañía de seguros y cada fondo de pensiones necesita invertir parte de sus ingresos en tales activos. Debido a una combinación de miopía y analfabetismo financiero, el Consejo Europeo se halla ahora en una situación en la que necesita desesperadamente eurobonos, aunque solo sea para asegurar la existencia de un sector financiero en funcionamiento”. Véase Wolfgang Münchau, “The only way to save the eurozone from collapse”, *Financial Times*, 14 de noviembre de 2011.
13. Employee Benefits Retirement Institute, 2011: *Retirement Confidence Survey*, y para 2007, George Magnus, *The Age of Aging* (Londres, 2009), p. 87. La cifra de 50.000 dólares excluye la vivienda que habitan y la pertenencia a planes de pensiones de beneficio definido, que están desapareciendo rápidamente.
14. “A trillion here, \$500 billion there”, *The Economist*, 15 de octubre de 2011.
15. Análisis de esto en “The Subprime Crisis”, *New Left Review* n. 50, marzo-abril [ed. cast., mayo-junio] de 2008.
16. Mitchell Orenstein, *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton, 2008. Véase también Camila Arza, “The Limits of Pension Privatization: Lessons from Argentine Experience”, *World Development*, vol. 36, n. 12, 2008. Varios países que habían adoptado el sistema de pensiones privadas, entre ellos Chile, Hungría y Argentina, revisaron luego sus sistemas de jubilación para dar mayor importancia al “pilar público” de las pensiones estatales.
17. Dariusz Stanko, “Pension Fund Returns: The Case of Central and Eastern Europe”, en *FIAP, Investments and Payouts in Funded Pension Systems*, Santiago de Chile, 2009.
18. Robert Brenner, “The Economics of Global Turbulence”, *New Left Review* I/229, mayo-junio de 1998, publicado posteriormente en forma de libro con un epílogo en 2006 [ed. cast.: *La Economía de la Turbulencia Global*, (Akal, Cuestiones de Antagonismo 54, 2009)]
19. Citado en Richard Duncan, *The Dollar Crisis* (Chichester, 2003), p. 43.

20. Prabhat Patnaik, *Re-Envisioning Socialism* (Nueva Delhi, 2011). Patnaik insiste en el papel de la pobreza global en la precipitación y configuración de la crisis: p. 148-164, 259-271.
21. Andrew Glyn, "Imbalances in the World Economy", *New Left Review* n. 34, julio-agosto [en cast., septiembre-octubre], Londres, 2005. Véase también Maurice Obstfeld y Kenneth Rogoff, "Global Imbalances and the Financial Crisis: Products of Common Causes", artículo presentado en la conferencia del Banco de la Reserva Federal de San Francisco, Santa Bárbara, 18-20 de octubre de 2009.
22. Desarrollé este tema en *Age Shock: How Finance is Failing Us* (Londres y Nueva York, 2006). En 2012 aparecerá una edición revisada como libro de bolsillo.
23. Véase Graham Turner, *The Credit Crunch* (Londres, 2008). La compra de una vivienda es una de las mayores transacciones financieras que realiza el ciudadano de un país desarrollado en toda su vida (adquirir una pensión es quizá la única inversión comparable), y eso explica por qué las hipotecas son un negocio tan atractivo. En 2007 la deuda de las familias estadounidenses rondaba el 120% del PIB y las hipotecas, incluidas las segundas hipotecas, totalizaban cuatro quintas partes del total. Aunque en las familias estadounidenses saldaron parte de sus deudas entre 2007 y 2011, el 15% de caída del precio de la vivienda –y el aumento del desempleo hasta el 9%– ha significado pérdidas por los inversores y desahucios para los hipotecados (de los que hablaré más adelante). Sobre el papel de la pobreza como generador de la crisis véase Raghuram Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, (Princeton, 2010).
24. Daniel Alpert, Robert Hockett y Nouriel Roubini, "The Way Forward: Moving from the Post-Bubble, Post-Bust Economy to Renewed Growth and Competitiveness", *New America Foundation*, octubre de 2011, p. 14.
25. Alpert, Hockett y Roubini, Ob. cit., p. 3.
26. Véase Au Loong-Yu, "Alter-Globo in Hong Kong", *New Left Review* n. 42, noviembre-diciembre de 2006 [ed. cast., enero-febrero de 2007].
27. Duncan, ob. cit., 2003, p. 233-250.
28. Richard Duncan, *The Corruption of Capitalism* (Singapur, 2009), p. 188-190.
29. Véase Irene van Staveren, Diane Elson, Caren Grown y Nilufer Cagatay, *The Feminist Economics of Trade*, (Londres, 2007).
30. La tesis de la "ventaja absoluta" ha sido desarrollada por Will Milberg, cuyo enfoque se centra en la insuficiente demanda agregada: véase "Will Milberg, Is absolute advantage passé? Towards a Post-Keynesian/Marxian theory of international trade", en Michael Glick (ed.), *Competition, Technology and Money* (Cheltenham, 1994); Anwar Shaikh demuestra que la adquisición de ventajas competitivas es determinante, y no el resultado de una mítica "competencia perfecta", en "Globalization and the Myth of Free Trade", en Anwar Shaikh (ed.), *Globalization and the Myth of Free Trade* (Londres, 2006).
31. Véanse Jean-Luc Gréau, *Le Capitalisme, malade de sa finance* (París, 1998), y otras obras examinadas por John Grahl en "Dissident Economics", *New Left Review* n. 69, mayo-junio [ed. cast., julio-agosto] de 2011.
32. Véase Robert Skidelsky y Felix Martin, "Osborne's austerity gamble is fast being found out", *Financial Times*, 1 de agosto de 2011. Skidelsky ha defendido también ese enfoque en artículos publicados en *The New Statesman*.
33. Gerald Holtham, "A national investment bank can raise our growth", *Financial Times*, 21 de octubre de 2010.
34. William Robins, "Radical Plan for Fund to Plug £1.3 trillion Black Hole", *City Wire*, 1 de noviembre de 2011, y *Sunday Times*, 6 de noviembre de 2011. Ese plan podría ser dirigido enteramente por fondos públicos no lucrativos, pero Truell, director de la Corporación de Pensiones, parece preferir que sean los seguros comerciales los que lo gestionen.
35. Explico qué aspecto podría tener esto en el capítulo 7 de *Age Shock: How Finance is Failing Us*.
36. George Parker y Jim Pickard, "Fund managers back infrastructure plan", *Financial Times*, 26 de noviembre de 2011.
37. En las últimas décadas los bancos han desplegado técnicas de financiarización para dominar la financiación de infraestructuras, a menudo con resultados muy desafortunados. Véase Kate Burgess y Paul Davies, "Pension funds need convincing on infrastructure", *Financial Times*, 29 de noviembre de 2011.
38. Sobre las prácticas alemanas, véase Brooke Unger, "Europe's Engine", *The Economist*, 13 de marzo de 2010.
39. François Chesnais, *Les dettes illégitimes: Quand les banques font main basse sur les politiques publiques* (París, 2011), p. 95-141. Véanse también las recomendaciones de un grupo de economistas de ATTAC en *Le piège de la dette publique* (París, 2011).
40. Stergios Skaperdas, *Seven Myths about the Greek Debt Crisis* (University of California, Irvine, de próxima publicación).
41. Sobre el concepto de "sistema financiero de utilidad pública", véanse Gowan, "Crisis in the Heartland", *New Left Review* n. 55, enero-febrero [ed. cast., marzo-abril] de 2009 y Chesnais, *Les dettes illégitimes*, p. 17-24, 131-136.
42. Los capítulos 5 y 7 de *Age Shock: How Finance is Failing Us* contienen información sobre esta experiencia. El plan de "fondos de asalariados" entró en vigor en la década de 1980 en una versión muy reducida y luego fue retirado en 1992 por un gobierno conservador. Sus activos fueron utilizados para establecer una cadena de instituto de investigación que reforzó la economía sueca.
43. Véase "Brazil's Agricultural Miracle", *The Economist*, 28 de agosto de 2010, y en cuanto al contexto brasileño en general, Emir Sader, *The New Mole*, (Londres y Nueva York, 2011). Las vicisitudes de la propiedad pública en Latinoamérica son exploradas por Carlos Aguiar de Medeiros, "Asset-Stripping the State", *New Left Review* n. 55, enero-febrero [en cast., marzo-abril] de 2009.
44. *The Economist*, 5 de febrero de 2011.
45. Sobre el enfoque innovador de las autoridades de Chongqing, véase Philip C. Huang, "Chongqing: Equitable Development Driven by a 'Third Hand'", *Modern China*, primavera de 2011.
46. Véanse Diane Elson, "Market Socialism or Socialization of the Market", *New Left Review* I/172, noviembre-diciembre de 1988; Robin Blackburn, "Economic Democracy: Meaningful, Desirable, Feasible?", *Daedalus*, verano de 2007.
47. Una argumentación clásica es la de Karl Polanyi en *The Great Transformation* (Londres, 1944) [ed. cast: La Gran Transformación (Madrid, La Piqueta, 1989)].
48. Como resume Larry Elliot en "Time we wean ourselves off high debt", *The Guardian*, 20 de noviembre de 2011; véase también el blog Debtwatch de Steve Keen [http://www.debtdeflation.com/blogs]. Los defectos intrínsecos de las finanzas bursátiles quedaban identificados en el profético libro de Keen *Debunking Economics*, Annandale, (NSW, 2001), p. 251-257.
49. "Student Loans in America: The Next Big Credit Bubble?", *The Economist*, 29 de octubre de 2011.

# LA INTEGRACIÓN: UNA RESPUESTA SUDAMERICANA A LA CRISIS DEL ORDEN GLOBAL

*Ricardo Aronskind*

## La crisis del orden mundial

La crisis actual hunde sus raíces en las contradicciones que ha sobrellevado el sistema capitalista mundial desde la posguerra. El keynesianismo y el Estado de Bienestar que lo caracterizaron hasta los años setenta, sirvieron para consolidar su recuperación y garantizar mejoras en el nivel de vida de amplios sectores de la población, hasta que dicho modelo político-institucional comenzó a ser percibido por el mundo empresarial como un límite innecesario para la elevación de la tasa de ganancia. En esa misma década se fueron creando las condiciones para una revisión amplia de las bases que sustentaban este complejo económico-institucional, con el objetivo de relanzar la rentabilidad y desmontar las relaciones de fuerza que sustentaban y se nutrían de aquella configuración.

En los Estados Unidos, como resultado de las políticas impulsadas por la administración Reagan a partir de los ochenta, la tendencia al déficit del sector externo fue constante, mientras el salario real creció modestamente y las notables ganancias, fruto de la productividad económica, fueron capturadas por el sector empresarial. El incremento de la oferta global de bienes en las últimas décadas se absorbió por una demanda sustentada en la abundancia del crédito, que compensó la reducción relativa de los ingresos personales de los asalariados. Esto permite explicar por qué entre los años del fin de siglo, la tasa de endeudamiento personal en relación a los ingresos en ese país pasó del 65% al 95%. Desde la caída bursátil ocurrida en el 2000 -final de la burbuja en la cotización de las empresas 'punto com'- hasta la crisis de 2008, ese coeficiente volvió a incrementarse hasta el 130%. Esta dinámica, a su vez, funcionó como impulsora de la economía global, ya que el gran déficit externo de EEUU fue la contrapartida de las exportaciones de numerosos países, que complementaron así su mercado doméstico. La imposibilidad de continuar con este estilo de funcionamiento económico, basado en inyecciones de crédito sin sustento posterior en los ingresos genuinos de los consumidores, parece ser la base de la actual crisis. El sobreendeudamiento de los particulares, las empresas y los Estados ha saturado los mercados de 'demanda' de crédito.

En un nivel de análisis menos general, se puede señalar cuáles fueron las precondiciones para el derrumbe del 2008:

a) la enorme expansión monetaria realizada por la Reserva Federal en 2001 –para superar la crisis y el peligro de recesión provocados por la caída bursátil de las empresas 'punto com'-, la inyección de enormes sumas de dinero y la baja de las tasas de interés crearon un mercado muy ofertado de fondos, que buscaron todo tipo de activos para valorizarse.

b) las innovaciones financieras que se expresaron en un conjunto de activos complejos para los cuales no existía legislación actualizada. Las sucesivas desregulaciones logradas por las empresas financieras les permitieron operar sin restricciones colocando masivos fondos en sectores insolventes, "securitizando" luego las frágiles hipotecas en complejos paquetes bursátiles que extendieron los efectos de la crisis mucho más allá de las fronteras norteamericanas.

c) la escasa disposición de las autoridades regulatorias al momento de ejercer sus correspondientes funciones.

La saturación de operaciones en el mercado inmobiliario implicó la inflexión de la curva ascendente de los precios de las viviendas -abultados por la especulación-. Este cambio marcó el inicio de una reducción en el valor de los activos financieros estructurados en torno a estos bienes, ya que el "apalancamiento" basado en estos activos "ficticios" era sumamente elevado a nivel internacional. La reacción en cadena derrumbó el precio de las acciones y de las instituciones financieras que operaban específicamente en esos rubros. El colapso de grandes instituciones crediticias, hipotecarias y de seguros de alcance global impactó inmediatamente en la banca conexas, tanto en EEUU como en Europa, creando un efecto dominó que tocó a numerosos países.

Si bien el primer canal de transmisión fue el financiero, también las expectativas globales fueron afectadas por las malas noticias que provenían de EEUU, lo que condujo a un comportamiento de retracción en todo el sector privado. El crédito se interrumpió no solo por contracción de los activos prestables, sino por la desconfianza mutua existente entre las propias entidades. Los gobiernos de los principales países desarrollados sostuvieron financieramente al sistema, impidieron la caída de las grandes entidades y frenaron un estado de creciente alarma en los ahorristas.

Rápidamente comenzó a producirse destrucción de empleo y de ingresos, tanto en las economías afectadas directamente, como en aquellas conectadas comercialmente con las anteriores. La tasa de desempleo alcanzó el 9,8% en EEUU y el 21% en España, observándose una tendencia ascendente en estos indicadores en casi todo el mundo. Se crearon entonces condiciones favorables para la caída del salario, lo que choca con la lógica de una recuperación económica que debería estar basada en una ampliación de la demanda agregada. El desmoronamiento de la actividad a nivel nacional llevó a una fuerte contracción del comercio internacional.

El estallido de la crisis en EEUU y su continuación en la Unión Europea afectó a la economía mundial, impactando en el crecimiento de América Latina. Sin embargo esta región mostró una buena recuperación, gracias a que los precios de las *commodities* no cayeron profundamente y a la aplicación de políticas públicas que sostuvieron la demanda interna. Mientras el crecimiento casi se detuvo en el núcleo central del sistema -EEUU, UE y Japón-, América del Sur, África y buena parte de Asia recuperaron sus tasas de expansión. En América Latina, la crisis impactó por diversas vías: fuga de capitales hacia mercados ‘más seguros’, contracción de las exportaciones, aumento de las tasas de interés y expectativas pesimistas de los agentes privados. De todas formas, al haber estado menos vinculada a la burbuja financiera, y por efecto de los buenos precios de las materias primas, el impacto inicial fue menor que en otras regiones.

El *salvataje* de los bancos en los países más afectados implicó una enorme ampliación del déficit en el sector público, dada la dimensión de las entidades a rescatar. Se comenzó a emplear la expresión “*too big to fail*”, que expresaba la negativa de las autoridades políticas a permitir la quiebra de las grandes entidades financieras, por la grave repercusión que podía ocasionar sobre el resto de la economía. Al mismo tiempo, como en el caso de España, el rápido ascenso del desempleo implicó un fuerte aumento de las erogaciones estatales para cubrir los seguros de desempleo de quienes masivamente se quedaron sin trabajo.

La crisis se recicló entonces en la zona sur de Europa, a través de reiterados ataques financieros contra los títulos de deuda de los países con severas dificultades económicas. El capital financiero comenzó una continua presión para que dichos países redujeran el gasto público con el fin de hacer viable el pago de sus obligaciones. Las instituciones europeas, especialmente el Banco Central Europeo, reforzaron estas presiones políticas.

Las reacciones al violento *shock* externo fueron diversas. Solo al principio, ante la preocupación frente al peligro de una debacle generalizada, parecieron aceptarse medidas audaces de contención del desequilibrio. Ese ‘clima’ de emergencia se expresó en las primeras reuniones del G-20, en las que se mostró una fuerte predisposición colaborativa entre las principales economías del mundo, que pese a todo no se plasmó en decisiones ni en acciones de importancia.

Por el contrario, en la UE imperó un criterio contractivo, fruto de la preocupación por los altos niveles de endeudamiento de la mayoría de los Estados miembros y las perspectivas de incrementos adicionales en la deuda fruto de las erogaciones provocadas por la crisis. Las políticas de recorte del gasto público en varios países de la región llevaron a la reducción del personal público o a un recorte nominal en sus remuneraciones. Vale la pena recordar aquí que parte significativa de la deuda externa de los países del sur y del este de Europa es con la banca privada de los principales países de la Unión.

EEUU por su parte lanzó un conjunto amplio de medidas, poniendo a disposición del Ejecutivo enormes fondos para rescatar bancos, compañías de seguros, empresas hipotecarias, pero también para dar alivio transitorio a deudores hipotecarios y a quienes cayeron en el desempleo como consecuencia de la crisis. Las dificultades en materia fiscal han llevado a numerosas gobernaciones y condados al recorte de salarios y al cuestionamiento de los derechos logrados por los trabajadores tanto en condiciones laborales como en materia jubilatoria. Aquí también creció la presión para reducir estructuralmente el gasto público, debido a la dimensión de la deuda estatal cuyos intereses absorberán una parte creciente del presupuesto de las próximas décadas. La caída en la calificación de la economía de EEUU -desde el máximo nivel de seguridad a un escalón inferior-, decidida por la empresa calificadora *Standard & Poors* en agosto de 2011, mostró que la economía ‘riesgo cero’ del planeta también ha sido degradada en cuanto a su confiabilidad por parte del sector financiero global.

El desplome de la demanda agregada en numerosos países golpeó negativamente las cuentas públicas, por la disminución de la recaudación impositiva, y redujo las esperanzas del sector privado de una salida rápida a la crisis. La baja inflación que se registra desde el comienzo de la misma no ha permitido cambiar la relación entre deuda e ingresos, por lo que es difícil pensar en una expansión impulsada por el consumo privado en los países centrales.

Los mercados de *commodities* se han transformado en lugares de refugio de importantes flujos financieros, produciendo incrementos volátiles de precios que favorecen a las naciones exportadoras, pero generando presiones alcistas en los alimentos, que tienden a crear problemas sociales en los países de menores ingresos y en general en las capas sociales más pobres.

### Tendencias generales de la crisis

Desde una mirada más general, se puede concluir que:

- a) el descalabro económico global ha sido producto de la propia lógica de acumulación financiera, que no ha encontrado restricciones significativas en la institucionalidad vigente; la continuidad de esta situación representa una traba para la recuperación económica mundial.
- b) el capital financiero -y la ideología neoliberal que lo representa- ha estado operando hasta el presente en los centros decisorios del mundo, con bajísima resistencia política y social, pese a ser el responsable de la crisis actual; es previsible que, en tanto se agudicen los efectos sociales de estas prácticas de política económica, le surjan contrapesos políticos significativos.

Por otro lado en el corto plazo, la crisis está llamada a detonar una serie de cambios sistémicos de importancia:

1. EEUU no continuará con su rol de los últimos 30 años como ‘proveedor’ de demanda al resto del mundo, dados sus desequilibrios externos y fiscales.
2. La UE se ha sumido en una profunda crisis económica. Sus desequilibrios fiscales y de endeudamiento amenazan con fracturar ese espacio económico. Las políticas neoliberales aplicadas allí llevarán además a la continuación y profundización de la crisis.
3. El viejo grupo del los 7 (G-7) debió ser ampliado para incorporar regiones semiperiféricas importantes -China, India, Turquía, Brasil, México, Argentina y otros- buscando estabilizar conjuntamente la economía global; pero el G-20 resultante se ha mostrado impotente al momento de formular políticas concretas frente a la crisis.
4. La periferia ha optado por políticas expansivas en sus mercados internos, que pueden dar origen a un nuevo enfoque que otorgue un papel más activo del Estado en la economía. Sin embargo, está amenazada por el ingreso de capitales especulativos que pueden obligarla a reevaluar sus monedas, lo que le restaría competitividad y afectaría el sector externo.
5. Se observa en los países centrales una fuerte ofensiva contra el factor trabajo. Mientras los servidores públicos sufren recortes de ingresos y de derechos, en el sector privado avanzan las tendencias precarizadoras. El creciente desempleo a nivel global –especialmente el juvenil- presiona hacia la baja tanto al salario como a las condiciones laborales.
6. El Estado de Bienestar, que cumplió una función fundamental en el relanzamiento del capitalismo durante la posguerra, está sometido a un ataque creciente en el centro del sistema. Su debilitamiento afectará negativamente la demanda, necesaria para superar la crisis.
7. Las tendencias proteccionistas se están incrementando en el comercio internacional. Diversos países han realizado devaluaciones de sus signos monetarios con el objetivo de abaratar los bienes locales con relación a los importados. El principal diferendo generado en este tema es entre EEUU y China, por el valor del yuan frente al dólar. En el mediano plazo es probable que aparezca un proteccionismo ‘ecológico’, que discrimine contra los productos de la periferia realizados con tecnologías ‘contaminantes’.

### **Economía y democracia a nivel global**

En los grandes medios no aparecen cálculos sobre los costos sociales y humanos de esta crisis. Se especula, sin embargo, sobre cuál será el momento en que el ciclo recesivo se revertirá, como si la eventual recuperación de niveles de actividad económica compensara automáticamente los estragos provocados a los individuos.

Muchas veces, especialistas en ciencias políticas se congratulan por la extensión a nivel planetario del sistema democrático. Con un criterio formal suman los países en los que hay elecciones libres, división de poderes, prensa independiente, y/o alguna otra instancia característica de la definición minimalista, con lo que concluyen una extensión casi universal del sistema liberal-democrático.

Sin embargo, la vida política es mucho más amplia que esa breve lista decimonónica. Y la vida social abarca una cantidad aún mayor de cuestiones que definen el bienestar de los miembros de una sociedad. Se supone que *la política* sirve para organizar la intervención colectiva en la *regulación de los problemas sociales relevantes*. Es precisamente en ese marco, el de la soberanía y del derecho al autogobierno, en donde cobra sentido la libertad para que todos se puedan expresar, debatir y dirimir puntos de vista sin violencia. El sentido profundo de la democracia tiene implícita la posibilidad real de gobernar y decidir sobre el propio destino.

Pese a esto, el enfoque formalista tiende a invisibilizar y ocultar que el sistema de poder mundial está muy alejado del ideal de democracia plena, que por supuesto no equivale a la suma de las democracias particulares.

En ese sentido, la democracia en su versión restringida deja fuera de la órbita de decisión de las mayorías temas centrales de la vida social, que terminan definiéndose en otras ‘esferas’ -que aparecen escindidas de lo público-. La actual crisis económica mundial es un ejemplo: los ciudadanos norteamericanos han sido duramente golpeados por un episodio provocado por gigantescas empresas financieras que inventaron ganancias ficticias. Sus vidas fueron repentinamente violentadas por la irrupción de una crisis sobre la cual no tienen injerencia alguna, no pueden incidir sobre el mundo de los conglomerados ya que el propio gobierno electo de los EEUU no lo hace.

Los políticos de los países centrales reconocen que no pueden regular los mercados, aunque los mercados sí pueden afectar gravemente a los ciudadanos. Esta crisis es el corolario de una época en la que se formularon incontables argumentaciones que sostenían que la globalización expresaba el ocaso del Estado Nacional. Dado que por ahora no hay otra autoridad disponible, implícitamente se estaba consagrando una soberanía privada, sustraída de la voluntad de los ciudadanos.

Un segundo plano que debemos observar es el del orden político internacional, basado en una compleja ecuación de poder, donde inciden factores militares, económicos, tecnológicos, diplomáticos y culturales. En ese orden internacional no hay decisiones importantes sometidas a debate. Al contrario: hay consenso sobre la existencia de una serie de temas ‘sensibles’ que no están en cuestión, como el desarrollo de armas de destrucción masiva, la estrategia de expansión de la OTAN, la emisión de CO<sub>2</sub> o las políticas de los organismos económicos internacionales.

El orden económico mundial es todavía menos democrático, pese a estar constituido por una serie de naciones que formalmente lo son -con lo cual es posible encontrar algún grado de injerencia colectiva en los comportamientos estatales-. En cambio ¿cuál es el grado de democracia –entendida como una posibilidad de intervención consciente de las mayorías en la definición de problemas relevantes- del orden económico internacional?

El sistema capitalista mundial no tiene ninguna correlación con el peso demográfico de las naciones, sino que está basado en el tamaño del capital de las corporaciones, el poder de mercado de las firmas multinacionales y el poderío de los Estados que respaldan a esos capitales. Las grandes empresas han protagonizado un pronunciado proceso de desvinculación de las regulaciones y controles públicos, y por supuesto su sistema de decisiones interno no responde a ningún criterio democrático, aun cuando sus decisiones tienen impactos públicos de máximo nivel.

La crisis mundial, en este sentido, es una crisis de gobernabilidad debido a la concentración y distribución del poder realmente existente. En este orden de ideas, un nuevo balance del orden mundial no solo tendría valor desde una perspectiva democrática profunda, sino que podría contribuir a reorganizar la agenda global en favor del progreso social.

### Una perspectiva latinoamericana

Visto desde una perspectiva de largo plazo, desde mediados del siglo XX, cuando se formuló explícitamente el objetivo del desarrollo económico y social, América Latina no ha encontrado el camino para eliminar la brecha con el mundo desarrollado, ni individual, ni colectivamente. Esta constatación implica dos cuestiones: por una parte se debe reconocer que los logros de la región en este largo período histórico no representan una reducción importante del abismo existente respecto a la meta del desarrollo; por otro lado que, en la medida en que se continúe insistiendo en esta meta, estamos obligados a lanzar estrategias más ambiciosas y comprometidas.

#### *El Mercosur*

Tras casi 17 años de existencia, Mercosur, el proyecto de integración regional más ambicioso que ha desarrollado América Latina registra avances y retrocesos, mientras persisten dudas respecto a su solidez. Pese a las valoraciones que se hagan, el Mercosur no parece consolidarse y profundizarse a tono con las exigencias que plantea un contexto mundial extremadamente dinámico y competitivo.

Diversas explicaciones se han dado sobre las dificultades de esta construcción regional. Creemos que una causa relevante de la imprecisa marcha de la integración es la fuerte influencia de los *lobbies* sectoriales, que interfieren reiteradamente en las decisiones estratégicas de los gobiernos, debilitando la decisión política de

avanzar en la profundización de las metas del proceso. En ese sentido, la tendencia global al debilitamiento del Estado frente a los intereses privados, agudizada en las décadas recientes, juega en contra de cualquier avance en esta materia. Se requiere de una mayor autonomía de los Estados Nacionales frente a las demandas sectoriales al momento de fortalecer un proyecto estratégico concebido precisamente para defender y potenciar las capacidades productivas locales.

Adicionalmente, la estructura económica de nuestra región está altamente permeada por el capital transnacional, cuyo interés es parcial y limitado a los beneficios de articular procesos productivos multinacionales sin los costos adicionales, vinculados al cruce de fronteras. La economía latinoamericana devino de las características históricas del capitalismo subdesarrollado local y del modesto desarrollo de sus empresas. Además, el giro globalizador ocurrido en las últimas décadas contribuyó a debilitar los proyectos nacionales, al intensificar el imbricamiento productivo, tecnológico y financiero del mundo empresarial con el exterior.

Otro factor relevante es la baja decisión política, o la escasa convicción de los círculos políticos influyentes, con relación a la importancia vital que revisten los procesos de integración. Ciertos actores políticos no terminan de valorarla como estrategia para posicionarse favorablemente en la inminente reconfiguración de la división internacional del trabajo. Lamentablemente, la región arrastra una larga historia de tendencias a la “balcanización”, que han sido funcionales a la fuerte presencia de intereses extrazona y a la debilidad estructural exhibida por las naciones latinoamericanas. Esto se ha expresado en una sobrevaloración de los vínculos económicos, políticos y culturales con las potencias centrales y en una falta de comprensión del valor estratégico de un desarrollo más autocentrado.

### *El problema del Estado en América Latina*

Si se asume como un dato histórico la debilidad estructural del empresariado latinoamericano al momento de liderar el proceso de desarrollo, el otro gran actor disponible es el Estado. Sin embargo, este muestra un conjunto de problemas –más o menos comunes en nuestros países- que deberán ser abordados para poder avanzar. Presentamos algunas características relevantes del Estado latinoamericano que debilitan su potencial transformador:

- Carencia de un proyecto de desarrollo construido en base a las necesidades y recursos de la región, a partir del cual establecer los vínculos necesarios con el mercado mundial. La ausencia de una estrategia definida lleva a adaptarse pasivamente a las orientaciones y presiones de otros actores del escenario internacional
- Dificultad para conducir eficientemente procesos de desarrollo, debido a carencias en el rol de planificación, regulación, aplicación y evaluación de políticas específicas. Ausencia de políticas consistentes en investigación y desarrollo

científico, de estímulo a la innovación, a la diferenciación de productos y agregación de valor, etc.

- Inestabilidad macroeconómica, incertidumbre y cambios en las reglas de juego. Esto se debe, en parte, a las inconsistencias de las propias políticas económicas -que terminan en cuellos de botella fiscales o externos- y a la inserción internacional de la región que la vuelven más vulnerable a la volatilidad de los mercados globales.

- Bajo grado de colaboración entre empresarios locales y el Estado Nacional. A la tradicional debilidad productiva y política del empresariado, las reformas neoliberales añadieron la pasividad del sector público, con lo cual se neutralizó cualquier tipo de iniciativa estratégica en materia de desarrollo.

- Malas políticas de formación en recursos humanos: baja calidad educativa desde los primeros estratos del sistema. Escasa formación técnica. Sistemas científicos con baja vinculación al mundo de la producción y escaso apoyo presupuestario.

- Impericia para regular los flujos de inversión externa de acuerdo a las necesidades del desarrollo endógeno.

- Incapacidad política al momento de resistir a las presiones liberalizantes de los países desarrollados y de los organismos financieros vinculados a ellos.

Estos rasgos no deben ser considerados “naturales”, sino productos históricos que pueden y deben ser modificados. Como toda empresa colectiva, deberán movilizarse los mejores recursos humanos y materiales para avanzar rápidamente en la dirección deseada, ya que un Estado eficaz es, en nuestro caso, una precondition del progreso.

### ***El impacto de la expansión asiática en la perspectiva latinoamericana***

La presencia de China y otros países asiáticos en el comercio de bienes y servicios y en las operaciones financieras está cambiando el escenario global y tiene efectos sobre la región que deben ser observados con detenimiento.

Especialmente en materia productiva, el ingreso masivo de la oferta china a los más diversos mercados está ejerciendo una presión competitiva muy difícil de sostener para los países latinoamericanos. Es lo que le está ocurriendo a México en EEUU, y a la mayoría de nuestras industrias latinoamericanas, presionadas a pagar bajas remuneraciones para poder mantenerse en los mercados o de lo contrario ser desplazadas por las mercaderías chinas.

Al mismo tiempo que ejerce una dura competencia industrial, la notable demanda china de materias primas y mercancías con escaso grado de elaboración -tanto

energéticas como alimenticias-, ha impulsado sus precios internacionales. Esta alza, cuya prolongación en el tiempo se desconoce, genera estímulos hacia una reprimarización de América Latina, invitándola a integrarse en la división internacional del trabajo con productos con escaso valor agregado, aprovechando la ‘oportunidad’ que implica el alza de las *commodities*.

### ***El período previo a la crisis mundial***

Los años previos a la actual crisis fueron buenos en términos económicos para América Latina. La particular coyuntura mundial contribuyó al alivio de las cuentas externas de nuestra región, posibilitando saldos comerciales positivos frente al resto del mundo, mayor abundancia de divisas y estrategias de desendeudamiento en varios países. También mejoraron los ingresos públicos -posibilitando la presencia de Estados con mayor capacidad financiera para impulsar la demanda agregada-, y se crearon condiciones favorables tanto para el crecimiento de la producción como para que se verificaran mejoras cuantitativas en el empleo y en las condiciones laborales en general. Al mismo tiempo, debe señalarse que fue un período en el que los buenos índices de crecimiento económico no se tradujeron en avances significativos hacia el desarrollo, si este último se entiende como un conjunto de transformaciones cualitativas, en lo productivo, social y cultural, dirigidas a reposicionar activamente a nuestros países en la división internacional del trabajo.

En ese contexto, con una situación macroeconómica estabilizada a partir del desahogo fiscal, con finanzas públicas menos dependientes de la emisión monetaria y con la inflación bajo control, comenzaron a surgir proyectos de infraestructura y propuestas de bancos regionales de desarrollo, suficientemente capitalizados como para impulsar la inversión autóctona de largo plazo -que mostraban, más allá de su viabilidad, el clima optimista que abarcaba la región-. El valor de estas propuestas era el de tratar de aprovechar la coyuntura favorable para solidificar económicamente a la región y aumentar su integración productiva.

El progresivo desendeudamiento regional ocurrido en este período permite explicar la reducción de las transferencias financieras hacia el exterior, tan importantes desde los años ochenta. En cambio, la inversión extranjera directa dio un impulso renovado a la remisión de utilidades hacia los países centrales.

En lo comercial, la relación de América Latina con EEUU encontraba por delante tres opciones: avanzar en el proceso encarnado por el Mercosur y desde allí relacionarse con el vecino del Norte; acudir al llamado estadounidense para confluir en una zona continental de libre comercio -el ALCA-, disolviéndose de hecho cualquier perspectiva autónoma sudamericana; o realizar tratados de libre comercio bilaterales con EEUU, actitud que finalmente tomaron Colombia, Chile, Perú, y algunos países de Centroamérica. México, por su enorme grado de integración comercial con EEUU, ya estaba fuertemente condicionado



en ese sentido. Es presumible que la responsabilidad principal del fracaso del ALCA reside en la escasa disposición de las administraciones norteamericanas para ofrecer una serie de ventajas palpables a Sudamérica, que contribuyeran a volcar a la opinión pública hacia una postura favorable al tratado.

La crisis internacional de 2008 enfrió considerablemente ese ciclo regional positivo, basado en el alto valor de las *commodities* que la región exporta. Por fortuna, no todo el sistema mundial reaccionó como las principales economías centrales, que sufrieron una contracción histórica. Las economías más desvinculadas de la burbuja financiera, y que venían haciendo un énfasis central en la expansión productiva, pudieron sobrellevar el *shock* sin caer en procesos recesivos.

### ***El núcleo de la debilidad estructural***

No se debe perder la perspectiva estructural, sobredimensionando la bonanza coyuntural. América Latina continúa teniendo una serie de rasgos internos que impiden el despliegue de todo su potencial humano y productivo. Entre los elementos que sobresalen pueden mencionarse:

1. es todavía el continente con mayor desigualdad social del planeta.
2. su gasto en investigación y desarrollo –clave para aspirar a una autonomía real- es bajísimo. Vencer la inercia en este plano requiere políticas de largo plazo.
3. el aparato estatal dista mucho de poder gestionar eficientemente las grandes tareas pendientes, por las razones expuestas arriba.
4. el comercio intrarregional –que es uno de los indicadores materiales de los avances de la voluntad integradora- es de los más bajos del mundo. Esta característica debilita las sinergias sociales y políticas necesarias en un proceso de integración.
5. parte importante del aparato productivo latinoamericano se ha transnacionalizado –mostrando transparentemente las características asimétricas de la ‘globalización’-, por lo que las estrategias inversoras responden a lógicas externas a la región.
6. importantes excedentes económicos generados endógenamente –vitales para acelerar la acumulación de capital- se ‘exportan’, vía fuga de capitales, o son enviados legalmente al exterior, como remesas de las firmas multinacionales, o como servicios de las deudas externas.

Estos rasgos característicos del subdesarrollo no han sido removidos, pero la continuidad de tasas altas de crecimiento y mayores ingresos públicos puede

constituir una oportunidad para encarar con mayores recursos los desafíos que implican los cambios estructurales.

### **Escenarios y estrategias**

La crisis del orden mundial no ha terminado. Los impactos sobre el empleo y las perspectivas laborales no han sido revertidos. El sistema financiero global es una gran caja negra, pues se duda de la solvencia de numerosas casas financieras, y el crédito no reaparece en la proporción requerida para relanzar la economía global. En este marco es probable que las tendencias proteccionistas, más o menos solapadas, crezcan. Las señales de deterioro monetario y fiscal en países centrales y semiperiféricos, unidas a expectativas sumamente volátiles en las diversas áreas del sector privado, crean un círculo vicioso que se retroalimenta e impide consolidar una tendencia expansiva autosostenida de la demanda.

Si EEUU, país que tanta influencia tiene en nuestra región, abandona el papel que ha tenido en la economía mundial en los últimos 30 años como gran proveedor de demanda global, el impacto puede ser considerable. Es previsible un cambio de comportamiento de ese país tanto en su manejo macroeconómico como en la actividad diplomática vinculada con el tema. Las administraciones norteamericanas tendrán menor disposición a ofrecer su mercado libremente a la exportación extranjera y ejercerán una mayor presión para la apertura amplia de los mercados externos a sus empresas. El tradicional argumento del ‘acceso privilegiado’ al gran mercado norteamericano, como sustento de las estrategias para firmar acuerdos de liberalización comercial bilaterales, se verá debilitado por las restricciones que aparecerán y por las contrapartidas que requerirán las autoridades de ese país.

La experiencia del ‘orden’ global en las últimas décadas no ha sido buena para América Latina. Toda la configuración institucional, y en especial en el terreno económico, no solo no ha servido para reducir las asimetrías previamente existentes, sino que las ha acrecentado, imponiendo al mundo periférico las prioridades y requerimientos de acumulación de las naciones centrales, de las corporaciones multinacionales y de los capitales financieros que de allí provienen. Esto se puede observar en el tratamiento de la crisis de la deuda externa latinoamericana en los ochenta, en las recomendaciones macroeconómicas y presiones políticas de los organismos financieros internacionales, en los lineamientos estratégicos del llamado ‘Consenso de Washington’ y en las rondas comerciales multilaterales –convocadas para promover la expansión y proyección de las mercancías, servicios y capitales de los países centrales sobre los mercados periféricos-. Es en este sentido que *la desorganización de ese orden* que se está produciendo en el sistema mundial puede ser propicia para que Latinoamérica defina políticas autónomas con mayores grados de libertad, diversificando su sistema de alianzas de acuerdo con una agenda de intereses que le sea propia.

Si bien el escenario externo puede ser más favorable en los próximos años, dado el resquebrajamiento de un orden adverso a la transformación progresista de América Latina, el aprovechamiento de esta situación por nuestra región no está garantizado. Solo ocurrirá en la medida en que se formulen y ejecuten estrategias precisas desde nuestra propia perspectiva, lo que dependerá tanto de la formulación de ideas novedosas como de las capacidades de gestión que permitan ponerlas en práctica.

Reducir la dependencia regional a los mercados externos, y dotar de estabilidad al ciclo productivo local, implicará incrementar el peso de la demanda doméstica en relación a la externa. En ese sentido, la región cuenta con el enorme potencial disponible del mercado interno latinoamericano, ya que aún debe integrarse una porción significativa de la población al circuito de la producción y el consumo. Esta meta, que la proveería también de una mayor cohesión social y estabilidad política, podría lograrse a través de medidas que favorezcan una amplia redistribución del ingreso, lo que podría abrir en un 50% el tamaño de la demanda efectiva local.

Un particular desafío para América Latina es el uso inteligente de los recursos naturales, a los que se visualiza desde los principales espacios internacionales de poder como crecientemente importantes en las próximas décadas. Debe tomarse clara conciencia, y nuestra propia historia regional así lo enseña, que no basta poseer valiosísimos recursos para que estos se transformen en un instrumento de bienestar colectivo. Si no se formula una estrategia regional para utilizarlos en forma moderna, queda abierta la posibilidad de volver a repetir experiencias de siglos precedentes, viviendo coyunturas transitorias de bonanza asentada en la venta de los recursos disponibles, sin sentar las bases para continuar participando de forma más sofisticada en el mercado mundial.

Pero esa estrategia no debería limitarse a desarrollar procesos de industrialización de estos recursos naturales, incluyendo su procesamiento sustentable. Nuevamente, la falta de desarrollo del entramado empresarial endógeno puede provocar que no se verifique la apropiación local de los excedentes así generados, lo que reproduciría una situación conocida por la región: la exportación de excedentes –vía remesas de utilidades- en cantidades tales que la condenen a un proceso muy limitado de acumulación. Por lo tanto, si la región no realiza un salto en la cantidad y la calidad de sus políticas públicas, se puede volver a perder una oportunidad de progreso, a pesar de los promisorios pronósticos externos.

En el proceso de fortalecimiento de la integración regional, una de las tareas será atraer nuevamente, hacia una construcción autocentrada, a los países de la región que han buscado un ‘atajo hacia la prosperidad’ mediante su vinculación asimétrica con economías desarrolladas. El avance del Mercosur contribuiría a que países que han dado –desde el punto de vista económico- la espalda a la región dispongan de opciones diversificadas que enriquezcan sus respectivas agendas nacionales. Desde la perspectiva regional, lograr el reacercamiento

de estos vecinos al bloque autónomo latinoamericano potenciaría las sinergias económicas y políticas que debemos estimular, y sería un indicador de que la construcción regional está avanzando consistentemente.

Para lograr avances sólidos en esta construcción colectiva, es necesario dar un salto *cualitativo* en el proceso de integración. Al comprender la magnitud de los desafíos estratégicos, se deberán construir las primeras instituciones soberanas con capacidades suficientes para encarar las principales tareas involucradas en la agenda estratégica regional. Para poder profundizar el Mercosur se deberá producir una ruptura con las tradicionales debilidades institucionales de América Latina, fortaleciendo la autonomía de las políticas públicas regionales frente a los diversos *lobbies* particulares. Es muy probable que el carácter supranacional de las nuevas instituciones contribuya a fortalecer la autonomía de las políticas públicas frente a los intereses particulares corporativos y el cortoplacismo.

Un proceso de cesión de soberanía es complejo, por más paulatino y controlado que sea. Pero respecto a Latinoamérica, dado el escenario global que acabamos de repasar, se presenta una disyuntiva que deben ver con claridad quienes tienen responsabilidades políticas en la región: hablando específicamente, será mejor delegar segmentos de soberanía nacional a una entidad regional, en la cual cada uno de nuestros países tenga representación y cuente con garantías para defender sus intereses básicos, que ceder plenamente la soberanía económica a las firmas multinacionales y a los países centrales, quedándonos con un remedo de soberanía formal, pero claudicando en la aventura independentista comenzada hace ya 200 años.

## Conclusiones

Desde los años ochenta, el sistema mundial ha mostrado un sesgo creciente hacia la desigualdad en lo económico y social, consolidándose un orden global antidemocrático que se expresa en el unilateralismo que ejercen los países centrales, en el comportamiento antisocial de las firmas multinacionales, en las organizaciones internacionales hostiles a la periferia -FMI, BM, OMC- y en las relaciones capital-trabajo, crecientemente desequilibradas. Por otro lado, la actual crisis ha revelado que el sistema financiero global no solo es inmoral e irresponsable sino que también es inviable económicamente y constituye una traba al progreso del planeta.

América Latina ha sufrido todos los impactos de esa transformación conservadora del mundo -endeudamiento, extranjerización, deterioro social-, viendo sus sociedades debilitarse y volverse más dependientes del orden global. Si bien el estallido de la crisis no la ha afectado severamente, su continuidad y profundización puede significar una amenaza que deberá ser abordada.

Sin embargo, los recientes cambios en la estructura económica mundial, y los efectos de la actual crisis, están creando un novedoso margen de libertad para que nuestra región intente ganar en integración y consistencia.

Hacia afuera, la región deberá avanzar con propuestas dirigidas al la democratización del orden mundial -que no deben reducirse a lograr algún porcentaje mayor de votos en el FMI, o a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas-. Estamos hablando también del orden financiero y comercial global, que necesita ser drásticamente modificado. Este orden debe ser puesto bajo el control efectivo de nuevas instituciones que representen genuinamente a la ciudadanía mundial, ya que no solo agreden a la periferia, sino que han comenzado a arruinar el futuro de los habitantes de los propios países centrales.

Hacia adentro, nuestra región tiene muchísimo por avanzar en cuestiones que no dependen del orden global, sino de la propia movilización de nuestras sociedades. Seguramente habrá que vencer tanto la resistencia de los sectores cuyas ganancias están asociadas a la continuación del atraso de nuestra región, como también a las inercias institucionales y burocráticas características del subdesarrollo.

La integración de América Latina no es una empresa económica. Por la índole del desafío involucrado, la tarea de construcción de la Región Latinoamericana requerirá, imprescindiblemente, de la imaginación y voluntad de las mayorías populares para que sostengan y den vitalidad a este proyecto histórico. Sin conciencia real de las opciones que están en juego, el proyecto puede quedar relegado a un intrascendente emprendimiento tecnocrático, sin efectos sobre la vida y el futuro de sus ciudadanos.

La integración es, en el siglo XXI, el nombre de nuestra soberanía y de nuestra libertad.

## INTEGRACIÓN ECONÓMICA: RETROSPECTIVA EUROPEA, HORIZONTES LATINOAMERICANOS

*Manuel Cereza*

### **La tectónica económica y la coyuntura de la integración**

Desde hace algunos meses, Europa viene entonando la marcha fúnebre del Estado de Bienestar, una pieza ejecutada por los Gobiernos pero orquestada por las agencias de notación. Otrora levantado con la palanca del Plan Marshall sobre los escombros de la Segunda Guerra Mundial, el Estado Providencia espera ahora su suerte definitiva en el extraño purgatorio neoclásico de la *Troika*<sup>1</sup>. En este ambiente de solemnidad, se tuvo que esperar hasta diciembre de 2011 para que el Banco Central Europeo -BCE- se decidiera a inyectar dinero fresco en la economía, prestando medio billón de euros a los bancos de la región a cambio de que estos dejaran de acuciarlo con amenazas de riesgos sistémicos y de contagio. Un desembolso por el mismo valor fue liberado a finales de febrero de 2012, y es de esperar que los bancos saquen un nuevo provecho de esta situación creando un diferencial de tipos de interés entre los que les aplica el BCE y los que ellos imponen en el mercado crediticio. En síntesis, la austeridad impera en la región, pero de los bancos para afuera -a imagen y semejanza de las hambrunas medievales que jamás atravesaban las murallas del castillo señorial-.

A pesar de las serias consecuencias sociales y políticas que pueda traer el retorno de la tecnocracia financiera al timón de las economías nacionales, la preocupación de los dirigentes europeos parece más bien centrada en la sobrevivencia del cadete de su progenitura: el euro. Declaran que una salida de Grecia no lo enterraría, pero el tándem “Merkozy” no logra esconder su impaciencia, cuando no su irritación, ante la aparente negativa del pueblo griego a sacrificar sus próximos 20 años por la grandeza del proyecto integracionista europeo. En esta fotografía se destacan en blanco sobre negro los saldos de las que fueron prioridades durante las últimas dos décadas de integración: cierta obsesión por la convergencia macroeconómica, y la reducción del ámbito laboral y social al rango de variable de ajuste.

Del otro lado del Atlántico Norte, mientras tanto, se comprueba que los masivos relajamientos cuantitativos operados por la Reserva Federal apenas han ayudado a contener el desempleo: entre otras razones, también porque la esfera financiera escamoteó rápidamente el dinero inyectado en la economía, para

volver a especular con él intentando sanear con esto sus balances. Por más que los EEUU rehuyeran de la opción europea por la austeridad, las políticas de estímulo tampoco están dando los resultados esperados. Sobre el fondo de una capitulación generalizada de las políticas económicas del Occidente desarrollado se ha podido observar una renovada animosidad comercial y cambiaria de la potencia norteamericana, expresada en una consolidación de los TLC con países del Pacífico de América Latina y en la guerra de monedas con China. EEUU no apuesta por ambiciosos proyectos de integración económica, solo perpetuará su defensa del libre comercio mientras se repositone hacia el Pacífico, al tiempo que descarta categóricamente cualquier reordenamiento del sistema monetario internacional.

En medio de la subducción del modelo europeo, por un lado, y la colisión entre los gigantes norteamericano y chino, por el otro, no aparecen soluciones concertadas como habían osado pensarlas los expertos de la Comisión Financiera sobre la Crisis Económica -convocada por la ONU en 2008-. A la hora del 'sálvese quien pueda', América Latina ha salido, hasta ahora, prácticamente ileso del primer ciclo recesivo de la economía mundial, aunque no esté por ello exenta de los reflujos de una recaída, ni de un 'tsunami financiero' de capitales occidentales interesados en una promesa de estabilidad y prosperidad que Europa ya no les asegura. Entre la preocupación por mantenerse 'a flote' y la oportunidad de afirmarse como partes de un polo emergente, los países latinoamericanos han venido ensayando su integración en formas muy diversas: desde la aspiración por consolidar un espacio de comercio intrarregional para compensar la caída de sus exportaciones hacia el Norte, hasta las primicias de una eventual complementariedad productiva, pasando por sus esfuerzos dirigidos a una integración financiera acompañada con las necesidades de la economía real y de sus propios pueblos.

A partir de una retrospectiva sobre las cruzadas y encrucijadas de la integración europea, desprenderemos aquí lecciones y aprendizajes que, miradas desde otra dialéctica, podrían servir para afirmar el paso de América Latina por los caminos de su propia integración.

**Orígenes, bifurcaciones y saldos de la integración europea**

*Acuerdos originarios y sus límites: políticas comerciales y productivas*

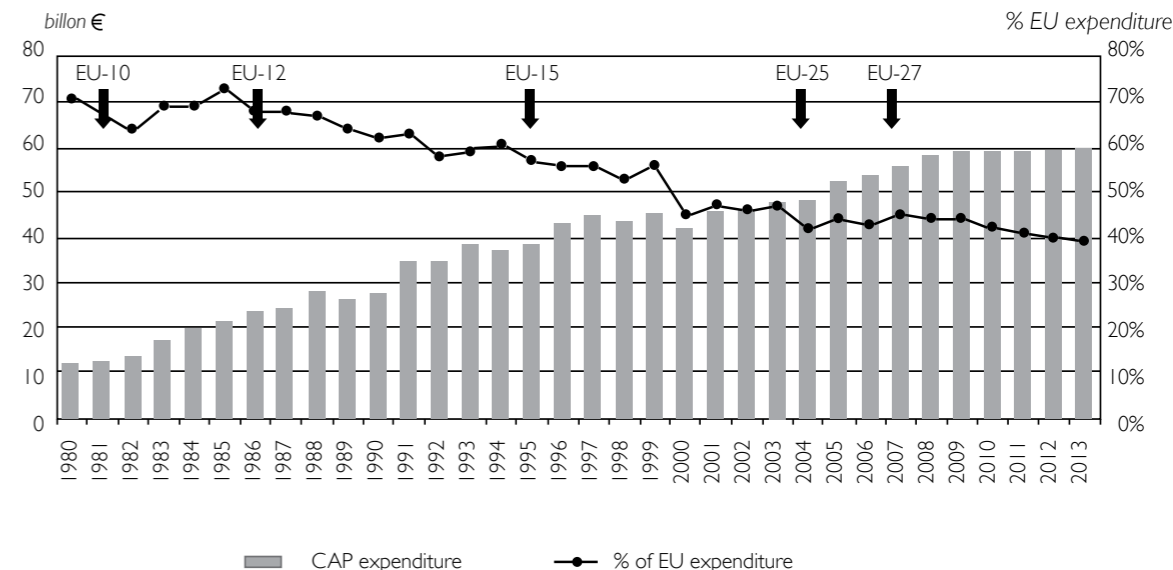
El crisol de la Unión Económica Europea se halla en un primer acuerdo mercantil sobre sectores productivos esenciales para los desarrollos nacionales: el Tratado de París de 1951, que instituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, hecha efectiva en 1953. Con base en la unión aduanera planteada por el Tratado de Roma de 1957, se fue avanzando en una serie de acuerdos internos hacia la entonces llamada Comunidad Económica Europea -CEE-, comenzando con la primera reducción concertada de tarifas aduaneras en

1959, para llegar a la total eliminación de aranceles intrazona y el establecimiento de un arancel exterior común en 1968 -para entonces había nacido el Mercado Común Europeo, primer símbolo de su integración-. Aquel proyecto de liberalización del intercambio marcaba no obstante una diferencia con el planteamiento del libre comercio actual, en tanto se orientaba al funcionamiento intrarregional del bloque, manteniendo una entera y primordial preocupación por el sistema y el tejido productivo de la Unión. Así nació la Política Agrícola Común -PAC- en 1962, que cincuenta años después, a pesar de las múltiples reformas que ha sufrido, sigue siendo la más potente de las políticas sectoriales europeas.

Concebida inicialmente como herramienta conjunta para fortalecer el sistema de producción agrícola, y con el objetivo de garantizar la seguridad y autosuficiencia alimentaria de Europa, la PAC permitió posteriormente impulsar las economías de los países mediterráneos. En sus primeras dos décadas, significó un enorme esfuerzo conjunto a nivel presupuestario, llegando a ocupar los dos tercios del presupuesto comunitario -que se multiplicó por 1.000 desde inicios de la CEE-. Hoy sigue representando más de un tercio del gasto comunitario.

**Gráfico 1**

**Presupuesto de la PAC (en miles de millones de euros) y su relación con el Presupuesto Comunitario Total (%)**



Fuente: Comisión Europea<sup>2</sup>

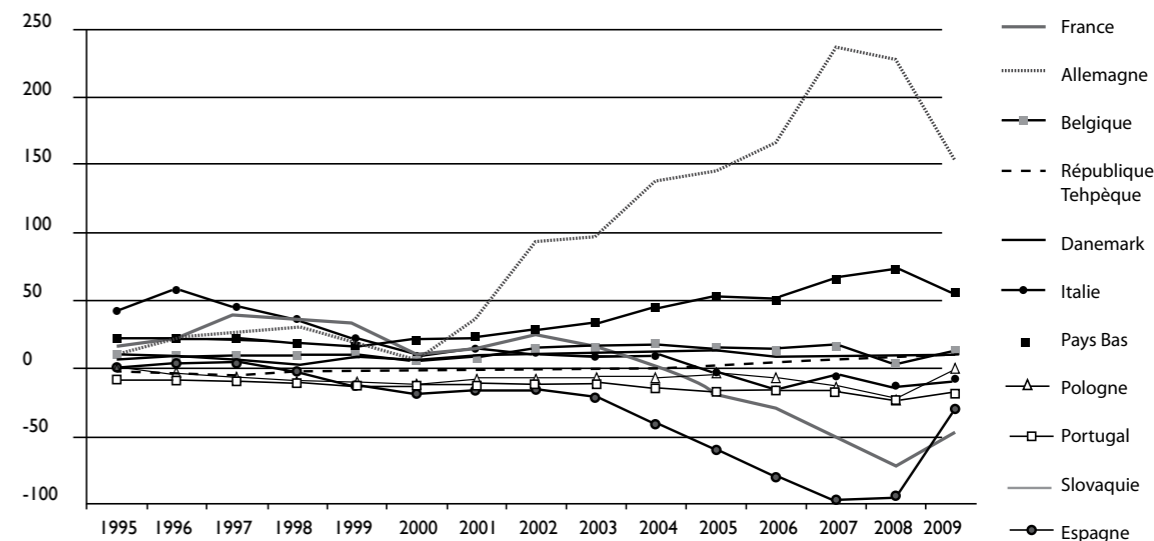
Basada en un triple incentivo, la PAC favorecía la construcción del Mercado Común suavizando el acceso de los productores, sosteniendo los ingresos rurales frente al auge de los urbanos, y garantizando precios razonables para el consumidor. En concreto, para garantizar un nivel de precios homogéneo entre los Estados Parte se instauraron tres tipos: uno indicativo o precio guía, por debajo del cual la Comunidad Europea intervenía; un precio garantía o de intervención que aseguraba una tarifa mínima para que los agricultores vendieran sus productos en el mercado; y un umbral que, fijado por encima del nivel de precios mundiales, sería decretado como tarifa de importación, para encarecer estas transacciones y así proteger el mercado intrarregional. Los productores percibían además una subvención a la exportación que les permitía deshacerse de su producción a pesar de sus sobrepuestos.

Esta política de subvenciones múltiples permitió alcanzar el objetivo del autoabastecimiento en los años ochenta, con lo que la UE tuvo que enfrentar la cuestión de cómo mediar los excedentes, casi permanentes, de productos agropecuarios, así como las críticas que afloraron por los sobrecostos de la PAC. Se fue gestando entonces un conjunto de medidas cuantitativas como la instauración de cuotas en la producción lechera y de cereales en 1984 y la congelación de tierras en 1988. Estas medidas redujeron los excedentes de producción pero no el presupuesto de la PAC, sustancialmente incrementado por la necesidad de atender las economías griega (incorporada en 1981), española y portuguesa (1984). Pero, además de las presiones internas por el peso presupuestal que representaba, la PAC también era criticada desde el exterior. En 1986, en el momento del Acta Única<sup>3</sup>, llegaban presiones para acoplarse a las condiciones del comercio internacional, en plena Ronda de Uruguay del GATT<sup>4</sup>. La PAC se terminó reformando sustancialmente en 1992<sup>5</sup>, apostando por un sistema de subvención directa dirigido a compensar los efectos de la baja de precios sobre los ingresos del sector rural.

Transitando desde un modelo, si no centrado a la producción al menos bastante cuidadoso de ella, hacia una agricultura orientada al mercado, se marcó el progresivo abandono de los fundamentos productivos de la Comunidad Europea. La consagración de la “Unión” con el Tratado de Maastricht es en realidad el inicio de una franca penetración del credo neoliberal en la esencia del proyecto de integración. Y si la PAC ilustró en sus inicios la preocupación de la CEE por el equilibrio y la equidad en su construcción, contrasta profundamente con la cruel falta de armonización de políticas industriales en la UE, una de las mayores explicaciones del actual resurgimiento de una Europa asimétrica.

Gráfico 2

Evolución de las balanzas comerciales de los principales países de la Eurozona



Fuente: Jacques Sapir<sup>6</sup>

Otro problema actual radica en que las ventajas comparativas de las cuales gozaba Europa -durante los ‘treinta gloriosos’- se han venido desvaneciendo con el auge tecnológico e industrial de los países asiáticos. Los saldos dejados por el proceso de desindustrialización en Europa impedirían reconstituir hoy un tejido productivo integrado como el del siglo pasado. La situación agrícola también se ha complejizado con el auge de las potencias emergentes. En definitiva, la razón por la que no se concluye la Ronda de Doha podría ser sencillamente la tentación europea por volver al proteccionismo.

**La cruzada de la Unión Monetaria: UEP, SME y UEM.**

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la Europa de la Reconstrucción se encontraba en un contexto que le exigía, simultáneamente, importar y producir masivamente. En un contexto de reservas de cambio relativamente bajas, sin embargo, el comercio con el exterior se encontraba amenazado por una inminente contracción.

La solución consistió en implementar un sistema multilateral de financiamiento recíproco de las actividades comerciales, la Unión Europea de Pagos -UEP-. Por intermedio del Banco de Pagos Internacionales de Basilea, recuerda Hart Landsberg<sup>7</sup>, los países de la entonces Organización Europea de Cooperación Económica -OECE- se otorgaban créditos sobre los saldos marginales de su actividad comercial. Si un país llegaba a acumular un déficit menor al 20%, se le otorgaba un crédito sobre la totalidad del déficit. Si superaba este umbral,

el país tenía que cancelar porcentajes crecientes de su balanza en dólares o en oro. Los superavitarios cuyo excedente fuera menor al 20% de su asignación lo convertían en un crédito para la Unión; si superaban este 20%, percibían el 50% de su superávit en dólares, usando el resto como crédito a la Unión. Si el monto del superávit de un país excedía el de su asignación, el Consejo de Administración de la Unión decidía del tratamiento a seguir. En los hechos, la ausencia de medidas de coerción en caso de enriquecimiento excesivo de los superavitarios condujo a numerosos ajustes<sup>8</sup>.

La UEP cumplió con el objetivo de incrementar el intercambio intrarregional impulsando, en sus doce años de existencia, un crecimiento de la oferta industrial en más del 60%. Contribuyó igualmente a una sustancial mejora en las reservas de cambio del conjunto de la región. Sin embargo, se abandonó a finales de los años cincuenta por la presión de los acreedores, que reclamaban la libre convertibilidad de estos activos a las otras monedas de uso internacional. El cese del sistema coincidió con crecientes niveles de liberalización del intercambio, con un conjunto de políticas destinadas primordialmente a su incremento. Con la desaparición del ente regional mediador se esfumaron simultáneamente los escrúpulos que pudiese sentir un superavitario al momento de desbalancear los términos del intercambio. Las asimetrías, hasta allí tímidamente reprobadas por la existencia del sistema, se encontraron desde entonces tácitamente legitimadas.

El segundo momento importante de la integración monetaria se inició con la creación de la Serpiente Monetaria Europea en 1972, un mecanismo que pretendía contener las fluctuaciones de las divisas de la región en una franja definida por consenso. El contexto de flexibilización mundial de los tipos de cambio marcado por el abandono, un año más tarde, del sistema de Bretton Woods, desencadenó una serie de crisis que condujeron a la salida de varias monedas del túnel, así como a repetidos ajustes de los rangos establecidos. Esto condujo al abandono de la Serpiente Monetaria, pero la crisis generada por los choques petroleros motivó la creación del Sistema Monetario Europeo, -SME- y la reafirmación de la Unidad de Cuenta Europea -ECU por sus iniciales en inglés-, en 1979.

Tras algunos ajustes de los márgenes de fluctuación y de las paridades internas, el SME entró en un período de baja variabilidad desde 1983 hasta 1992; y a pesar de las variaciones en 1992 y 1993, once países estimaron que la escasa necesidad de ajuste de las paridades dentro del SME permitía fijarlas definitivamente para converger hacia la Moneda Única<sup>9</sup>, en el año 1999. El lanzamiento del signo monetario único, respaldado por el informe Emerson<sup>10</sup>, prometía ahorros en materia de política monetaria y cambiaria, favorecería la consolidación del espacio comercial en el mundo y la estabilidad del crecimiento económico. Aquella ilusión economicista consolidaba el, hasta entonces, difuso sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a la UE.

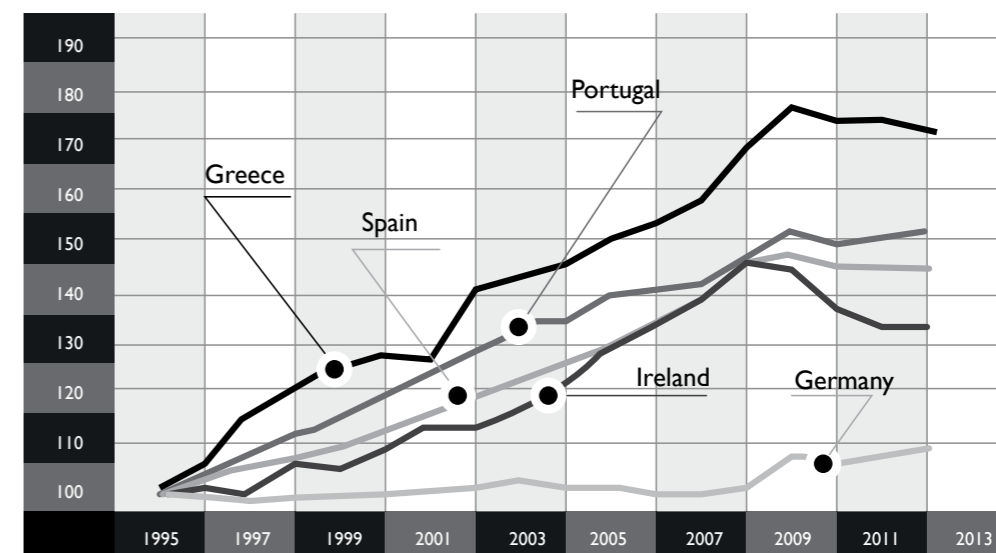
Las autoridades europeas siempre fueron más afines a la hipótesis según la cual los tipos de cambio fijos favorecían el crecimiento del comercio. En efecto,

algunos de los estudios desarrollados entre los años ochenta y noventa<sup>11</sup> mostraban que la sensibilidad del comercio a la volatilidad de los tipos de cambio a corto plazo era relativamente reducida, pero que la susceptibilidad al desliz prolongado o “desalineación” de los mismos sí era significativa. Irónicamente, hoy en día, tras 13 años de paridades fijas, la evolución de las economías en sus estructuras productivas y laborales exigiría ajustes en las paridades originales de las monedas nacionales con el euro. A esto, habría que agregar la problemática de la desalineación del euro con respecto al dólar, que muchos economistas critican, explicando cómo la sobrevaluación vino a penalizar ciertas economías de la zona -y no forzosamente a las más “débiles”<sup>12</sup>-.

El pecado original se halla en realidad en la fórmula de la convergencia macroeconómica instaurada por el tratado de Maastricht y convertida desde entonces en regla de hierro para la Unión Monetaria. Cada país tendría que mantener su inflación en menos de 1,5% del promedio de las tres tasas de inflación más bajas de la zona, su déficit público inferior a 3% del PIB y su deuda pública inferior al 60% del mismo. Incluso en un escenario donde se hubiesen cumplido esas normas, el destino de las remuneraciones del trabajo quedaba fuera de los postulados y de la consideración de los tecnócratas fundadores. De allí que la siguiente gráfica no solo refleja el impacto de los ajustes emprendidos con la crisis de 2008, sino también la larga contención de salarios alemanes que explica hoy la supremacía de la economía germana.

Gráfico 3

Índice de remuneración: Costo nominal de la unidad de trabajo



Fuente: Ameco<sup>13</sup>

Para los monetaristas, asegurarse de contener la inflación parecía suficiente a la hora de diseñar las funciones -o mejor dicho la función- del Banco Central Europeo: la estabilidad de los precios. Pero las negligencias cometidas en la génesis del universo del euro fueron recientemente recalculadas por uno de sus fundadores, el francés Jacques Delors:

*En 1997, después de haber dejado la Comisión, había propuesto, en el espíritu del informe Delors de 1989, crear junto al polo monetario (constituido por el Banco Central independiente y un pacto de estabilidad), un polo económico con un pacto de coordinación de las políticas económicas. Si semejante equilibrio se hubiese alcanzado, el Consejo del Euro se hubiese interrogado a tiempo sobre la situación de Grecia, sobre el incremento inquietante de la deuda privada en España, en Irlanda o en Italia. Hubiese podido reaccionar. [...] Otra lección a sacar es que un banco central debe tener dos principios rectores: la estabilidad de los precios y el control del endeudamiento público. Es este segundo principio el que se había olvidado desde 1999<sup>14</sup>.*

Declaración a la cual podríamos agregar que quizá valiese también considerar como objetivo las variables del crecimiento y el empleo, ahora presentes en las consideraciones actuales de la Reserva Federal de EEUU.

### **Fondos Estructurales: contra desigualdades socioeconómicas y asimetrías territoriales**

Para ser consecuentes con este análisis crítico del proceso de integración europea, faltaría hablar de la Política de Cohesión, que sigue existiendo aunque no en las formas ni en las dimensiones requeridas. Desde 1955 existía la voluntad política de “poner de relieve a las regiones subdesarrolladas de Europa”, una intención que se plasmó desde el Tratado de Roma en 1957 como una de las grandes orientaciones en la constitución del Mercado Común Europeo. En 1958, se creaban el Fondo Social Europeo -FSE-, que todavía existe, y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola -FEOGA-, posteriormente absorbido por la PAC. En 1969 se formalizó la Dirección General de Política Regional como ente responsable de estos elementos dentro de la Comisión Europea. Y en 1985, se creó el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional -FEDER- que apunta desde entonces a reforzar la cohesión económica y a corregir los desequilibrios regionales. De 1989 a 1993, las políticas regionales y de ordenamiento territorial europeas se unificaron como Política de Cohesión, concretándose en un primer plan plurianual. Para su segundo período (1994-1999), los fondos estructurales ya recibían un tercio del presupuesto comunitario europeo. Atienden desde entonces tres objetivos:

1. *Objetivo de Convergencia:* reducir el atraso relativo en el desarrollo de las regiones menos favorecidas, identificadas como las que presentasen un PIB per cápita inferior al 75% del promedio europeo. Para tal fin se atendía prioritariamente las áreas industriales urbanas y rurales en declive, dirigiendo

el 78.9% de los financiamientos a cerca de 84 regiones ubicadas en los países mediterráneos, Irlanda y Europa del este.

2. *Competitividad y Empleo:* en donde se busca adecuar y modernizar las políticas de educación, de capacitación y empleo en las regiones europeas. Representa el 20% del presupuesto e interviene en 168 regiones.
3. *Cooperación Territorial Europea:* que implica promover el fortalecimiento de la cooperación entre regiones y territorios en el seno de Europa con apenas 1,1% del presupuesto, destinado esencialmente a regiones fronterizas y rurales.

Además del FEDER, que sigue siendo el principal entre los fondos estructurales al servicio de la política de cohesión, se creó el Fondo Social Europeo -FSE-, con miras a mejorar el empleo en la UE, en el marco de los primeros dos objetivos. Por su parte, el Fondo de Cohesión se inscribe en el objetivo de convergencia y actúa esencialmente sobre las redes de transporte y la protección del medioambiente. Los 300 mil millones de euros del período 2007-2013 se reparten entre estos tres grandes fondos que sirven como correa de transmisión hacia los Estados y regiones. Hoy en día, esta política estructural representa el 35% del presupuesto europeo para el mencionado período.

Con motivo del diseño de la política de cohesión, la reflexión europea sobre la convergencia nominal y real de sus indicadores socioeconómicos ha dejado un interesante trabajo en torno a los enfoques geográficos e institucionales. Las regiones han sido identificadas como la dimensión más adecuada para garantizar el diagnóstico europeo. Desde lo supranacional, la Comisión Europea ha apostado por las regiones, privilegiando la transferencia de recursos hacia lo local para atacar las disparidades socioeconómicas y territoriales del espacio económico, asegurándose, sin embargo, de no trabajar en contra de las políticas nacionales. La UE maneja así tres escalas o Nomenclaturas de las Unidades Territoriales con fines Estadísticos -NUTS-<sup>15</sup>: NUTS 1 con 78 regiones, 211 regiones en NUTS 2 y 1.093 regiones en NUTS 3, lo que le permite tener tres niveles de análisis de las disparidades y una formidable precisión. El indicador privilegiado para abordar las disparidades ha sido el PIB regional, o mejor, el PIB per cápita desagregado por promedios regionales, con la limitación evidente de que no se mide el bienestar. Para no perder la perspectiva del empleo se toma, entonces, la tasa de desempleo regional como variable clave. Más recientemente, se incluyen la investigación y la innovación para caracterizar mejor el potencial de competitividad de las regiones.

En su balance del período 2000-2006<sup>16</sup>, la Comisión Europea reportaba:

*El cambio principal se observó en los países beneficiados por el Fondo de Cohesión. España, Grecia y Portugal han recuperado un tercio de su atraso en diez años. El PIB de Irlanda ha pasado del 64% al 119% de la*

*media comunitaria entre 1988 y 2000. Se siguen distinguiendo tres grupos de Estados: los ocho Estados miembros más pobres cuyo PIB per cápita se acerca al 40% de la media comunitaria de los 25: Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Eslovaquia; un grupo intermedio de países situados entre el 71% y el 92% de la media comunitaria: Chipre, España, Grecia, Portugal, Eslovenia, que todavía requieren apoyo estructural, y con mayor razón en la coyuntura actual. El resto de los Estados miembros con un PIB medio per cápita próximo al 115% de la media de la UE.*

Los Fondos no solo han funcionado en el campo del desarrollo estructural sino que han contribuido a compensar la ausencia de política social europea. Son una prueba práctica de que se puede actuar simultánea y sistemáticamente sobre factores económicos, realidades sociales y condiciones territoriales. En definitiva, encarnan quizás la más clara expresión de la solidaridad de los países fundadores hacia nuevos integrantes, solidaridad que hoy parece costar mucho en esta etapa de crisis griega. La razón por la cual la Política de Cohesión no ha podido trascender sus límites, ni atender mejor los de la Unión, reside en el simple hecho de haber sido concebida y siempre reconducida como una herramienta compensatoria. Compensatoria porque los fondos han servido para matizar el impacto de la liberalización y la competencia en el mercado interno europeo; y, por otro lado, porque han buscado reducir brechas mantenidas por la ausencia de ciertas políticas comunes en los ámbitos social e industrial o por las reformas de otras como la PAC. Al enfocarse en la construcción y defensa del Euro, las autoridades europeas han opacado la pertinencia de esta metodología de trabajo que, junto con sus herramientas, hubiese podido convertirse en la política central para vencer las asimetrías en la integración europea.

### **Aportes a la dinámica latinoamericana de integración**

#### ***Premisas e intuiciones en concreción: el SUCRE***

Sería absurdo negar que Europa extendió hasta tarde en su historia la utilidad de los controles a los flujos comerciales y la acción de las autoridades públicas en los equilibrios internacionales (lo demostró claramente la experiencia de la UEP). El debate sobre el comercio en el marco de la creación del Sistema Único de Compensación Regional –SUCRE– se encontró con esta problemática, o al menos volvió los ojos hacia ella, al discutir la posibilidad de cierta forma de administración del comercio, atreviéndose a concebir una forma de equilibrio entre las balanzas de pago intra-SUCRE. En efecto, como el SUCRE solo exige liquidar en divisas duras los superávits o déficits que alteren las asignaciones iniciales de sures de los respectivos Estados miembros, cierta disciplina del equilibrio sería directamente recompensada por el ahorro neto de divisas.

Otra interesante innovación del SUCRE se halla en el sistema de tipos de cambio que adoptó desde su entrada en vigor en febrero de 2010. Una cesta metodológicamente inspirada en el ECU, pero adecuada a las condiciones concretas de los países del ALBA. En ausencia de mercados cambiarios bilaterales entre las monedas de los países del SUCRE hubiese sido ilusorio construir la canasta de monedas alrededor de un pivote distinto al dólar, como en el caso europeo, donde se tomó una de las monedas nacionales, el marco alemán, para construir la canasta del ECU. El carácter regional y la coherencia de la unidad de cuenta *sucre* se encuentran reflejados en la composición de la canasta de monedas, que integra cada divisa según su ponderación intrarregional, mediada por el PIB de los Estados miembros, por su nivel de comercio hacia la región y hacia el exterior.

A diferencia del sistema de tipos de cambio fijos ajustables que se estableció para el caso del ECU, el SUCRE optó por un sistema de tipos de cambio flexibles, actualizados a diario, de manera que no se abriera una brecha entre los tipos de cambio bilaterales entre monedas y sus valores de cambio respecto al dólar. Esto no impide que se proceda a ajustes discretos o automáticos en el sistema cambiario del SUCRE, en caso de devaluación sensible -un salto discreto en el valor de una moneda con respecto a las otras, como el caso de Venezuela en enero de 2010-, o de apreciación/depreciación progresiva de las monedas de la canasta que fluctúen, como el córdoba y el boliviano. En resultado, el sistema de tipos de cambio, dados sus frecuentes recálculos y posibles ajustes, es estrechamente administrable, permitiendo a las autoridades mantener su valor lo suficientemente estable como para generar la máxima confianza posible entre los agentes que lo empleen.

El tercer elemento a tomar en cuenta, a raíz de la tendencia estructural que marca una severa dependencia del comercio de los países miembros con el resto del mundo, fue la necesidad de convertibilidad periódica del sucre con las divisas que ofician como medios de pago internacionales. Al permitir, cada semestre, que los países con superávit comercial en el SUCRE puedan liquidar sus excedentes contra “divisas duras”, el Consejo Monetario Regional -CMR- facilitará la capacidad de cada uno de ellos de honrar pagos comerciales externos al sistema, oxigenando las balanzas de pago de los países. Lo ideal, en el futuro, sería en realidad que los excedentes realizados por los países superavitarios de la región se logren reinvertir en ella. Para esto, los creadores del SUCRE incluyeron un mecanismo de ajuste que permitiría al ente rector, el CMR, fijar un límite por encima del que los superavitarios deberán reinvertir parte de su excedente en el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial –FRCC-. La opción más radical consistiría en compensar en monedas locales, transformando todos los excedentes de un país en inversión directa en los deficitarios.

Podemos apreciar aquí el esbozo de una moneda común con las condiciones objetivas que caracterizan su entorno. En este ejercicio, se destaca el interés



dedicado a revisar los fundamentos de la propuesta del *bancor* de J. M. Keynes en Bretton Woods, y a aplicar las lecciones de los experimentos iniciales en Europa. Ahora bien, la imperante necesidad de consolidación del comercio intrarregional, que hoy se sitúa en el ALBA en niveles considerablemente inferiores a los de la Europa de los años cincuenta (menos del 5% del comercio total del ALBA<sup>17</sup>), exige un debate en torno a las posibilidades de crecimiento del comercio. Vimos cómo la Comunidad Europea fue priorizando sistemáticamente el crecimiento cuantitativo de su comercio intrarregional, a expensas de la calidad de su integración económica (es decir, del cuidado puesto en combatir las asimetrías). Otras experiencias de mercado común como el propio Mercosur nos llevarían a consideraciones similares. ¿Cómo proceder entonces para moldear un comercio lo más equilibrado posible en el seno del ALBA?

### ***Transformación del comercio a partir de la producción***

Para proyectarse sólidamente en la dimensión comercial de la integración, sin caer en la obsesión normativa de la liberalización del comercio ‘a ciegas’, es imprescindible detenerse en los fundamentos productivos de los integrantes, planteándose incluso el modelo de desarrollo al que apuntar. Esto, considerando que los caminos de la industrialización ya han sido recorridos por países que hoy dominan el comercio internacional con ventajas competitivas difícilmente igualables, trátase de los del sol Poniente o del Levante. Lo más probable es que el ALBA no prospere aprendiendo a fabricar semiconductores o convirtiéndose en un taller automotor: los países industrializados ya ocupan estos lugares de la escalera, cuando no la han “pateado”<sup>18</sup>. Tampoco se trataría de replegarse en una política de Industrialización por Substitución de Importaciones –ISI–, aunque resulte pertinente y útil para la consolidación del mercado interno al ALBA.

Nuestro argumento apunta sencillamente a la valorización de otras ventajas comparativas, no solo en clave de producción de mercancías sino desde una óptica de desarrollo más amplia, reivindicada por el ALBA bajo el lema de ventajas cooperativas. No debería así desdeñarse la apuesta temprana del ALBA por los que Hart Lansberg llama sus núcleos clave de desarrollo: salud, educación, energía, y alimentos, que representan necesidades intraregionales y demanda contracíclica. No le ha ido mal a la región en concentrarse sobre algunas de estas ventajas nodales: así lo muestran los crecientes niveles de intercambio impulsados por algunos acuerdos intrarregionales, aunque todavía bilaterales, entre Venezuela y Ecuador o entre Cuba y Venezuela; de hecho, el comercio intrarregional creció cerca de 6 veces entre 2004 y 2011. Ratificando la pertinencia de orientar las fuentes de financiamiento hacia la educación y la salud como pilares para el desarrollo socioeconómico de los países miembros, apuesta original del Banco del ALBA, la perspectiva podría consistir entonces en consolidar estos núcleos de actividad.

Alrededor de la problemática alimenticia existen condiciones para mayores niveles de integración y complementariedad productiva: la posibilidad de incrementar la producción de urea en Venezuela para alimentar a sus socios y a su vez importar los alimentos allí producidos, o la transferencia de capacidad técnica agropecuaria de Cuba para perfeccionar la agricultura a nivel regional, por ejemplo. La profusión de recursos naturales, más allá de constituir la zona en potencia agrícola, también es una extraordinaria fuente de energías renovables que, con una necesaria inversión en investigación y desarrollo, podría convertir el ALBA en un auténtico laboratorio, dedicado no solo al desarrollo de biotecnologías o a explorar la ciencia farmacéutica. Exentos de la apropiación directa por EEUU de su potencial biológico –vía TLC–, los países del ALBA quizás puedan aprovecharlo desde una lógica solidaria, complementaria y necesariamente sustentable, produciendo medicamentos para la región. Mientras las economías mutan aceleradamente bajo la fuerza motriz de los servicios, se abren amplios campos de desarrollo por explorar, en materia de telecomunicaciones y turismo, además de los servicios sociales ya mencionados, en los cuales se podría seguir ensayando su potencial de innovación, diferenciándose de la oferta ya existente, renovando de paso las formas de hacer economía.

Desde estos ejemplos prospectivos queremos contribuir a posicionar la pertinencia de no pensar en el desarrollo de la región desde el exclusivo enfoque comercial, pero además, a ensanchar las miradas sobre el reto industrial, abordándolo desde un punto de partida distinto al de Europa o Asia, por el simple hecho de que este ya no existe. Algunos economistas regionales, como Wexell<sup>19</sup>, han empezado a analizar esas posibilidades. Discusiones similares vienen también animando las reuniones del Consejo de Economía y Finanzas de la Unasur.

A la hora de la acción se necesitarían fuentes de financiamiento capaces de moldear sus condiciones a la naturaleza de cada sector, mediante la adecuación de tasas y garantías. Quizás, los criterios más útiles para priorizar financiamientos incluyan privilegiar encadenamientos que obren en el sentido de la complementariedad económica y potenciar especializaciones que transformen meras ventajas comparativas en ventajas cooperativas. Para ello, sería totalmente legítimo diferenciar el régimen normativo aplicado a grandes unidades productivas del trato aplicado a las pequeñas, cuya orientación productiva requiere de incentivos en materia de información, de simplificación de trámites y de financiamiento preferencial. Una forma de apostar también por una mejoría cualitativa del comercio, volviendo a considerar la suerte de los pequeños, de los que hacen la economía informal de la región y no encuentran aún su lugar ni en el comercio ni en el PIB de los países.

### ***De Fondos y Bancos***

La más importante de las lecciones que pueden brindar los fondos estructurales es sin duda la del diseño de un sistema de caracterizaciones sociales, económicas y territoriales que se traducen en una tipología regional, precisa y confiable, de espacios nacionales y regionales de común interés. El mismo trabajo se está proyectando a nivel del ALBA y se requerirá también en la Unasur: los Presidentes del ALBA solicitaron en su última cumbre, un mapa de recursos comerciales y productivos de sus países, para converger en un espacio económico común.

El enfoque ensayado por Europa direccionando apoyo desde lo supranacional hacia regiones prioritarias de determinados países, por ejemplo, podría desempeñar en América Latina un papel revolucionario en materia de solidaridad aplicada. El Banco del ALBA, el FRCC del SUCRE, y el Banco del Sur podrían ser los embriones de una arquitectura financiera interesada en las dinámicas regionales que, hasta hoy, han dificultado su integración física y productiva. Programas de integración fronteriza, políticas de ordenamiento del territorio a lo largo de las cuencas del Plata, del Orinoco o del Amazonas, encadenamientos productivos gran-nacionales que desafíen el tradicional extractivismo como modelo de inserción económica regional en el mundo: todos aparecen como retos asumibles para los Fondos y Bancos soberanos de América Latina.

Otra lección que se desprende de la experiencia europea radica en entender que es mejor invertir temprano y en acciones preventivas que esperar situaciones de emergencia, o accionar tan solo desde una lógica compensatoria. Resulta edificante constatar que el capital requerido por el Mecanismo de Estabilidad Financiera Europea supera el monto del presupuesto de los fondos estructurales para el último sexenio. La principal diferencia que debería marcarse desde un inicio en el proyecto latinoamericano consistiría en no abordar el papel de los Fondos y de los Bancos desde aquella lógica compensatoria: más que suavizar las asimetrías, se debe luchar frontalmente contra ellas. Lo rescatable de la experiencia europea se halla en la definición de objetivos comunes, para diferenciar el uso de los fondos de las meras apuestas de los países por su desarrollo nacional. Así, en vez de poner los bancos de desarrollo al servicio de *Estrategias-País*, como lo suelen hacer el BID o la CAF, sería preferible concertar *Estrategias-Región*, alrededor de objetivos de desarrollo conjunto. Para ello resultaría útil trabajar sistemáticamente bajo esquemas de cofinanciamiento entre los Bancos y los Estados Nación, para optimizar la cartera crediticia del Banco y, al mismo tiempo, asegurar que los Estados reciban financiamientos armonizados con sus políticas públicas. Recordemos el funcionamiento del Banco Europeo para el Reconstrucción y el Desarrollo que trabaja con la regla de financiar hasta el 50% de proyectos presentados por los Estados, haciendo de la cofinanciación su regla de oro.

Mientras se consoliden propuestas como la del Banco del Sur, o incluso la de un Fondo del Sur, contemplada en la propuesta ecuatoriana de la Nueva Arquitectu-

ra Financiera Regional, y considerando la renuencia *a priori* de los países a dedicar amplias porciones de sus reservas internacionales a estos proyectos, pueden también concebirse mecanismos de movilización contingente de una fracción de sus reservas para atender los vaivenes de la situación financiera internacional. En la agenda de integración latinoamericana actual, la coexistencia de varias formas e instituciones de integración regional opaca la definición de acuerdos claros para el desarrollo: en la disyuntiva entre optar por una Nueva Arquitectura Financiera Regional y consolidar, si no reformar, la existente, se tienden a empantanar aquellas decisiones que requieren celeridad para prevenir las consecuencias de un nuevo ciclo recesivo. Quizás valga aquí una última lección de la experiencia Europea, proveniente de la historia de su Unión Monetaria: la capacidad de abandonar instrumentos después de que hayan cumplido su período de utilidad, permitiendo ajustes correctivos y mayor innovación. Una habilidad europea puesta a prueba hoy con el caso del euro.

En síntesis, en un complejo y paulatino alejamiento de las problemáticas productivas, la UE fue migrando hacia una acepción cada vez más macroeconomista de la integración, relegando a un segundo plano el trabajo sobre los fundamentos productivos de las naciones a la suerte de los Estados nacionales y de los Fondos Estructurales. Se priorizó un trabajo sobre los equilibrios generales de la Unión, trazando las condiciones ideales para el desarrollo del euro. *A posteriori*, cabría replantearse el equilibrio entre los objetivos de Convergencia y de Cohesión, y el sesgo por la convergencia macroeconómica. Para América Latina, cuya historia de la integración todavía está hecha de vías inacabadas y de *chaquiñanes*<sup>20</sup>, el no haber entrado aún a una autopista como la europea, permite un margen de maniobra confortable para el afinamiento de su modelo.

En un artículo reciente<sup>21</sup>, expresábamos que la dialéctica de la integración europea había cobrado una forma hegeliana. El movimiento dialéctico de la Historia según Hegel debería tender hacia la consolidación del “Espíritu”, un estado ideal y puro, cuya excepcional consistencia no sufriría, en definitiva, posibilidad de negación. El “Espíritu” de la Unión Europea, la gran cruzada idealista de los últimos veinte años, ha sido el Euro. Desde la encrucijada en la que se encuentra, observaremos cómo responderá a la lección de humildad que le trae la historia. En otra lógica dialéctica, más afín a la concepción que Marx tenía de la historia, la integración latinoamericana debería trabajar su modelo de producción en sintonía con las relaciones sociales que aspira consolidar, partiendo de las condiciones objetivas y materiales concretas que caracterizan su comercio, su tejido productivo actual, sus asimetrías y su dependencia con los canales financieros del dólar.

En la construcción europea han coexistido espacios supranacionales de concertación y decisión política muy variados (Eurofin, el Eurogrupo, el BCE, etc.), que redundantes en sus funciones y contradictorios en sus posturas, no han ayudado a moderar el impacto de las vocerías particulares de las naciones. Estas fisuras supranacionales han justificado incluso la reciente inclusión del FMI en

la Troika para salvar a Europa de su crisis de capital. Miradas desde América Latina, esas contradicciones representan importantes advertencias para la consolidación de los espacios recientemente diseñados como el Consejo Económico del ALBA o el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de Unasur. En primer lugar, acerca de la necesidad de coordinar lecturas conjuntas de las políticas nacionales, desde el respeto de las diferencias y de la soberanía, pero con el ojo agudo de quien quiere prevenir divergencias demasiado fuertes por un lado, y detectar posibilidades de complementariedad por el otro. En segundo lugar, asumiendo que cada espacio de integración puede funcionar como antesala de concertación y acuerdo para intervenir en los espacios más amplios (del ALBA o del Mercosur a la Unasur, y de esta hacia la Celac, por ejemplo). Finalmente, para resistir conjuntamente al torbellino de la coyuntura financiera de la economía crematística: más allá del objetivo de prevenir o contrarrestar sus efectos, recentrar el debate integracionista sobre la economía ‘real’, la de la producción, del trabajo, del Vivir Bien, atendiendo el reto aristotélico de “organizar” lo mejor posible esta casa, Nuestra América.

#### Notas

1. Triunvirato *ad hoc* para lidiar con el tema de la deuda griega, constituido por el FMI, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea [N. del E.].
2. Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Política de cohesión: Informe estratégico de 2010 sobre la aplicación de los programas 2007-2013* (Bruselas-Bélgica, 2010).
3. El Acta Única Europea se firmó en 1986, buscando convertir la Comunidad Económica Europea en Unión Europea: se aspiraba allí a la superación del mercado común hasta entonces construido, para apuntar hacia la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.
4. Acuerdo Global sobre Tarifas Aduaneras y Comercio, por sus siglas en inglés [N. del E.].
5. J. Loyat y Y. Petit, *La política Agrícola Común: una política en mutación* (Paris, La Documentation Française, 2008).
6. Jacques Sapir, *La Zone Euro et l'Économie Française: Analyse des effets de la surévaluation de l'Euro* (Paris, CEMI EHESS, 2011).
7. Martin Hart Lansberg, “ALBA and the Promise of Cooperative Development”, *Monthly review*, n. 62, New York, diciembre 2010.
8. Para impedir que Alemania agotara su cuota, explica Hart Landsberg, el Consejo de la Unión tuvo que extender 5 veces su asignación. A la inversa, con una Bélgica excesivamente superavitaria, tuvo igualmente que negociar incrementos de cuota para no tener que poner en riesgo las reservas de cambio en divisas duras de la Unión.
9. Pierre du Bois, *L'histoire de l'Europe Monétaire 1945-2005, l'euro qui comme Ulysse...* (Paris, PUF, 2008).
10. Michael Emerson, Daniel Gros y Alexander Italianer, *One Market, One Money, an evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economica and Monetary Union* (Oxford, University Press, 1992).
11. P. De Grauwe, “International trade and economic growth in the European Monetary System”, *European Economic Review*, n.31, 1987; P. De Grauwe y Bellefroid, “Long-run exchange rate variability and international trade”, S.W. Arndt and J.D. Richardson (eds.) *Real Financial Linkages* (Massachussets, MIT press, 1989).
12. Jacques Sapir, *La Zone Euro et l'Économie Française: Analyse des effets de la surévaluation de l'Euro* (Paris, CEMI EHESS, 2011).

13. Ameco, Research on Money and Finance 2012.
14. Entrevista a Jacques Delors publicada en el diario francés Le Monde el 19 de Octubre 2011 [<http://www.lemonde.fr/sujet/bee2/cooperation-renforcee.html>].
15. S. Charlot, *Nueva economía geográfica y crecimiento endógeno: ¿qué renovación para el crecimiento regional?* (Lille, ASDRDLF, XXXIII Encuentro, 1997).
16. *Informe de la Comisión Europea*, Marzo 2010.
17. En la Unasur, el comercio intrarregional representa cerca del 20% del total, en lo que influye el peso de Brasil y Argentina que concentran entre ambos más de un 60% de dicho comercio.
18. En referencia al ‘Kicking away the ladder’ de Chang, significando que tras desarrollarse en determinadas condiciones comerciales y financieras, los países desarrollados invalidaron esas ventajas para el desarrollo de otros. Ha Joon Chang, *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in historical perspective* (Londres, Anthem Press, 2008).
19. Luciano Wexell, “Perspectivas de la Integración Productiva en América Latina”, *Revista de Economía Política Latinoamericana “Tiempos de Crisis”*, Año 2, n.3, Caracas, 2011.
20. Procedente del kichwa, significa camino a pie [N. del E.].
21. Manuel Cerezal, Ricardo Molero y Alberto Montero, “De la ‘impertinencia’ de la Alianza Bolivariana de los Pueblos hacia la Pertinencia de otra integración regional: Aportes del S.U.C.R.E.”, *La Gaceta Económica*, Caracas, Centro de Estudios de Economía Política-Universidad Bolivariana de Venezuela, 2011.

# CRISIS NEOLIBERAL Y RECONFIGURACIONES ESTATALES: ECUADOR Y LA HETERODOXIA SUDAMERICANA

Franklin Ramírez Gallegos

## 99% vs. 1%

La crisis del capitalismo neoliberal ancla hoy en día sus más complejos efectos en los que hasta hace poco se consideraban los estables centros de la economía-mundo. El imperativo de tranquilizar a los mercados financieros ha empujado a la recesión en la zona euro y a una desaceleración del crecimiento en EEUU. Aunque desde un inicio la gestión de la crisis ha sido asumida desde la ortodoxia fiscalista y la disciplina presupuestaria, las calificadoras de riesgo –voceras de las finanzas transnacionales y comisarias de la política económica global- no dejan de demandar cada vez más austeridad y mayor control de la deuda pública. En los últimos meses dicha lógica se ha vuelto implacable, incluso allí donde la histórica prestancia del Estado parecía jugar en contra del dominio de la agenda pública por el interés de los mercados.

En efecto, la gestión de la crisis en la Eurozona ha estado marcada por sucesivas amenazas por parte de *Standard & Poor's* -S&P-, de reducir la calificación de riesgo sobre la deuda pública de sus Estados. A los ojos de los mercados financieros, ni las políticas de represión presupuestaria ni las drásticas medidas para el control de la deuda –que provocaron, en el Reino de España, una inconsulta reforma constitucional que fija un límite al endeudamiento de las administraciones públicas- parecen decisiones lo suficientemente ambiciosas como para enfrentar la situación. Así, luego de la cumbre europea de diciembre de 2011, donde se adoptaron una serie de reformas institucionales que refuerzan el pilotaje de la gran banca sobre el conjunto de las economías, S&P rebajó la nota de nueve países europeos. Francia y Austria perdieron su triple A e Italia fue situada en el nivel de Colombia y Perú. Irónicamente, en su comunicado del 13 de enero de 2012 la agencia calificadora –que según P. Kurgman otorgó la máxima calificación crediticia a los activos tóxicos que causaron la debacle financiera en el ‘Septiembre Negro’ de 2008- señaló que el “proceso de reformas [de la Eurozona] basado únicamente en el *pilar de la austeridad fiscal* tiene el riesgo de provocar su propio fracaso”.

En este escenario, y en medio del ascenso al poder sin voto popular de tecnócratas próximos al poder bancario –en Italia y Grecia- y de la impaciencia con que se rechaza cualquier atisbo de gestión democrática de la crisis -Francia

y Alemania coincidieron con las bolsas de valores en condenar, y luego bloquear, el intento del ex primer ministro griego de someter a referéndum un plan de rescate-, todo apunta a que en el futuro inmediato se refuerce el poder de clase del bloque neoliberal: la alianza de los jerarcas del mundo financiero, los gerentes y profesionales de la banca y, más atrás, los partidos alineados con el credo de la disciplina presupuestaria. Bajo dicha hegemonía, el imperativo del control al déficit público continuará sofocando cualquier política activa de los Estados y trasladando los costos de la crisis a las grandes mayorías.

Estas últimas, no obstante, ya han dado múltiples evidencias de su frustración política. Animadas por la Primavera Árabe, gran parte de las protestas sociales realizadas en diversos puntos del planeta –desde los ‘indignados’ madrileños, las movilizaciones en Tel Aviv, los estudiantes chilenos, el *Occupy Wall Street* del bajo Manhattan, hasta las movilizaciones en 951 ciudades el 15 de octubre 2011- muestran no solo la mundialización del malestar popular frente los efectos de la crisis y su modos de gestión, sino la abierta contestación al bloque de poder que pilotea, desde inicios de los años setenta, el vigente régimen de acumulación flexible, el capitalismo neoliberal que domina el globo.

Los ocupantes de *Liberty Street*, a una cuadra del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, lo han expresado con nitidez: ‘somos el 99%’. El uno por ciento restante condensa al poder corporativo de las finanzas y, simplemente, a los más ricos entre los ricos: el “gobierno del dinero organizado”, para retomar la expresión con que Roosevelt calificó a la plutocracia que se opuso a sus políticas durante la gran depresión de los años treinta. Sidney Tarrow encuentra diversos “aires de familia” entre la repulsa de Roosevelt y la indignación de los movilizadores en *Wall Street*. No obstante hoy en día, a diferencia de entonces, el poder político norteamericano apenas ha dado señales de simpatía con los manifestantes, ratificando en cambio su voluntad de proteger a los mercados: “En su rueda de prensa, luego de reconocer que entiende la ira de los movilizadores, el Presidente Obama enfatizó la plena continuidad de su apoyo al sector financiero”<sup>1</sup>.

La contestación de *Occupy Wall Street* al poder corporativo global, la demanda de los indignados por “*democracia real ya*” y el salto, por parte de los estudiantes chilenos, desde reivindicaciones por la gratuidad de la educación universitaria y en contra de su financiamiento mediante la banca privada<sup>2</sup> hacia demandas de reforma tributaria, tejen entre sí una impugnación de doble filo: los intereses del mercado financiero juegan en contra de las necesidades ‘de los más’, mientras el poder político claudica en la defensa del bien común para representar a los banqueros, acreedores y especuladores globales. El que tal impugnación contenga una correcta aprehensión de la correlación de fuerzas a nivel global no debe hacernos confundir sobre el carácter real de las movilizaciones que se despliegan a partir de ella. Se trata de un conjunto de luchas que en términos generales contienen demandas parciales y defensivas –buscan menos promover un avance que evitar el retroceso y la pérdida

de conquistas sociales en medio del ataque sistemático al Estado Social<sup>3</sup>- sin pretender superar, en definitiva, los límites fijados por el férreo dominio transnacional del capital financiero.

Tal es la cuestión que suele perderse de vista por parte de un espectro nada despreciable del pensamiento crítico, con relación a la orientación y al desempeño de los diferentes gobiernos de izquierda en América Latina. Más allá de sus retóricas altisonantes, y de que algunas de sus expresiones hayan traído de vuelta la idea del socialismo, el escenario político en que se desenvuelven no deja de estar configurado por los vectores de dominación de las finanzas globales en que se sostiene el neoliberalismo. Reconocer aquello no supone, como cierta vulgata insinúa, dimitir política e intelectualmente en la búsqueda de alternativas anticapitalistas concretas pero sí busca enfocar, sin veleidades ideológicas, el específico terreno de la lucha política, condición necesaria para una ponderación adecuada de los avances, tensiones y contradicciones de los gobiernos progresistas de la región.

### El nuevo tiempo del Estado en América del Sur

En su globalidad, y luego de una acelerada crisis de legitimidad del neoliberalismo, los gobiernos de izquierda de la región procuran reconstruir y redireccionar las mediaciones sociopolíticas que han contribuido a la *integración subordinada* de los territorios nacionales a la dinámica de acumulación especulativa del capital financiero. La recomposición de tales mediaciones se cataulta en el nivel nacional a través de la acción política de los Estados. Quebrar su iniciativa y capacidad de acción, su deber de regular los mercados y su capacidad de dirección del conjunto social ha sido parte medular del proyecto político del neoliberalismo. Contra él se dirige el vigente relanzamiento –más o menos voluntarista y/o institucionalizado según los casos- del Estado al primer plano de la coordinación social en múltiples experiencias sudamericanas.

La noción de “integración” implica, no obstante, que un Estado no puede negarse a ella –¿es concebible una estrategia de aislamiento?- y que actúa en un contexto internacional determinado. De hecho, el debilitamiento estatal promovido por el neoliberalismo nunca significó que las políticas nacionales fueran del todo irrelevantes, sino que estaban limitadas por las pautas de la acumulación financiera global. Desde esta perspectiva, en medio de una intensa conflictividad política, la acción estatal engrana estrategias que pueden apuntalar mayor o menor grado de autonomía y soberanía en relación a la determinación global.

Aunque para diversos sectores, el espacio de lo local –“ciudades-Estado”, “mini-gobiernos”, “regiones autonómicas”- brinda las mejores condiciones para la recomposición democrática de las mediaciones políticas y sociales con los mercados globales, los gobiernos de izquierdas han optado por la reconfiguración

de la dimensión estatal-nacional de la política y lo público y por la configuración de un espacio político regional -Unasur, Celac-, como acciones prioritarias en la tensión con la estructura global de poder. Se perfila así una estrategia “neo-soberanista” que, reivindicando la autodeterminación de los intereses nacionales, realiza una apuesta geopolítica por la integración (sub)regional -rompiendo así con la tradición liberal de un tipo de integración regida por los puros intereses comerciales-, mientras toma distancia de un nacionalismo refractario a reconocer la dinámica de los intercambios globales.

Así, pese a la incorporación de demandas localistas y autonomistas en sus plataformas de reconstrucción del poder estatal, tales gobiernos no parecen receptivos a la idea de propulsar “regímenes territoriales de autonomía plena”, fácilmente digeribles por la globalización neoliberal. La centralidad política del Estado bloquea más bien previas tendencias a la atomización (en Ecuador y Bolivia) -propulsadas por proyectos de base regional dispuestos a forjar “republicuetas” hostiles a toda idea de comunidad política nacional- y recupera la iniciativa de los aparatos centrales de cara a gobernar y a mantener presencia activa en el conjunto del espacio nacional. De hecho, anclan parte de su legitimidad en haber logrado que sus plataformas programáticas interpelen a la sociedad como “proyectos nacionales”. Luego del prolongado ciclo de desestatación de la economía y desnacionalización de la política que acompañó al neoliberalismo, los espacios estatales re-emergen entonces como el terreno en el que se ponderan los intereses nacionales, sin cuya definición resulta inviable imaginar vías alternativas de inserción externa.

Este retorno del Estado ha provocado las más virulentas reacciones de las élites bancarias, empresariales y financieras nacionales que, en su momento, impulsaron políticas de desregulación, liberalización y privatización, que pulverizaron las capacidades estatales de promoción del desarrollo nacional, control del mercado y redistribución de la riqueza social. Vertientes de izquierda y sectores con sensibilidades autonomistas también contestan la centralidad que los gobiernos sudamericanos asignan a la reestructuración estatal. Por un lado argumentan, en tono funcionalista, que todo lo que hace al Estado contribuye a la reproducción del capital y por otro, en una mirada anti-institucionalista que bordea una visión antipolítica de corte conservador, que solo en la acción colectiva autónoma reside el potencial para construir alternativas.

La crítica conservadora combina elementos de la doctrina liberal –el imperativo del Estado mínimo como garantía de la no intromisión política en las iniciativas individuales (la libertad negativa) y en la fluidez del mercado- con la más llana defensa de un puñado de intereses particulares que florecieron en los tiempos de la desregulación. La crítica autonomista presupone, por su parte, un corte tajante entre auto-organización social e institucionalidad política bajo un presupuesto moralizante sobre las virtudes siempre emancipadoras de los movimientos sociales virginales. En tal lectura, la política estatal solo puede contaminarlos y derruir su capacidad de movilización utópica. La

distancia del movimiento social respecto a la política instrumental es imprescindible para preservar su potencial de imaginación crítica<sup>5</sup>; pero creer que la sola reivindicación de la “autonomía de los colectivos” resuelve el dilema de la lucha por el poder estatal y la transformación social es una ilusión que puede conducir a su exclusión en la disputa por el cambio histórico y, más aún, a una suerte de feudalización de sus luchas en microarenas de actividad pública (“hegemonía de ONG”).

Por su parte, la crítica funcionalista del Estado como una pieza más de la reproducción del capitalismo pierde de vista su carácter de relación social contradictoria y que sus acciones, su andamiaje organizativo y su misma orientación están atravesados por dicha contradicción. De allí que las políticas y las instituciones estatales que pueden aparecer como conquistas de los sectores populares y las clases subalternas contribuyen también a la legitimación de un sistema que tiende a perennizar su condición. La historia de los derechos sociales y las instituciones de bienestar, arrancadas al capital por “los de abajo”, refleja de modo nítido la complejidad de tal ambivalencia. Decir entonces que el Estado constituye una pura continuidad del capital es una abstracción incapaz de captar la contradictoria dinámica de los intereses que se materializan en su seno y, sobre todo, una generalización que no da cuenta de los conflictos históricos que *pueden* orientar la acción estatal hacia la defensa de los intereses mayoritarios, la producción de bienes colectivos y la confrontación de las lógicas excluyentes e inequitativas sobre las que se funda el capitalismo.

Dicha orientación es siempre una posibilidad que, condicionada por las lógicas de acumulación global, depende de las fuerzas que disputan por inscribir sus demandas dentro del Estado, incluso para convertirlo en mecanismo de transformación social. Esto último abre el interrogante, particularmente, sobre el sentido de las decisiones políticas de las instituciones y las élites nacionales responsables de la conducción estatal en cada sociedad. A continuación se desarrolla este punto a partir de la experiencia gubernamental de la Revolución Ciudadana en el Ecuador durante el periodo 2007-2011.

### La reconstrucción del poder estatal

Decir que el retorno del Estado supone la quiebra política del poder de las finanzas globales y del “consenso neoliberal” puede resultar una generalización tan banal como aquella que sostiene que todo lo tocante al Estado alimenta al capital. Si se trata de entender la orientación general del cambio político en curso cabría más bien indagar, por un lado, en qué medida el relanzamiento del Estado, definido como prioridad estratégica por los distintos gobiernos progresistas de la región, logra desmontar el núcleo duro de la agenda neoliberal, y por otro, si las políticas por ellos adoptadas abren la vía para disputar en el mediano plazo esquemas alternos de acumulación y distribución de la riqueza y formas democráticas de coordinación social. Ambas cuestiones dependen, sobre todo, de la capacidad de las nuevas coaliciones de *conducir*

*el andamiaje estatal con relativa autonomía* respecto a las constelaciones neoliberales y a los poderosos intereses particulares.

A este respecto la contienda democrática no es para nada sencilla. La procura de la autonomía estatal demanda una combinación de reformas institucionales progresivas y de decisiones políticas radicales que, de modo ineludible, abren líneas de confrontación y conflicto con la amalgama de sectores nacionales y transnacionales que han capturado para sí las instituciones públicas. De allí que, sin soporte y articulación popular, difícilmente los gobiernos civiles que empujan dicha contienda podrían avanzar en sus propósitos e incluso perseverar en el poder. Más allá de su potencia y anclaje social, sin embargo, tales gobiernos deben también dar muestras de su capacidad para deshacer los factores políticos y los marcos regulatorios que han otorgado enormes facultades de veto a determinados centros de poder -los poderes fácticos- sobre la construcción de una agenda pública que responda a ‘los intereses de los más’.

Aunque el arribo de dichos gobiernos estuvo precedido por una oleada de protestas y resistencia social que desde mediados de los años noventa<sup>6</sup> resquebrajó la hegemonía del proyecto neoconservador, ha sido en el curso de sus mandatos cuando la lucha política alcanza un carácter dirimente respecto a la superación de la agenda ortodoxa. A lo largo de la última década no ha estado en juego entonces, únicamente, la gobernabilidad del sistema político sino una recomposición global de la “matriz de poder social”<sup>7</sup> que busca asegurar la viabilidad de nuevas políticas de desarrollo nacional impulsadas desde la agencia estatal: de ahí el vigente desgarramiento de la política sudamericana, en su faz de pura expresión de fuerzas e intereses contrapuestos. La propia evolución de la gestión pública, atravesada por disputas de alta y baja intensidad, se ha moldeado en un entorno de extremo realismo de poder gubernativo orientado a la resolución de este momento *pan-político*. El encadenamiento de batallas electorales -visible sobre todo en Venezuela, Ecuador y Bolivia- ha sido una pieza clave en tal proceso y ha conducido a movilizaciones en torno a unas fuerzas gobernantes que, como en el caso de los países andinos, llegaron al poder sin estructuras partidarias sólidas y carentes de real experiencia política y administrativa.

Los escenarios de procesamiento de la lucha política varían, en efecto, según el grado de consolidación de las fuerzas que guían cada experiencia gubernativa. Para los gobiernos que llegaron al poder con partidos políticos institucionalizados el problema del cambio se ha presentado, prioritariamente, en el ámbito del desarrollo económico nacional y de la justicia distributiva -equidad, combate a la pobreza, etc.-. Sus organizaciones ya han ocupado un espacio reconocido en el sistema de partidos y, aunque busquen ampliar su margen de influencia en él, incorporar nuevos sectores sociales en el proceso democrático o incluso realizar ciertas reformas institucionales, no pretenden y no les hace falta recomponer íntegramente el régimen político. Por el contrario, para las emergentes plataformas organizativas de vocación transformadora

que carecen de partidos políticos más o menos institucionalizados, la posibilidad del cambio se ha presentado como una ruptura conflictiva con el “modo de organización social”<sup>8</sup> en su conjunto y dentro de este, en primer término, con el orden político en el que no tenían cabida. Su agencia política no ha buscado únicamente sacar a sus sociedades de un estado de crisis específico sino, a la vez, reconfigurar el espacio político ampliando sus posibilidades de instituirse y consolidar el proceso de cambio que abanderan. Crisis y cambio aparecen así como problemas eminentemente políticos que demandan alterar los escenarios y las relaciones de poder vigentes. De ahí la relevancia de las asambleas constituyentes y el peso de los liderazgos como mecanismos institucionales para la refundación de la comunidad política, la recomposición del orden político y el trazado de una nueva matriz de organización de las relaciones sociales que, recuperando capacidades de acción estatal, contrarreste el peso de la regulación pro mercado en la coordinación del conjunto social.

En el caso del Ecuador, con la puesta en marcha de la Asamblea Constituyente (2007-2008) y en medio del inmenso revés electoral que supuso para la derecha la elección de los constituyentes<sup>9</sup>, el gobierno nacional de la Revolución Ciudadana tomó una serie de medidas que, reivindicadas desde hace más de una década por el movimiento popular, reconfiguraban la matriz de poder social: el fin del convenio de cooperación que permitía a EEUU tener presencia militar en la Base de Manta; la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY; la suspensión de la negociación del Tratado de Libre Comercio con EEUU; la ilegalización de la tercerización laboral; la declaración de ilegitimidad de un tramo de la deuda externa; la incautación de bienes a los banqueros implicados en la quiebra del sistema financiero y en la dolarización de la economía, entre otras.

La orientación programática de tales decisiones expresaba el virtual desacoplamiento del poder político democráticamente sancionado de los circuitos transnacionales y de algunas expresiones de las clases dominantes –en su forma de específicas redes empresariales, bancarias, familiares– que sostuvieron el largo proceso de liberación de la economía, captura rentista de las instituciones públicas, debilitamiento del Estado y subordinación de la política exterior a los intereses de Washington. Si en los primeros años de gobierno dicha orientación respondía, en lo fundamental, a la voluntad de la “nueva clase política”, en lo posterior su capacidad decisional se apalancó en la reconstrucción de *los factores de poder* que habilitarían el relanzamiento del Estado al centro de la coordinación social y la recuperación de su rectoría sobre el conjunto de las políticas públicas. Cuatro líneas de decisión gubernativa y nueva regulación institucional han tenido particular relevancia en la reconstrucción de los factores que habilitan, en términos de poder, el nuevo dinamismo de la agencia estatal:

En primer lugar, un conjunto de medidas orientadas a la gestión nacional –sin interferencia del capital global- de una *porción sustantiva del excedente local*

*proveniente de rentas de recursos estratégicos*. La creación, fortalecimiento y/o capitalización de empresas públicas en sectores claves de la economía –petróleo, minería, servicios públicos<sup>10</sup>, etc.- y la renegociación de contratos con diversas transnacionales de cara a incrementar los márgenes de participación estatal en los ingresos y regalías que allí se producen (p.e., petróleo), aparecen como decisiones fundamentales de cara a la (re)apropiación estatal de recursos con alta capacidad de generación de renta diferencial<sup>11</sup>. A contramano del sentido común neoliberal –capturar porciones del capital global mediante la apertura a la inversión extranjera, las zonas de libre comercio y la plena movilidad del capital-, dicha estrategia es de gran importancia para un Estado periférico cuando se trata de elevar los grados de libertad (soberanía) frente al poder global.

En segundo término, una serie de decisiones políticas encaminadas al *resquebrajamiento de las correas de transmisión decisional del capital financiero sobre la economía nacional*. Luego de la apertura de una auditoría integral sobre la deuda externa<sup>12</sup> y la declaratoria de ilegitimidad de algunos de sus tramos –sobre todo deuda comercial-, el gobierno nacional encaminó procesos de judicialización contra presuntos implicados en la adquisición fraudulenta de crédito, declaró una moratoria técnica y, posteriormente, entró en el *default* de una parte significativa de los bonos 2012 y 2030. En este marco el país logró retirar el 93% de la deuda contenida en ellos. La transformación radical de la gestión pública de la deuda adquirida por el país hasta 2006, ha implicado una reducción substantiva de su peso en la economía nacional<sup>13</sup> y, de modo más significativo, ha reducido el poder de la especulación financiera en torno suyo.

En tercer lugar cabe señalar un conjunto de medidas orientadas a *reforzar la política tributaria y la capacidad recaudatoria del Estado*, con un énfasis en la progresividad de los impuestos<sup>14</sup> y la lucha contra la histórica “rebeldía tributaria” de las élites y los grandes grupos económicos. La implementación de una reforma tributaria se ha situado en el centro de la nueva agenda pública desde el inicio mismo de la Revolución Ciudadana y ha redundado en un incremento del 65% de la recaudación entre el ciclo 2003-2006 y el 2007-2010. El énfasis en la transformación de la política en esta área –que ha significado un nítido incremento de la presión fiscal<sup>15</sup>- parece fundamental en un país en el que la estructura de los ingresos del fisco depende largamente de la capacidad recaudadora del Estado Nacional<sup>16</sup>.

Cuarto, una reforma institucional del Estado orientada a *recuperar las capacidades de rectoría, regulación y control del gobierno central sobre el conjunto de la agenda pública*, a incrementar los niveles de presencia estatal en los territorios (desconcentración más que descentralización), a racionalizar el aparato administrativo y a regular los arreglos corporativos al interior de las instituciones públicas<sup>17</sup>. Más allá de la especificidad de la nueva arquitectura institucional –en cuya reconstrucción el gobierno ecuatoriano ha colocado un pronunciado énfasis<sup>18</sup>-, tal reforma ha supuesto, sobre todo, un ajuste en

la “comunidad de tomadores de decisiones” y en las redes de política pública que dan forma a la agenda en cada sector. Así, la tecnocracia neoconservadora vinculada al *lobby* bancario y empresarial que comandó la reforma liberal de los años noventa, se encuentra ahora desplazada de los ámbitos neurálgicos de la acción estatal. De igual modo, para los organismos no gubernamentales, agencias internacionales y consultoras que promovieron la “nueva cuestión social” -equidad, focalización de la política social, participación civil, presupuestos sostenibles, etc.- y que llegaron a capturar importante capacidad decisional dentro de la agenda pública, ha resultado muy difícil conservar su influencia política y, en muchos casos, insertarse en las nuevas redes estatales de gestión<sup>19</sup>.

Aunque la profundidad de este conjunto de decisiones ha sido desigual, ha generado mejores condiciones para disputar la centralidad del Estado –y en algunos casos apenas su legítima intervención- en la determinación de la agenda pública a nivel nacional. Se trataría de un momento inédito en el vigente período democrático, en el que las condiciones de poder habilitan y legitiman la operación del Estado como actor político con capacidad de enfrentar, e incluso zanjar en favor del interés general, múltiples negociaciones con agentes sociales y políticos que habían capturado segmentos fundamentales de la política pública. Lo que en el terreno de la correlación de fuerzas aparece como un proceso de construcción y reconstrucción de coaliciones, bloques y/o redes de poder, en el de la acción estatal se decanta como una efectiva disposición política e institucional para *alcanzar mayores márgenes de autonomía relativa y capacidad decisional* con respecto al entorno de actores sociales y políticos, nacionales, transnacionales y locales, que preservaban alto poder de veto sobre un amplio conjunto de decisiones del poder civil democráticamente electo.

Este escenario abrió diversos frentes de conflictividad política. El extrañamiento del poder, incluso más que los contenidos de la agenda pública, agita a ‘los desplazados’: los gremios asociados a la banca, el comercio y las exportaciones, los grandes medios y otros sectores privados no han cesado en su confrontación con la Revolución Ciudadana. La política tributaria ha abierto, por ejemplo, diversas querrelas judiciales entre el gobierno y el alto mundo empresarial. A la vez, mientras algunas empresas transnacionales han denunciado al Ecuador ante las instancias globales de regulación del comercio y las inversiones, en no pocas ocasiones desde los grandes tenedores de deuda se ha especulado sobre una posible “fuga de capitales”, un nuevo feriado bancario o el fin de la dolarización. Si bien el gobierno logró contener algunos de estos embates y mostró alta iniciativa político-judicial en los litigios<sup>20</sup>, aún le quedan procesos pendientes en los tribunales internacionales de arbitraje de conflictos asociados con las inversiones –por ejemplo, el proceso abierto con la petrolera OXY-. Diversos actores, por otra parte, han contestado la orientación general de una reforma del Estado que desactiva “medidas especiales” y “bolsones de excepcionalidad institucional” que, según el gobierno, han reproducido formas de apropiación particularistas y corporativas dentro del Estado<sup>21</sup>. En medio de esta conflictividad, el alto capital político del gobierno y los mayores márgenes

de autonomía frente al poder económico han permitido el sostenimiento de una política heterodoxa de desarrollo nacional, en medio de la prolongada crisis global del régimen de acumulación flexible y de las incesantes presiones por la vuelta a la desregulación estatal, la austeridad fiscal y la seguridad jurídica para las grandes inversiones.

### La transición postneoliberal

En el período 2007-2011, entonces, la sociedad y la nación *hacen uso de su Estado* como agente fundamental para encaminar, desde un reconstituido espacio de soberanía política, una estrategia heterodoxa de desarrollo. En el discurso de la ortodoxia neoliberal, por el contrario, la globalización es vista como un momento histórico en la cual los Estados Nación pierden relevancia. Allí reside, en términos conceptuales, una de las principales diferencias con la agenda del Consenso de Washington<sup>22</sup>. El desmontaje del núcleo duro de dicho programa comprende líneas específicas de acción pública. Aunque muchas de ellas tienden a converger entre los países de la región, una de las particularidades del proceso de cambio en el Ecuador reside en la “constitucionalización” de gran parte de las políticas de ruptura con el “viejo orden”. A continuación se describen algunas de ellas.

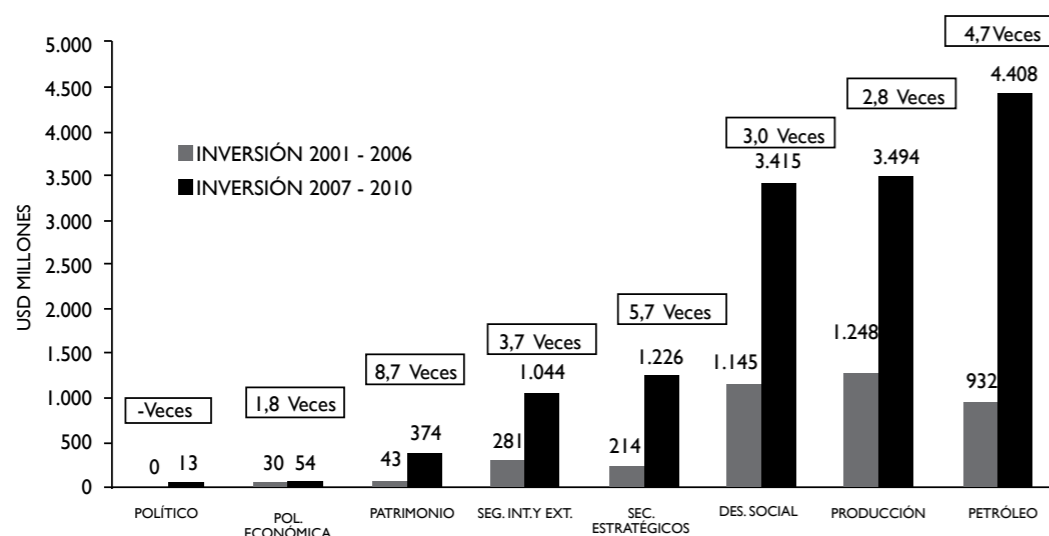
**Recuperación de la planificación pública:** La Carta Magna, aprobada por el 63% de la población en septiembre 2008, colocó a las funciones de planificación en el centro del nuevo régimen de desarrollo y *Buen Vivir*<sup>23</sup>. Para ello fija la obligatoriedad de constituir un “Sistema descentralizado de planificación participativa” que establezca los grandes lineamientos del desarrollo y las prioridades del presupuesto e inversión pública<sup>24</sup>. Esto se ha materializado en el protagonismo que ha adquirido la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en la concepción de la agenda de transformación social y reforma del Estado.

**La afirmación del rol del Estado como promotor del desarrollo:** En contravía con el discurso ortodoxo, que plantea que el ahorro externo y la inversión extranjera son los principales mecanismos para el financiamiento del desarrollo, el gobierno ha otorgado prioridad a los capitales nacionales y al ahorro. La Revolución Ciudadana expidió, en este sentido, el Código de Planificación y Finanzas Públicas que amplía los instrumentos presupuestarios de acción pública y desmonta las sinuosas regulaciones implementadas en décadas pasadas para reducir a su mínima expresión la posibilidad de dinamizar el gasto público<sup>25</sup>. Así mismo se optó por repatriar y movilizar los recursos de la Reserva Internacional Monetaria de Libre Disponibilidad, antes depositados en la banca extranjera, hacia la inversión productiva y la activación de la banca pública. Con una similar orientación, los recursos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –se creó el Banco del Instituto Ecuatoriano del Seguro Social- han sido dirigidos al financiamiento de proyectos nacionales estratégicos y a políticas de expansión de la vivienda. El uso del ahorro nacional ha sido



condenado por el discurso ortodoxo como una política que atenta contra la prudencia fiscal. La Constitución establece, sin embargo, que la política fiscal no podrá estar desligada de la generación de incentivos para la inversión productiva. Bajo este paraguas, entre 2007 y 2011 la participación de la inversión pública como porcentaje del PIB creció en promedio hasta el 11,7%, es decir, más del doble que en el ciclo 2001-2006 (5,4%). Durante 2009, en medio de la gran crisis del capitalismo global, tal indicador llegó incluso a situarse en niveles históricos cercanos al 14%. La política contracíclica del gobierno contuvo así sus efectos más complicados. Se trata, en suma, de un ciclo en que el peso del Estado en la promoción y el financiamiento del desarrollo aparecen como factores centrales en el desenvolvimiento de los diferentes sectores de la economía nacional.

**Gráfico 1**  
**Evolución de la Inversión pública por períodos y por sectores**



Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2010.

**Regulación económica:** En medio de una permanente confrontación con el sector financiero, el gobierno ha planteado diversas iniciativas de regulación y control de las finanzas y la banca en procura de bajar las tasas de interés, conseguir la repatriación de sus reservas depositadas en el exterior, dinamizar el aparato productivo y apuntalar a la banca pública y cooperativa. El esquema de desregulación financiera de los años noventa se revierte. Particularmente significativa fue la expedición, desde el poder Legislativo, de una nueva regulación que elimina la autonomía de Banco Central y determina la centralidad del Ejecutivo en la fijación de la política monetaria. Para el discurso ortodoxo, la independencia de los bancos centrales ha sido presentada como un valor fundamental cuando se quiere conquistar la confianza de los

mercados. Con relación a la regulación del poder bancario la Constitución estipuló igualmente que su propiedad accionaria se concentre solo en actividades ligadas a las finanzas. Además, se promulgó una ley de control del poder de mercado –“Ley Antimonopolio”- que permite sancionar los abusos de las grandes firmas y faculta al Ejecutivo para, en determinados casos, definir políticas de precios en ámbitos neurálgicos para el consumo de la población.

**Política comercial y nueva integración regional:** En un país dolarizado y sin capacidad para devaluar la moneda local –algo que hicieron sus vecinos en medio de la crisis de 2009- una política comercial activa emerge como recurso básico para dinamizar la producción nacional y precautelar los desequilibrios en la balanza de pagos. El gobierno nacional ha intentado esbozar una agenda en esa dirección. El camino no ha sido fácil. Además de rechazar la opción de un TLC con los EEUU y de mostrarse renuente a firmar un acuerdo similar con Europa, ha intentado diversificar los productos y los destinos de las exportaciones. Las presiones empresariales para reabrir una agenda de libre comercio con las economías más fuertes del planeta se incrementan de manera proporcional a su inercia productiva (primario-exportadora) y a las débiles respuestas gubernamentales a los enormes problemas de la balanza comercial<sup>26</sup>.

En medio de las dificultades por esbozar una política comercial activa, el gobierno ha dado prioridad a la ampliación del espectro de relaciones geopolíticas del Ecuador y la aceleración de los procesos de integración regional abanderados por el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas. El gobierno nacional se ha sumado al apuntalamiento de tales procesos: además de los acuerdos estratégicos con Venezuela y el financiamiento de proyectos con Brasil, China, Irán y Rusia, el Ecuador impulsa activamente la Unasur -cuya sede se encuentra en Quito- y la Alternativa Bolivariana para las Américas –ALBA-. Entre el realismo de poder en el sistema internacional -cercanía con Brasil- y las perspectivas contra-hegemónicas para procurar su transformación -eje ALBA-, la Revolución Ciudadana ha tomado medidas pragmáticas como ampliar la presencia consular del Ecuador en el globo; además de decisiones radicales como la renuncia del país al Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones y la denuncia de los Tratados Bilaterales de Inversión.

Ha liderado además propuestas innovadoras para una nueva arquitectura financiera regional con el Banco del Sur y el Fondo Común de Reservas del Sur, y el apuntalamiento del Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE). Este último propende a emplear asignaciones en moneda electrónica a fin de minimizar los costos de transacción en el comercio regional, desvinculándolo de la utilización del dólar u otras divisas<sup>27</sup>.

**Política laboral:** En el marco del proceso constituyente, el gobierno anunció la ilegalización de la tercerización laboral y en lo sucesivo planteó esquemas de control público a las empresas con el fin de evitar la continuidad de mecanismos de flexibilización contractual. A la vez recompuso

la política de aseguramiento universal reafirmando la obligatoriedad de afiliación a la seguridad social de las personas en régimen de dependencia, evitando la precarización de las condiciones de trabajo<sup>28</sup>: así, entre 2007 y 2011 el porcentaje de ocupados plenos con seguridad social ha pasado del 38% a más del 57%. La nueva Carta Magna aporta además un enfoque que apunta a revertir una de las dimensiones que más afectan las relaciones sociales de género, a saber, aquella que distingue el trabajo productivo del doméstico y reproductivo<sup>29</sup>. La Constitución reconoce el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano, garantizando la seguridad social progresiva a las personas responsables del trabajo no remunerado -que en su abrumadora mayoría son mujeres-. La inercia neoliberal se observa, no obstante, en la continuidad de marcos regulatorios que no estimulan, y que incluso dificultan, la organización colectiva del trabajo.

**Políticas distributivas:** Con el objetivo de consolidar una sociedad de derechos, el texto constitucional otorga un rol central al papel distributivo del Estado. Dicho imperativo depende de su capacidad para obtener recursos y de las políticas de asignación que se implementen. Respecto a lo primero, se ha visto ya que desde 2007 ha aumentado la presión fiscal. En correspondencia, se observa que con relación al presupuesto general del Estado, la inversión social pasa del 18% durante el ciclo 2001-2006, al 26% en promedio durante el vigente ciclo gubernativo<sup>30</sup>. En lo que concierne a las modalidades de asignación se pueden identificar cuatro líneas de acción:

*Política salarial:* el gobierno ha decretado diversas alzas al ingreso básico de los trabajadores entre 2009 y 2011. Al comparar los promedios anuales, en 2008 el índice del salario real fue de 117,15, el promedio en 2009 asciende a 122,46 y para 2010 se coloca en 131,12<sup>31</sup>. En medio de la crisis económica el salario real fue compensado en 3,6%, es decir, en correspondencia con la inflación anual. Así, “las políticas del Gobierno han ayudado a que se mantenga, e incluso incrementa, el poder adquisitivo de los hogares”<sup>32</sup>. Si en 2007 el ingreso familiar promedio cubría el 65,9% del costo de la canasta básica, en 2011 dicha relación se coloca en 85,3%.

*Política de transferencias directas y subsidios:* Se destaca aquí el aumento del Bono de Desarrollo Humano –un programa que tiene como beneficiarios a los hogares pobres y extremadamente pobres- de 15 a 35 dólares. Dicho programa ha sido uno de los principales ejes de acción del Estado desde hace más de una década. En el énfasis que el gobierno ha puesto en su continuidad se observan, nuevamente, las inercias de una visión focalizadora de la política social, propia del neoliberalismo<sup>33</sup>. Puede considerarse un distanciamiento con dicha perspectiva la decisión de hacer de los receptores del Bono sujetos de crédito para el sistema financiero. En la misma línea, se duplicó el Bono de la Vivienda de 1800 a 3600 dólares (en el sector rural llegó

a 3960) y se creó un Bono para las personas que se ocupan del cuidado de personas discapacitadas. El gobierno ha defendido también la continuidad del subsidio universal del gas doméstico y la gasolina y promulgó tarifas diferenciadas en los servicios públicos<sup>34</sup>.

*Políticas con tendencia universalista:* dirigidas a la eliminación de las barreras de acceso a la educación y a la salud públicas en procura de la universalización de su cobertura. Se suprimió el cobro de 25 dólares para la matrícula en escuelas y colegios, se distribuyeron los textos escolares de modo gratuito y se entregaron uniformes a los alumnos de las escuelas rurales. En el campo de la salud se eliminaron los costos de las consultas médicas, se amplió el acceso a medicamentos esenciales gratuitos y se normalizó la jornada de atención a 8 horas. Para ambos sectores se ha elevado el número de partidas disponibles -profesores y médicos- y la inversión en infraestructura básica. En la misma óptica universalista, la constitución fijó la gratuidad de la educación pública universitaria.

*Los factores productivos:* Su distribución también está contemplada en la Carta Magna. El gobierno solo ha avanzado, no obstante, con el traspaso y la titularización de las tierras improductivas de propiedad estatal y con la venta a los trabajadores de acciones sobre las empresas incautadas. El grueso de la reforma agraria está pendiente. La ley que habilita cierta redistribución del agua quedó, a la vez, entrampada en el legislativo en medio de una intensa conflictividad entre, por un lado, el gobierno y diversas organizaciones indígenas respecto a la institucionalidad del sector hídrico y, por otro, entre el oficialismo y algunos grupos empresariales que prefieren que el sector hídrico continúe, como desde 1994, desregulado y sin autoridad estatal.

En este último nivel se observa la otra faceta de la autonomía relativa del Estado en el período de gobierno de la Revolución Ciudadana: la capacidad de veto de determinados grupos de poder (dentro y fuera del gobierno) y de ciertos anillos burocráticos, aunada al parcial aislamiento de las organizaciones sociales –e incluso su debilitamiento-, bloquean el avance sobre la distribución de los factores de producción, incidiendo directamente en la relación entre trabajo y capital. Aún en tales condiciones, si se asume que en la estructura del gasto público se expresa parte de la correlación de fuerzas de una sociedad, se constata que el ciclo 2007-2011 registra una reconfiguración de las bases materiales de la reproducción social y un giro en la orientación de la agenda pública y las prioridades redistributivas.

Las políticas de redistribución reconstruyen, en este sentido, una matriz de inclusión social –protección del poder adquisitivo, continuidad de las subvenciones, combinación de políticas universalistas y focalizadas de protección social y acceso a derechos- que se funda en el imperativo de

reducir la pobreza y procurar mayores niveles de igualdad<sup>35</sup>. La riqueza social beneficia a un más amplio conjunto de sectores, estratos y clases sociales. En medio de presiones por mayor prudencia fiscal, un cúmulo de demandas populares largamente represadas obtiene así respuesta institucional, ampliando el margen de confianza ciudadana en la acción pública. Esta última toma forma material en el Estado y no se limita entonces al voluntarismo de la conducción política, como repite el pensamiento conservador en su evocación al fantasmagórico “carisma del líder populista” o como erráticamente insiste el propio *marketing* oficialista.

### Más allá de la transición, ¿qué?

Entre la recuperación de las capacidades de acción estatal y el desafío de la integración regional, los gobiernos progresistas procuran replantear las lógicas de poder que subyacen a su histórica inercia en un tipo de integración subordinada al mercado global. Apuntalados en la estrategia de apropiación estatal de una porción significativa de las ingentes rentas provenientes de las ventajas comparativas, ganan márgenes de autonomía frente al sistema internacional y consiguen, en consecuencia, poner en marcha un conjunto de políticas que se distancian de la aún dominante lógica de acumulación flexible propia del capitalismo neoliberal. El sostenimiento de tal estrategia dependerá, no obstante, de la preservación de los factores de poder que la apuntalan en cada país, y de la capacidad de los experimentos de integración regional –sobre todo el Banco del Sur como banca de desarrollo regional- para constituirse en entidades suprarregionales que ‘capturen’ y valoricen el capital que circula por la región, así como el excedente producido en su interior<sup>36</sup>. El apuntalamiento de la banca regional de desarrollo supondría ciertos grados de autonomía frente al ciclo del capital global –lo que protegería a la economía regional del engeguedo dominio de la especulación financiera- y la posibilidad de reorientar el financiamiento más allá del eje primario-exportador -dominante incluso en países con mayor diversificación económica como Argentina o Brasil- hacia la promoción de una articulación alternativa entre los distintos tipos de economía y producción existentes (popular, social, privada y estatal)<sup>37</sup> en los países de la región.

Pasado el primer momento de la disputa política por la reconstrucción de las capacidades estatales y, desde allí, de la reconfiguración de las mediaciones con el mercado global, el desafío en la transición de los modelos de desarrollo reside en la posibilidad de modificar el patrón de especialización productiva más allá de las exportaciones primarias. La salida del neoliberalismo amplía las posibilidades de dicha reconfiguración, al menos en la medida en que se cuestiona la primacía de las finanzas sobre el sector real de la economía, pero de ninguna manera la garantiza. De hecho, aunque la estrategia estatal de reapropiación del excedente que proviene de las rentas de recursos estratégicos eleva los márgenes de soberanía nacional respecto a la estructura del poder global, también puede contribuir a la continuidad del lugar de cada país, y de la región en su conjunto, en la vigente división internacional del trabajo.

El Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013) del gobierno ecuatoriano reconoce tal situación y señala que en las próximas dos décadas el país deberá transitar hacia una economía de servicios, centrada en el conocimiento, y hacia el desarrollo de la industria nacional en el marco de una política de sustitución selectiva de importaciones<sup>38</sup>. Ello apunta a superar, en el mediano plazo, la centralidad del sector primario y de las exportaciones petroleras en la economía nacional. Las bases de la transformación en la estructura productiva del país no terminan sin embargo de esbozarse con claridad. Entre 2007 y 2011 el sector industrial del país se ha mantenido en torno al 14%, el primario ha experimentado un leve descenso desde 26,1% a 23,1% y el de servicios registra un cierto repunte de 51,5% a 53,6%<sup>39</sup>. Por lo demás, el dilema de cómo financiar la transición en el patrón de especialización productiva parece no tener más alternativas, en el presente, que el desarrollo hidrocarburífero y minero. Dicha opción estratégica ha abierto una dinámica de conflictividad socio-política con sectores que rechazan un tipo de transición que, aun cuando contiene elementos postneoliberales y redistributivos, reproduce formas convencionales de explotación de los recursos naturales.

El debate abierto al respecto no permite aún esclarecer *en qué medida y bajo qué modalidades y criterios, el excedente generado por la dinámica extractiva se encaminará hacia el apuntalamiento de las fuerzas productivas locales y la industria nacional, en el horizonte de construcción de una economía diversificada y plural y de una sociedad de plenos derechos*. Tal dilema no escapa, como ya se ha sugerido, a la necesidad de una mínima convergencia entre los esfuerzos de financiamiento endógeno del desarrollo nacional y la aceleración de las tendencias de integración regional, y requiere además un conjunto de políticas públicas que incentiven nuevos modos de articulación entre lo público-estatal, lo privado y lo popular-comunitario, abriendo opciones para la innovación y la transferencia científica y tecnológica en los diversos sectores de la economía, que garantice la distribución de los factores de producción y que, en suma, propicie la expansión de la producción nacional desde una perspectiva que considere los límites biofísicos de la naturaleza y el carácter social y solidario que la Constitución confiere al conjunto de la economía. Todas estas cuestiones requieren de la preservación de los márgenes de autonomía relativa del Estado en articulación con la movilización autónoma de los actores sociales que han soportado las dinámicas concentradoras y excluyentes de una economía centrada en las finanzas y las exportaciones primarias. La debilidad de tales fuerzas y la fragilidad de dicha articulación abren interrogantes sobre la sostenibilidad política de la transición postneoliberal en el Ecuador del siglo XXI.

En cualquier caso, la continuidad de dicha agenda será el centro de la contienda electoral de 2013. De cara a la misma, y mientras la crisis del capitalismo neoliberal arrecia en el norte del planeta, el gobierno nacional puede exhibir unas robustas cifras económicas que combinan, para 2011, una tasa de crecimiento cercana al 8%, una de las tasas de desempleo urbano más bajas de

los últimos años y la más baja de la región (5,1%), y el mantenimiento de las políticas redistributivas. El dinamismo estatal empuja una importante actividad económica con capacidad de movilizar el empleo, promover la igualdad y regular al mercado. Si bien esta constelación de políticas postneoliberales ha conseguido impregnar a la sociedad<sup>40</sup>, las finanzas, desde luego, no se fían: el mapamundi de S&P coloca al Ecuador en la “zona roja” para inversores y acreedores, con una calificación de riesgo soberano que ha oscilado entre CCC+ y B- en los últimos dos años. Para enero 2012, solo Bolivia y Argentina alcanza índices semejantes. La heterodoxia sudamericana no convence a los mercados; así como tampoco los representantes locales de estos últimos consiguen hacerlo, desde hace ya una década, con gran parte del electorado de la mayoría de países de la región.

#### Notas

1. Sidney Tarrow, *Why Occupy Wall Street is Not The Tea Party of the Left* publicado en Foreign Affairs [[www.foreignaffairs.com/articles/136401/sidney-tarrow/why-occupy-wallstreet-is-not-the-tea-party-of-the-left?page=2](http://www.foreignaffairs.com/articles/136401/sidney-tarrow/why-occupy-wallstreet-is-not-the-tea-party-of-the-left?page=2)]. Consultado el 10 de Octubre de 2011. Traducción del autor.
2. Como señala la dirigente estudiantil Camila Vallejo: “Si utilizáramos las ganancias que tiene una sola gran minera, lograríamos financiar toda la educación superior. Todo podría ser gratuito, porque tiene un costo de 2,2 billones de pesos (\$2.200 millones), que es la utilidad que tiene una gran minera... Lo que queremos es asegurar la gratuidad para las universidades que pertenecen al Consejo de Rectores -24 instituciones-. Para las otras universidades, buscamos un sistema de financiamiento más amigable, como un Fondo Solidario, eliminando completamente a la banca privada...”, en *Necesitamos un cambio constitucional en Chile* publicado en *Librerred* [[www.librerred.net/?p=11465](http://www.librerred.net/?p=11465)] (el énfasis es nuestro). Consultado el 13 de octubre de 2011.
3. Ver Boaventura De Sousa Santos, *La huelga general*, publicado en Universidad Santiago de Compostela [<http://firgoa.usc.es/drupal/node/50539>].
4. Ver Mabel Thwaites Ray, 2008, “¿Qué estado tras el experimento neoliberal?”, *Revista del CLAD*, n. 41, Caracas, junio de 2008.
5. Ver M. Saint-Upéry, 2004, “La mistificación de lo social”, en *Revista Barataria* n. 1, La Paz, Editorial Malatesta, octubre-diciembre de 2004.
6. Ver al respecto F. Ramírez Gallegos, “Mucho más que dos izquierdas”, *Revista Nueva Sociedad*, n. 205, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2006, p. 30-44.
7. Con esta noción se alude, más allá de la política formal, al conjunto de pautas distributivas que permiten a las fuerzas sociales acceder a los mecanismos de decisión y a los medios de producción, organización y comunicación sobre cuya base se instituye, y se disputa, el poder político. Ver. C. Offe, *Contradicciones del Estado de Bienestar* (Madrid, Alianza Editorial, 1990).
8. O. Ozlak plantea que este concepto integra los componentes de desarrollo económico, gobernabilidad democrática y equidad distributiva y no se limita al problema de los sistemas democráticos o del Estado democrático. Ver, “El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación”, *Nueva Sociedad* n. 210, Buenos Aires, julio-agosto de 2007, p. 50.

9. La Revolución Ciudadana obtuvo 80 de los 130 curules de la Asamblea y el resto de fuerzas progresistas 10 más. Tal configuración de la representación dejaba a los partidos conservadores sin mayor capacidad de incidencia en los debates constitucionales.
10. Hago referencia a los sectores de telecomunicaciones, correos, ferrocarriles, e hidroeléctricas.
11. Para 2011, la extracción pública duplica la extracción privada de petróleo y luego del proceso de renegociación de contratos el Estado percibe USD 46 millones adicionales por cada dólar de aumento en el precio del barril. Ver Senplades, *Evaluación Plan Nacional para el Buen Vivir* (Quito, 2012).
12. En 2007 por decreto ejecutivo se crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), conformada por expertos, ciudadanos y representantes de organizaciones nacionales e internacionales. La CAIC auditó diversas modalidades de adquisición crediticia a nivel comercial, multilateral, bilateral, entre 1976 y 2006.
13. Así, mientras que la ratio deuda pública/PIB llegaba al 49% en el período 2000-2006, en el período 2007-2011 se coloca en 25%. En cuanto al gasto público, si en 2006 se destinaba 24% del presupuesto al pago de la deuda externa, para fines de 2011 esta cifra baja al 7%. Ver Senplades, ob. cit.
14. La participación de los impuestos directos en el total de la recaudación se incrementó en 11 puntos durante el vigente periodo de gobierno: pasó de 34% a 43% del total de la recaudación entre 2006 y 2010.
15. En 2006 Ecuador tenía una presión fiscal del 10,38%. Para 2011 este indicador se coloca en el 14,3%. (Ver Senplades, ob. cit.).
16. En efecto, para 2011 el peso de los ingresos no petroleros en los ingresos permanentes del fisco representa una participación del 53%. Ver, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, *Informe de indicadores macroeconómicos febrero 2012* (Quito, Serie Ecuador Económico, 2012), p. 4.
17. Los intentos descorporativizadores se han dirigido tanto hacia los grandes grupos económicos como a los arreglos corporativos societarios expresados, por ejemplo, en el control del gremio de profesores públicos sobre las tareas de selección y evaluación docente. El gobierno recuperó la presencia estatal en tales tareas.
18. De las 103 leyes aprobadas en el ciclo 2007-2011, el 29% se orientan a la “reestructuración del Estado”. Dicho porcentaje solo es superado por aquel que corresponde a la “garantía de derechos” (30%). Las reformas en el “régimen de desarrollo” han sido objeto, por su parte, del 23% de las leyes aprobadas en el vigente ciclo gubernativo. Ver, Senplades, ob. cit., p. 100.
19. Ver F. Ramírez Gallegos, “Decisionismos transformacionales, conflicto político y vínculo plebeyo. Poder y cambio en las izquierdas sudamericanas del siglo XXI”, en VV.AA. *América Latina 200 años y nuevos horizontes* (Buenos Aires, Secretaría de Cultura de la Nación, 2010).
20. El Estado redujo el monto (de 941 a 149 millones de dólares) de las demandas económicas exigidas por cuatro inversionistas en cortes extranjeras en 2008. Se llegó también a arreglos con diversas empresas para que abandonen los procesos. La negociación más compleja fue con Brasil luego de la decisión ecuatoriana de expulsar a la constructora Odebrecht por incumplimiento de contrato.
21. Así, por ejemplo, el *putsch* policial del 30 de septiembre de 2010 estaría vinculado a diversas reformas institucionales encaminadas a deshacer mecanismos de protección estamental de la fuerza pública. Ver al respecto, F. Ramírez Gallegos, “El día más triste. La revolución ciudadana y las batallas por el Estado en Ecuador”, en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, noviembre de 2010.

22. Ver L. C. Bresser Pereira, “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, en *Revista Nueva Sociedad*, n. 210, julio-agosto de 2007, p. 110-125.
23. Con la noción de buen vivir o *sumak kawsay* algunos sectores de la Revolución Ciudadana han buscado reorientar la discusión sobre el problema del desarrollo. En el Plan Nacional de este se define como: “La consecución del Buen Vivir de todas y todos, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas”. Ver Senplades, *Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010* (Quito, 2007).
24. El Código de Planificación, la Ley de Participación Ciudadana y el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, aprobados en el parlamento entre 2009 y 2010, son las tres leyes que configuran la nueva arquitectura en que se sostiene el andamiaje de la planificación.
25. Por ejemplo se derogaron la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y otras regulaciones que colocaban rígidos límites al gasto y al endeudamiento público y que suponían la existencia de fondos de estabilización ubicados en la banca internacional a fin de recomprar deuda (uno de tales fondos, el FEIREP, destinaba el 70% de los recursos allí colocados a la recompra de los papeles de deuda) y guardar las reservas públicas para hacer frente a eventuales choques externos.
26. En el momento más álgido de la crisis capitalista 2008-2009, además del esfuerzo por inyectar recursos a la economía, el gobierno dio visos de una política comercial activa a través del sostenimiento a determinados sectores productivos por la vía de la aplicación de salvaguardas a las importaciones. Dicha medida abrió un margen de tensión con los países vecinos, sobre todo con el Perú, más proclives a la plena liberalización de los mercados. La aplicación de las salvaguardas favoreció a ciertos sectores de la industria nacional, hizo descender los niveles de importación y logró contener la salida de divisas. Luego de superada la crisis dichas salvaguardas no fueron conservadas en su totalidad. Ello se tradujo, en años posteriores, en la continuidad de los problemas con la balanza comercial.
27. El total de transacciones del Ecuador en sures pasa de USD \$7'198.225 a USD \$262'226.922 entre 2010 y 2011.
28. Una de las preguntas de la Consulta popular de mayo 2011 planteó procesos penales contra los patronos que no afilien a sus trabajadores a la seguridad social: 55% de la población votó a favor de dicha medida.
29. Ver P. Palacios, “Los derechos de las mujeres en la nueva Constitución”, publicado en Institut-Gouvernance [[www.institutgouvernance.org/fr/analyse/ficheanalyse-452.html](http://www.institutgouvernance.org/fr/analyse/ficheanalyse-452.html)].
30. Antes del 2007 los recursos destinados al pago de deuda duplicaban a la inversión social. Hoy sucede lo contrario.
31. Ver, Ministerio Coordinador de la Política Económica, *Informe de desempeño de la economía ecuatoriana 2010* (Quito, MCPE, 2011), p. 16.
32. Ver Acosta, A. et. al., *Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales del Ecuador durante el año 2009* (Quito, Flacso-Ildis, 2010) p. 65.
33. Ver F. Ramírez Gallegos, y A. Minteguiaga “El nuevo tiempo del Estado”, *Revista OSAL* n. 22, Buenos Aires, Clacso, segundo semestre de 2007.
34. Por ejemplo, la “Tarifa de la dignidad” (electricidad) que disminuye a la mitad el valor de cada kw/hora para los sectores de bajo consumo y eleva dicha tarifa a los sectores medios y medios altos.
35. Desde 2006 la pobreza por ingresos a nivel nacional cayó del 37,6% al 28,6%, mientras que el coeficiente de Gini nacional pasó de 0,54 a 0,47. Ver Senplades, *Evaluación Plan Nacional para el Buen Vivir* (Quito, 2012), p. 59.

36. Ver M. Thwaites Rey, 2010, “Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?” en Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano No 32. Clacso, julio.
37. Ver Enrique Torres, “Crisis económica internacional, nueva arquitectura financiera. Entrevista a Pedro Páez”, en *Línea Sur*, Vol.1, n. 1, Quito, diciembre de 2011, p. 193-204.
38. Ver *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013* publicado en Senplades [<http://www.senplades.gov.ec/web/senplades-portal/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013>]
39. El restante 9% alude a otros elementos del PIB como derechos arancelarios, impuestos indirectos sobre las importaciones e impuesto al valor agregado, menos las subvenciones. Ver Senplades, *Evaluación Plan Nacional para el Buen Vivir* (Quito, 2012). p. 19.
40. Según el reporte del Latinobarómetro 2011, el Estado ecuatoriano se sitúa entre los dos Estados valorados como más justos y eficaces en toda la región [[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)].

# PROSPERIDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Fander Falconí

En los últimos dos años, el libro de macroeconomía ecológica de Tim Jackson, titulado *Prosperidad sin crecimiento: Economía para un planeta finito*, ha levantado tanto revuelo en Europa que ha sido traducido, hasta ahora, al menos a 30 idiomas. Jackson fue director de la ponencia económica en la Comisión de Desarrollo Sostenible de Gran Bretaña en el periodo 2003-2011, y es conocido por sus trabajos anteriores sobre la psicología social del consumo. No recomienda la medicina del no-crecimiento económico a países como India, China o Ecuador, pero cuando el ingreso per cápita anual alcanza los 15 mil dólares, se observa que los aumentos en este rubro no conducen a un correlativo incremento de la satisfacción vital. Es la llamada “paradoja de Easterlin”, corroborada en múltiples investigaciones: la felicidad no aumenta de acuerdo a los ingresos y la capacidad de consumo de una población.

Hoy en día, los psicólogos realizan muchas investigaciones en torno a la felicidad, de hecho, a Daniel Kahneman le fue otorgado el premio Nobel de Economía en 2002 por integrar postulados psicológicos a la reflexión en esta disciplina. Las sociedades de los países ricos son un fiel ejemplo de la disparidad entre economía y bienestar: un habitante norteamericano es casi tres veces más rico que el estadounidense promedio de 1950; a pesar de ello, no está más contento que quien vivió en ese país medio siglo atrás. ‘La plata no compra la felicidad’, dirían nuestros padres.

Por otro lado, el crecimiento económico no logra desvincularse del uso progresivo de energía y materiales. Hay un aumento permanente del metabolismo de la sociedad. Las relaciones entre los flujos de materia y energía y las actividades socioeconómicas abrieron las puertas a conceptos como “metabolismo industrial”<sup>1</sup> y “metabolismo social” -analogías de la capacidad digestiva y excretora del cuerpo humano<sup>2</sup>-. Fischer-Kowalski<sup>3</sup> y Martínez-Alier<sup>4</sup> sintetizan la evolución y principales trabajos en torno al tema.

La principal implicación del concepto de metabolismo social es que no existe una economía circular cerrada, sino que esta se encuentra abierta a la extracción de recursos y a la producción de residuos y energía disipada<sup>5</sup>. Los perjudicados del crecimiento económico sin límites no son solo otras especies no-humanas y las próximas generaciones sino también la gente pobre. Por ello, es necesario recordar a Kenneth Boulding,<sup>6</sup> quien popularizó la metáfora de la transición de

un mundo sin límites -propia del pionero del oeste, del horizonte ilimitado del *cowboy* norteamericano-, a uno limitado, como una nave espacial.

América Latina está llena de protestas en contra de la gran minería a cielo abierto -en Argentina, Perú y Colombia- y conoce bien los daños, o pasivos ambientales, ocurridos por la extracción de gas y petróleo -en la Amazonía del Perú y el Ecuador-. Un pasivo contable para una persona implica un activo para otra. Las actividades humanas de consumo y producción generan este tipo de derechos y obligaciones, cuyos titulares son los ‘agentes’ que interactúan en la economía. Mas, son estas ‘actividades de la economía’ las que provocan los pasivos en la naturaleza y en los seres humanos que la habitamos; mientras más estrecha sea la relación de consumo y producción con el ambiente, más impacto se provocará en la biosfera -en otras palabras, habrá más pasivos ambientales-. A nivel mundial, el crecimiento económico significa mayor producción de dióxido de carbono y por lo tanto, un aceleramiento del cambio climático.

Los costos socioambientales no se pagan, son ‘externalidades’, es decir, efectos derivados de las actividades de producción o consumo que no están contemplados en los precios de mercado. Algunos términos para referirse a ellas son ‘fallos de mercado’, deseconomías, pasivos ambientales. La ‘internalización’ de las externalidades consiste en colocar un valor a los daños o beneficios ambientales. William Kapp<sup>7</sup> ya señalaba que los daños ambientales no son solo el resultado de fallas del mercado, sino que, en realidad, se trata de un traslado ‘exitoso’ de costos hacia quienes tienen menos poder en él.

Las externalidades muchas veces se valoran en términos monetarios, aunque frecuentemente son incuantificables. ¿Cuánto vale la pérdida de una vida humana o de una especie desaparecida? Una vía difícil, laboriosa, desgastante pero exitosa a veces, es ir a la justicia en reclamo por los daños y perjuicios. Otra vía, que debería ser más común, es la de imponer políticas públicas y normas de contabilidad que incluyan esas deudas ecológicas y esos pasivos ambientales.

De ahí que Tim Jackson, en la senda de otros economistas ecológicos como Kenneth Boulding, Nicholas Georgescu-Roegen, Herman Daly, Peter Victor, Joan Martínez-Alier (acorde con Serge Latouche), proponga una economía próspera pero sin crecimiento para los países ricos. Una economía lenta que permita restituir la salud del planeta.

En la presentación de su libro en Barcelona durante el mes de enero, declaraba: “hay que dejar de vincular el desarrollo con el derroche de materiales; dar un respiro al planeta; optar por servicios que dejen poca huella ecológica: consumo *light* de materiales; empleos bajos en CO<sub>2</sub> y la apuesta por los servicios de la salud y personales”. Aseguraba también que la crisis económica actual está relacionada con la ecológica, considerando que uno de los factores para su desencadenamiento fue el aumento en el precio de las materias primas, entre ellas el petróleo, situación que de seguro va a agravarse por nuestra cercanía al pico de su extracción.

El motor de la reactivación económica en Europa, Japón y Estados Unidos no tiene que ser el consumo sino la inversión pública, el ahorro de energía, las energías renovables, y los servicios a la comunidad. Es 'la economía de la Cenicienta', hasta ahora relegada porque da pocos beneficios a los capitalistas. Aunque los trabajos cuidadosos y los servicios sociales representan el 50% de la intensidad media de carbono, y pese a que aumentan significativamente el bienestar de las personas, vemos en Europa recortes en las prestaciones de sanidad y enseñanza, que buscan garantizar el pago de unas deudas que no debieron aumentar en esa forma, fruto de la falsa ilusión del crecimiento continuo. Los ejemplos de Grecia y España son buenos para examinar lo que sucede cuando se aplican políticas neoliberales.

El crecimiento ya no nos asegura el bienestar. Hay que rechazar la idea europea de relanzar la economía del consumo 'con créditos que luego no podremos pagar'. Debemos centrar la economía en las verdaderas necesidades de las personas. Es lo que en Ecuador llamamos el *Sumak Kawsay* o Buen Vivir; El ansia de vivir bien agregaría.

Ahora, si la economía no crece, ¿qué ocurre con el empleo? Va a aumentar el número de desempleados. Hace falta, pues, dar una renta básica de ciudadanía a todo el mundo y, además, apoyar los empleos del sector 'Cenicienta'. Las personas necesitan sentirse útiles. El estigma del desempleo disminuye el bienestar, por tanto, se debería redistribuir el trabajo y dar verdadera importancia a otras actividades sociales: la familia, los amigos, la comunidad, el ocio creativo, la actividad física. Como escribía Castoriadis hace algunos años: ¿usted prefiere una nueva amiga (o amigo) o un nuevo Mercedes Benz?

#### Notas

1. Robert Ayres, *Industrial Metabolism* (IIASA report RR-89-11, 1989), p. 23-49.
2. Albert Adriaanse, Allen Hammond et al., *Resource Flows: the Material Basis of Industrial Economies* (World Resources Institute, Wuppertal Institute, Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment, National Institute for Environmental Studies, Japan, WRI Report, Washington, 1997). Marina Fischer-Kowalski y Helmut Haberl, *Socioecological Transitions and Global Change* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2007).
3. Marina Fischer-Kowalski, *Society's Metabolism. The Intellectual History of Material Flow analysis, Part I 1860-1970* (Journal of Industrial Ecology, vol. 2(1), 1998), p. 61-78.
4. Joan Martínez Alier, *Ecological Economics. Energy, Environment and Society* (Oxford, Blackwell, 1987).
5. Nicholas Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process* (Cambridge, Harvard University Press, 1971).
6. Kenneth Boulding, *The economics of the Coming Spaceship Earth*, Henry Jarret (ed.) "Environmental Quality in a Growing Economy" (John Hopkins Press, Baltimore, 1967), p. 3-14.
7. William Kapp, *The Social Costs of Private Enterprise* (Cambridge, Harvard University Press, 1950).



Durante medio siglo, la *New Left Review* se ha perfilado como una de las más importantes y prestigiosas publicaciones del pensamiento crítico de izquierdas, llegando a convertirse en símbolo y bandera de la vanguardia intelectual a nivel global.

A través de sus rigurosos artículos, reseñas y entrevistas, firmados por grandes especialistas y escritores de renombre internacional, en la revista se analizan la situación política internacional, la economía mundial, los movimientos de resistencia global, la literatura universal, el cine contemporáneo, la crítica cultural y las distintas formas y problemáticas de la creación artística actual, siendo uno de los puntos de referencia constantes para la investigación y el debate, así como parte del material de trabajo en innumerables universidades y centros de enseñanza de todo el mundo. La *New Left Review* es, por lo tanto, un elemento indispensable para cualquier biblioteca.

Desde enero de 2000 Ediciones Akal publica en castellano de forma bimestral la revista, permitiendo al lector hispanohablante un acercamiento al debate teórico e intelectual de izquierda.



AGENDA ESTRATÉGICA  
E INTEGRACIÓN



# IMPACTOS EX ANTE DE TRES ACUERDOS COMERCIALES EN LA ECONOMÍA ECUATORIANA

*Víctor Aguiar, Hugo Jácome y Mayra Sáenz*

*“Hoy en día, el desarrollo es una preocupación mundial que trasciende las ideologías y los intereses inmediatos. Es ahora un reto tanto moral como político” (Kofi Annan, 1997)<sup>1</sup>*

En la coyuntura actual el desarrollo endógeno, como parte de la estrategia de integración comercial impulsada en el Ecuador a través del *Plan Nacional para el Buen Vivir* –PNBV-, prioriza la promoción de aquellas industrias nacientes que generen valor agregado y promuevan la expansión de mano de obra especializada. Esta alternativa política tiene por objetivo reorientar el patrón comercial histórico del Ecuador, basado en exportaciones de productos primarios con escaso valor agregado e importaciones de bienes más sofisticados.

En este contexto y en el marco de la discusión sobre el deber ser de la política comercial del país, han emergido algunas propuestas alternativas, entre las que se destacan la liberalización del comercio de bienes entre Ecuador y la Unión Europea –UE-, el ingreso de Ecuador al Mercado Común del Sur –Mercosur-, y la salida del país de la Comunidad Andina de Naciones –CAN-. Sin duda, la adopción de estas políticas generaría costos y beneficios en términos macroeconómicos, por lo que la estimación de sus posibles efectos es de gran utilidad en el diseño de la política económica del país. Uno de los instrumentos que se acopla a este propósito son los *modelos de equilibrio general*. El presente artículo expone los resultados de una investigación en torno al impacto económico de los acuerdos comerciales arriba señalados, dentro del periodo 2012-2015, medido a través del Modelo de Análisis de Choques Exógenos, Protección Económica y Social –MACEPES(+)-, diseñado específicamente para simular escenarios de política comercial<sup>2</sup>. Cabe aclarar que los costos y beneficios de los acuerdos señalados van más allá de la dimensión comercial, que es la que se enfatiza en el presente documento.

## Contexto general

Ecuador ha mantenido un alto nivel de apertura comercial a lo largo de su historia. Su crecimiento económico ha estado fundado en gran medida

sobre la exportación de bienes primarios como café, cacao, banano y en recursos naturales como el petróleo. Este crecimiento económico no se ha transformado necesariamente en desarrollo económico, si por este se entiende el cambio armónico de las estructuras económicas, demográficas y sociales que sostienen una mejor calidad de vida<sup>3</sup>. El país exporta bienes con bajo nivel de sofisticación tecnológica e importa insumos y bienes manufacturados y tecnológicos, para la producción o el consumo final. Esta inserción en el mercado mundial ha seguido un claro patrón geo-comercial Norte-Sur.

En efecto, a través de su historia, las importaciones del Ecuador, al igual que las de casi todos los países de América del Sur, tienen como sus más frecuentes destinos Estados Unidos y Europa, y solo en un tercer lugar – y de modo cada vez más frecuente-, a los otros países de la región. Han sido varios los factores que han favorecido esta situación: la condición de productores de bienes sustitutos (bienes primarios), una demanda regional caracterizada por bajos niveles de ingreso, barreras geográficas, ausencia de infraestructura<sup>4</sup>, proteccionismo de los países desarrollados, entre otros. Durante la primera década del siglo XXI muchos de estos factores han cambiado, por cuanto las economías de América del Sur han tenido uno de los crecimientos más rápidos y sostenidos, a lo que se suma una fuerte inversión en infraestructura regional.

Es en este contexto específico que tres vías de inserción en el mercado mundial se han puesto en debate público en el Ecuador. La primera es la firma de Tratados de Libre Comercio –TLC- con los Estados Unidos y/o Europa. En América del Sur, países como Colombia, Perú, y Chile han optado por este camino, fundamentando su estrategia de comercio exterior en un patrón Norte-Sur. En el Ecuador, la posibilidad de la firma de un TLC con los Estados Unidos quedó descartada a mediados de la última década, gracias a las movilizaciones sociales que se opusieron a este tipo de acuerdos; sin embargo, en la actualidad se discute la posibilidad de un acuerdo comercial con la Unión Europea. Una segunda vía está representada por los países del Mercosur, que proponen un desarrollo económico endógeno, acompañado de relaciones Norte-Sur como bloque, pero con un creciente interés en mercados emergentes e intrarregionales<sup>5</sup>. En este mismo contexto ha sido considerada una salida del Ecuador de la Comunidad Andina de Naciones –CAN-, de la cual forma parte desde 1969, debido a ciertas tensiones al interior de este bloque regional, entre ellas la firma de TLCs por parte de Colombia y Perú, la salida de Venezuela y la violación a la libertad de transporte de mercancías en las vías andinas por parte de Colombia en el 2011.

## Acuerdos comerciales: beneficios y costos

La integración comercial es una forma de acción colectiva entre países que busca lograr un objetivo determinado. Este puede ser tan grande como la unificación política y económica, como en el caso de la UE, o la creación

de una amplia zona de libre comercio, como propone el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN<sup>6</sup>.

Para la teoría del comercio estándar, la liberalización comercial es siempre beneficiosa en tanto mejora la eficiencia, a través de la especialización productiva de los países. Sin embargo, cuando el acuerdo comercial no solo consiste en una zona de libre comercio sino también en una unión aduanera, la integración se considera beneficiosa en términos de eficiencia económica cuando el efecto de creación de comercio es mayor que el de redireccionamiento del comercio *-trade diversion*<sup>7</sup>.

En el caso de los acuerdos comerciales con orientación Sur-Sur, la importancia del intercambio de productos similares entre países con grados de desarrollo equivalentes, radica en las ganancias adicionales que complementan a las del comercio interindustrial, dando una menor volatilidad a sus productos de exportación. Desde este punto de vista, la integración regional se concibe como un mecanismo para reducir las ineficiencias generadas por la presencia del poder de mercado. A modo de ilustración, si dos países tienen un productor monopolístico de un bien, luego de la integración el mercado tendrá dos productores en vez de uno. El poder de mercado se ve así automáticamente disminuido, aumenta la oferta y disminuyen los precios. En general, este tipo de teorías predice que el poder total de las firmas grandes sobre la política comercial y el mercado interno se reduce a cambio de un aumento neto en el bienestar.

La integración entre los países del Sur puede ser entendida entonces a partir de una combinación de consideraciones políticas y económicas. En el aspecto político, los gobiernos que firman estos acuerdos ven en la integración un medio para mejorar la estabilidad interna y regional; en cambio, en el aspecto económico, creen que la integración fortalece el poder de negociación de las economías pequeñas en los mercados internacionales. Así, la integración regional surge como herramienta para lograr un conjunto de metas y objetivos de desarrollo compartidos<sup>8</sup>.

En suma, entre los beneficios de acuerdos regionales hay que destacar el fortalecimiento de la capacidad de negociación internacional, la competitividad internacional (por la libre circulación de factores de producción, armonización de políticas y normas, etc.) y la cooperación en el manejo de problemas comunes<sup>9</sup>. Sin embargo, la integración comercial de América Latina no puede ser considerada como la panacea para todos los problemas de desarrollo existentes en la Región, sino solo como una contribución parcial a su solución<sup>10</sup>. Además, se debe considerar que una integración regional exitosa requiere que las instituciones domésticas y el proceso de integración se refuercen mutuamente.

Por otro lado, se debe notar que el libre comercio entre regiones asimétricas se ha criticado desde posiciones heterodoxas, que destacan lo desfavorables que son los términos de intercambio para las economías pequeñas frente a las más

grandes. En concreto, se considera el deterioro de los términos de intercambio entre bienes con mayor contenido tecnológico frente a los bienes primarios.

Otro punto a discutirse es la capacidad del gobierno nacional de utilizar la política arancelaria como mecanismo de protección para los sectores estratégicos, que históricamente no han tenido oportunidad de desarrollarse. Por ejemplo, estrategias de política comercial para proteger a los sectores productivos han sido utilizadas por el gobierno ecuatoriano en dos reformas (2008 y 2009) dirigidas a abaratar los costos de los sectores estratégicos, cambiar los precios relativos de los principales bienes importados frente a sus sustitutos nacionales e incentivar el crecimiento de estas industrias con una mirada hacia el mercado interno.

Un costo adicional de los acuerdos comerciales que debe ser tenido en cuenta, es la dificultad de las negociaciones en bloque con terceros. Tal como ocurre con la CAN, donde la unión aduanera no se ha perfeccionado y las negociaciones aisladas -tanto de Perú y Colombia con Estados Unidos como de Ecuador, Perú y Colombia con la UE- han mermado la fortaleza de la unión regional. Por otra parte en el Mercosur, pese a que cuenta con una unión aduanera, el poder relativo de los países al interior del bloque regional determina quién cobra mayor relevancia en las mesas de negociaciones. Además, la volatilidad de la política cambiaria que altera el tipo de cambio nominal, y los precios relativos de los bienes comerciados al interior del bloque y fuera de él, ha tenido efectos negativos sobre los flujos comerciales<sup>11</sup>. Aquí, cabe destacar que Ecuador tiene un tipo de cambio fijo y no posee política monetaria, por lo que se verá en desventaja si es que los países miembros del bloque modifican su tipo de cambio respecto al dólar para ganar competitividad en los precios.

Finalmente, como ya se indicó con anterioridad, se debe subrayar que toda política comercial propicia circunstancias favorables y perjudiciales (ver tabla 1).



[www.lineasur.org](http://www.lineasur.org)

Todo el contenido de Línea Sur está disponible en versión electrónica, en inglés y en español

**Tabla 1**  
**Principales beneficios y costos de los posibles acuerdos comerciales**

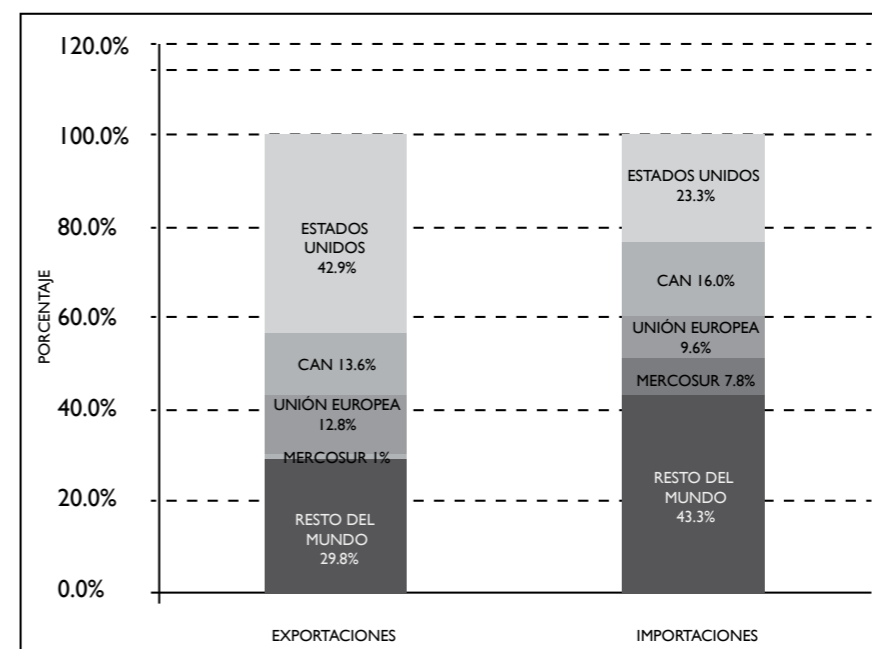
| Posibles acuerdos comerciales        | Beneficios  | Costos  |
|--------------------------------------|---|---|
| TLC entre Ecuador y la Unión Europea | - Se mejoraría la eficiencia a través de la especialización productiva de los países, según la teoría de comercio estándar.   | - Se reducirían las posibilidades de impulsar los procesos de desarrollo endógeno con la industria nacional, en especial la de pequeña y mediana escala.  |
| TLC entre Ecuador y la Unión Europea | - Se potenciarían las ventajas comparativas en el sector primario.  | - Se fortalecería el patrón comercial vigente en Ecuador; esto es, alta dependencia en el sector primario y generación de productos de escaso valor agregado, vulnerables a las variaciones en los precios internacionales.   |
| Ingreso de Ecuador al Mercosur       | - Se incrementaría la eficiencia económica si el efecto de creación de comercio es mayor que el efecto de redireccionamiento -trade diversion-  | - Se podría limitar la capacidad del gobierno nacional de utilizar la política arancelaria como mecanismo de protección para los sectores estratégicos, ya que este acuerdo implica una unión aduanera.<br><br>- El Ecuador se vería obligado a salir de la CAN, pues el Mercosur no admite negociaciones unilaterales de libre comercio ni de integración. |
|                                      | - Se reducirían las ineficiencias por la presencia del poder de mercado.  | - Existen asimetrías entre los países de este bloque que ocasionarían un deterioro en los términos de intercambio.<br><br>- No han sido creadas aún las bases para una coordinación de la política económica.   |
| Salida de Ecuador de la CAN          | - Se podría brindar mayor flexibilidad a la política comercial ecuatoriana, permitiéndole potenciar el mercado interno de algunos sectores estratégicos como maquinaria, químicos y alimentos procesados. Esta flexibilidad estaría limitada por las normas de OMC. | - Se generarían inconvenientes en el mercado local, ya que el comercio con Bolivia, Colombia y Perú incorpora encadenamientos productivos que generan empleo en todo el país.<br><br>- El Ecuador puede perder peso relativo y poder de negociación.  |
|                                      | - Se generarían beneficios siempre y cuando la protección adicional a los sectores estratégicos posibilite círculos virtuosos que a su vez generen encadenamientos productivos y aumento en la demanda de mano de obra.   | - Se podrían perder mercados dinámicos, como los de Colombia, Perú y Bolivia, en donde se comercializa una amplia variedad de artículos industrializados y con valor agregado <sup>12</sup> .   |

### Estructura y patrones comerciales del Ecuador por área económica

El análisis de la estructura y los patrones de comercio del Ecuador con la UE, el Mercosur y la CAN tiene por objeto fundamentar los resultados de las simulaciones realizadas en el marco del equilibrio general computable.

La CAN es uno de los socios comerciales más importantes del Ecuador, antecedido solo por los Estados Unidos y seguido por la UE. En contraste, el comercio que el Ecuador mantiene con el Mercosur es de poca magnitud, representando apenas el 1% en las exportaciones y el 7,8% en las importaciones.

**Gráfico 1**  
**Principales socios comerciales de Ecuador (promedio 2003-2011)**



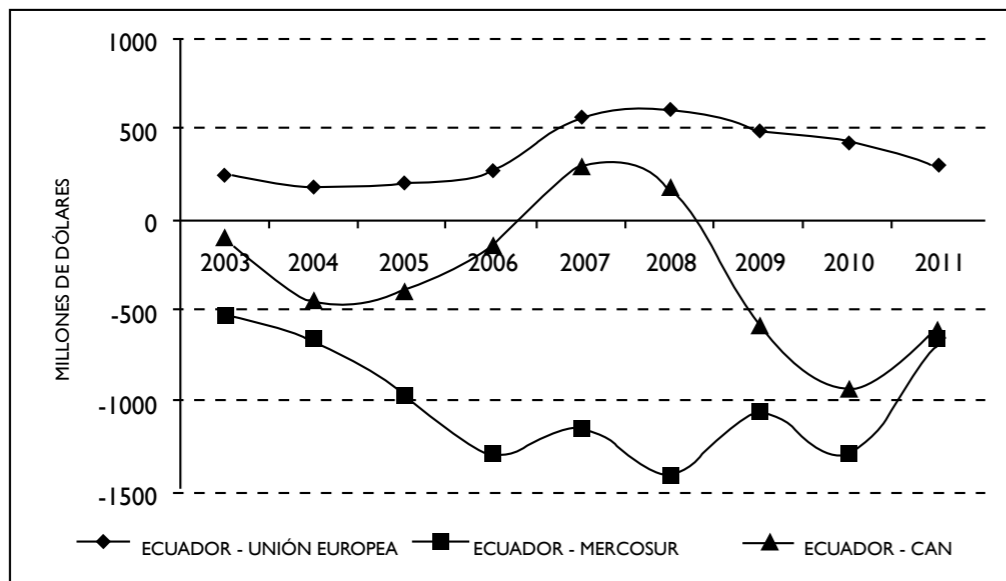
Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración propia.

En los últimos años, el comercio bilateral del Ecuador con la UE ha mostrado un saldo positivo en favor del país andino, aunque se evidencia una disminución de la balanza comercial positiva desde el año 2010. Por otro lado, el comercio de Ecuador con Mercosur y con la CAN ha presentado continuos déficits, exceptuando 2007 y 2008, donde la balanza comercial de la CAN presentó superávits como consecuencia, principalmente, del aumento de precios en la exportación de petróleo crudo<sup>13</sup>; luego la tendencia deficitaria se mantuvo, agravada aún más por la crisis internacional de 2009. No fue así para la balanza comercial del Ecuador con Mercosur, que mejoró cuando la crisis afectó el nivel de ingreso de los países integrados a ese mercado común.

A partir del año 2010, se observa una reducción en el déficit comercial que se ha mantenido hasta el 2011.

**Gráfico 2**  
Balanza comercial del Ecuador por área económica



Fuente: Banco Central del Ecuador.  
Elaboración propia.

Al desagregar a nivel sectorial, se observa que el Ecuador exporta a la UE fundamentalmente productos agrícolas -el 39% corresponde al sector bananero- y pesqueros, al tiempo que importa de allí manufacturas de origen industrial. Así, se evidencia que dada la estructura arancelaria de la UE, es probable que un TLC refuerce el patrón de comercio registrado en los últimos años. Del mismo modo, se evidencia que las exportaciones del Ecuador hacia Mercosur son básicamente de productos primarios, por ejemplo petróleo, banano, pescado y otros alimentos; mientras que en las importaciones prevalecen los productos con mayor valor agregado, como químicos, metalmecánica, maquinaria, y productos procesados dentro del sector de cárnicos, lácteos, molinería y panadería. Como se mencionó antes, aunque se trate de acuerdos comerciales Sur-Sur, deben ser consideradas las asimetrías en la estructura productiva, pues podrían tener un efecto similar al de un TLC con la UE. A diferencia de estos dos bloques económicos, las relaciones comerciales que el Ecuador mantiene con la CAN refleja que los principales sectores que sobresalen tanto en importaciones como en exportaciones son los que se dedican a la producción de bienes industrializados (químicos, textiles y otras manufacturas), por lo que se podría decir que el comercio con la CAN contribuye al desarrollo de

la industria nacional, y que por tanto la salida de este bloque comercial podría resultar inconveniente.

### Impacto de los posibles acuerdos comerciales

Para conocer los principales efectos macroeconómicos, los cambios más importantes en el comercio de bienes, y los sectores ganadores y perdedores, se emplea aquí el MACEPES(+) ampliado, diseñado específicamente para evaluar los efectos de las políticas comerciales.

Es importante mencionar que los modelos de equilibrio general multisectoriales, como el MACEPES(+), no están diseñados para la predicción. Su fuerte es el análisis de contrafactuales, es decir, sirven para hacer comparaciones entre distintos escenarios posibles. En este sentido, se plantean aquí escenarios para responder lo que ocurrirá si el Ecuador firma un TLC con la UE, si ingresa al Mercosur, o si deja de ser miembro de la CAN. El análisis proporciona límites tanto inferiores como superiores a los posibles efectos que generarían las distintas opciones de política comercial.

Se debe recordar que en un marco de equilibrio general se obtiene el efecto global de un choque exógeno, es decir, la suma de sus efectos directos, indirectos, estáticos y temporales. Además, a través de este modelo es posible simular *shocks* económicos aislados o simultáneos. Así, ante un TLC con la UE o ante la salida del Ecuador de la CAN, se establecen escenarios en donde se eliminan o se imponen bilateralmente tasas arancelarias. Por otro lado, en el caso del ingreso de Ecuador al Mercosur, se simula la existencia de una zona de libre comercio con o sin arancel externo común, tanto permaneciendo en la CAN como saliendo de ella (ver tabla 2).

**LÍNEASUR I**  
REVISTA DE POLÍTICA EXTERIOR DIC/MAY 2012

Revolución ciudadana y política exterior  
[www.lineasur.org](http://www.lineasur.org)



**Tabla 2**  
Escenarios en torno a los acuerdos comerciales

| Acuerdo comercial   | Nombre                     | Descripción   |
|---|----------------------------|---|
| <b>Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea</b>             | <i>base</i>                | Es el escenario 2007-2015 que se utiliza como punto de referencia para comparar con aquellos en los que se reducen aranceles. En el escenario base todos los agregados macroeconómicos crecen al 4%/5% anual para el período 2007-2015. |
|   | <i>tlc-ue</i>              | Simula la eliminación bilateral de los aranceles Ecuador-UE27.  |
|   | <i>unilat</i>              | Simula la eliminación unilateral de los aranceles que Ecuador impone a la UE27.   |
|   | <i>unilat-ue</i>           | Simula la eliminación unilateral de los aranceles que la UE27 impone a Ecuador.   |
|   | <i>tlc-nb (sin banano)</i> | Este escenario es similar al <i>tlc-ue</i> pero se asume que el sector bananero queda excluido del acuerdo.   |
|   | <i>unilat-ue-nb</i>        | Este escenario es similar al <i>unilat-ue</i> pero la UE no reduce sus aranceles al sector bananero.  |
| <b>Ingreso de Ecuador al Mercado Común del Sur (Mercosur)</b>     | <i>base</i>                | Este escenario se calcula sobre el supuesto de que el Ecuador no ingresa al Mercosur.   |
|   | <i>tlc</i>                 | Se simula una zona de libre comercio entre Ecuador y Mercosur, sin arancel externo común y manteniendo fijos los tipos de cambio.   |
|   | <i>union</i>               | Escenario <i>tlc</i> + adopción de arancel externo común en un lapso de 5 años + salida de la CAN.  |
|   | <i>union2</i>              | Escenario <i>tlc</i> + adopción de arancel externo común en un lapso de 5 años + mantenerse dentro de CAN.  |
| <b>Salida de Ecuador de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)</b> | <i>base</i>                | Mantiene fijas las tasas arancelarias a nivel de 2007.  |
|   | <i>escenario -min</i>      | Simula la imposición de un arancel legal mínimo según bien MACEPES(+).  |
|   | <i>escenario -max</i>      | Simula la imposición de un arancel legal máximo según bien MACEPES(+).  |
|   | <i>escenario -prom</i>     | Simula la imposición de un arancel legal promedio según bien MACEPES(+).  |

Elaboración propia.

A partir de los escenarios planteados, pueden analizarse los efectos puros que generarían las tres políticas comerciales. Es decir, se dejan de lado otros componentes que podrían implicar dichos acuerdos, tales como liberalización del comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual, instituciones, movilidad de los factores productivos, entre otros.

### Impactos de los posibles acuerdos comerciales en la economía ecuatoriana

Los resultados demuestran que la implementación de este tipo de políticas comerciales puede afectar positivamente a algunos sectores y negativamente a otros. Sin embargo, es necesario anotar que el escenario base se genera asumiendo que la economía evoluciona de manera relativamente balanceada durante todo el período de solución del modelo (i.e., 2007-2015). En este sentido, los resultados se muestran como desvíos porcentuales respecto al escenario base para el período 2011-2015 (ver tabla 3).

#### Efectos en el Producto Interno Bruto (PIB)

Al analizar el PIB real en cada uno de los escenarios simulados, vemos que el efecto agregado en el escenario de un TLC con la UE es muy pequeño, ya que este se incrementa, en promedio, tan sólo el 0,32% para el período 2011-2015. Estos resultados demuestran que las afirmaciones que señalan que los tratados de libre comercio contribuyen de forma importante al crecimiento económico, no son tan ciertas. Más aún, al aislar el impacto que tiene el banano en el acuerdo (*tlc-nb*), se evidencia que el nivel del PIB no sufre prácticamente ningún incremento (0.13%). Del mismo modo, en caso del ingreso de Ecuador al Mercosur se observa que en los tres escenarios de liberalización comercial los efectos positivos sobre el PIB son muy pequeños: el escenario de convergencia a un arancel externo común muestra efectos mayores sobre el PIB (0,16%) que una zona de libre comercio (0,04%). La lógica de este resultado es que los aranceles que impone Mercosur al resto del mundo son menores que los actuales en el Ecuador; al ser el modelo MACEPES(+) un modelo neoclásico estructuralista, la mayor apertura comercial de Ecuador al mundo beneficia su nivel de producción total. Por otro lado, la salida de Ecuador de la CAN tiene efectos negativos, en tanto la imposición de tasas arancelarias en los flujos comerciales de Ecuador con Bolivia, Colombia y Perú perjudica a las principales variables macroeconómicas. Cabe recalcar sin embargo, que las variaciones son pequeñas en todos los casos; en el caso del PIB a precios de factores la variación negativa máxima es del 0,01%.

#### Efectos en la evolución del comercio

En términos de comercio, el escenario que simula un TLC con la UE señala un mayor impacto sobre las importaciones que sobre las exportaciones, generando

un deterioro en el saldo comercial Ecuador-UE. La reducción arancelaria unilateral por parte de Ecuador genera dos efectos sobre las importaciones (ver escenario *unilat*). Por un lado, aumentan las importaciones desde la UE, que ahora son relativamente más baratas (ver tabla 3), incrementando el total importado; como consecuencia, el tipo de cambio real se deprecia a fin de cumplir con la restricción de saldo exógeno de cuenta corriente de la balanza de pagos. Por otra parte, la reducción arancelaria de la UE genera un aumento de las exportaciones ecuatorianas que se compensa con una apreciación del tipo de cambio real (ver escenario *unilat-ue*).

Para el caso del ingreso de Ecuador al Mercosur, se observa que la principal fuente de crecimiento de la producción viene del incremento en las exportaciones en general, que alcanza hasta un 0.8% en el escenario de convergencia a arancel externo común + mantenerse en la CAN. Esto se debe contrastar con el escenario de libre comercio donde el incremento es de solo 0.3%, lo que indica que la disminución de aranceles resultado de la convergencia a un arancel externo común tiene un impacto positivo sobre el nivel de competitividad global del país. Las importaciones se incrementan en todos los escenarios, en menor medida en la zona de libre comercio con Mercosur, y casi en un 0.7% con la adopción del arancel externo común. En otras palabras, la disminución de aranceles para converger al externo común del Mercosur reduce los precios de las importaciones fuera del bloque regional. También se observa un incremento tanto en las exportaciones como en las importaciones, con un efecto mayor en las importaciones dentro de la zona de libre comercio, y un impulso a las exportaciones en el escenario de arancel externo común con y sin salida de la CAN.

En cambio, al analizar el efecto sobre las exportaciones de la salida del Ecuador de la CAN, puede observarse que se mantiene un efecto negativo en todos los escenarios: máximo (-0,16%), mínimo (-0,03%) y promedio (-0,06%). Este hecho puede ser atribuido al incremento en los costos de las industrias al enfrentar precios más elevados en sus insumos. A nivel de bienes MACEPES(+) se reflejó que aquellos relacionados con maquinaria son los que tienen un decrecimiento más leve, pues representan una disminución promedio de -1,93% en las exportaciones. El efecto sobre las importaciones casi no difiere del evidenciado en las exportaciones, pues se refleja una incidencia negativa de la imposición arancelaria entre los miembros de la CAN. En este caso, existe una disminución promedio de -0,12% en el escenario máximo, -0,02% en el escenario mínimo y -0,03% en el escenario promedio. Las importaciones de productos terminados y de consumo privado sufren el impacto de dos tipos de efectos: sustitución y renta. Debido al efecto renta los individuos demandan menos productos al incrementarse su precio, y mediante el efecto sustitución se reemplazan bienes importados por bienes domésticos, que son ahora más baratos en términos relativos, por lo que el efecto en el consumo dependerá de cuál de los dos efectos sea mayor. Dentro de los resultados que arroja el modelo, el consumo privado se reduce en un -0.14%, lo cual muestra que el efecto renta predomina.

### ***Efectos en la balanza comercial***

El superávit comercial del Ecuador con la UE se incrementa en 15 millones de dólares en promedio anual para 2011-2015 cuando el acuerdo Ecuador-UE abarca a todos los sectores productivos. En cambio, cuando el sector bananero no participa de la negociación, la balanza comercial bilateral se deteriora en 106 millones de dólares de promedio anual para 2011-2015.

Los efectos del ingreso del Ecuador en Mercosur sobre la balanza comercial bilateral son negativos para el país. Desde el año 2012 hasta 2015, la tendencia de la balanza comercial Ecuador-Mercosur diverge para cada uno de los escenarios: se deteriora tanto en el escenario de zona de libre comercio como en el de convergencia al arancel externo común. Se puede ver que la liberalización comercial con Mercosur, aunque impulsa tanto las importaciones como las exportaciones, favorece más a las primeras. No obstante, a nivel de la balanza comercial total el cambio respecto al escenario base es mínimo, puesto que se produce una redistribución del comercio y un crecimiento de las exportaciones e importaciones totales, aunque de modo que la diferencia entre las mismas se mantiene muy similar al escenario sin el acuerdo de integración Ecuador-Mercosur.

Por otra parte, la imposición arancelaria ante una salida del Ecuador de la CAN, no ocasiona distorsiones en las tendencias de la balanza comercial, pues esta se mantiene a pesar del decrecimiento de importaciones y exportaciones. Es decir, la balanza comercial promedio en el período 2012-2015 con Colombia continúa siendo deficitaria, casi no se observan flujos de comercio con Bolivia, y con Perú se mantiene una tendencia superavitaria debido a los altos montos de las exportaciones petroleras.

### ***Efectos en la recaudación tributaria***

La eliminación de los aranceles ecuatorianos en el escenario TLC con la UE genera una pérdida de recaudación tributaria de 107 millones de dólares anuales durante 2011-2015, equivalentes, en promedio, a 0,2% del PIB. Por un lado, se eliminan los aranceles a las importaciones desde la UE; al mismo tiempo, el redireccionamiento de las importaciones hacia la UE también genera también una caída de la recaudación.

Ante el ingreso de Ecuador al Mercosur, se evidencia que el efecto en la recaudación tributaria sería positivo en todas las simulaciones. Los escenarios que plantean la adopción de un arancel externo común en un lapso de 5 años, tanto fuera como dentro de la CAN, es donde se observan las mayores magnitudes en este rubro (0,48%).

Por otro lado, al analizar la salida de Ecuador de la CAN se refleja que el efecto positivo que implicaría la imposición de aranceles puede verse contrarrestado

por la disminución en el consumo privado, que generaría una menor recaudación de impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado –IVA- y el Impuesto a Consumos Especiales –ICE-. No obstante, al igual que en las variables anteriores, el efecto negativo se mantiene en los tres escenarios planteados, aunque en magnitudes leves y casi nulas (-0,04% en el escenario máximo y -0,07% en el mínimo). Sin duda, la pérdida de recaudación arancelaria es similar en todos los escenarios en donde Ecuador elimina sus propios aranceles.

En general, los efectos de un TLC con la UE y del ingreso de Ecuador al Mercosur, a nivel de las variables macroeconómicas, son positivos en los niveles de producción, consumo e inversión, siendo lo contrario para el caso de la salida del Ecuador de la CAN. No obstante, es importante subrayar que los efectos tanto positivos como negativos son mínimos (ver tabla 3).

**Tabla 3**  
**Resultados macroeconómicos promedio 2011-2015**  
**(desvíos porcentuales respecto a la base)**

| Indicador              | TLC entre Ecuador y la Unión Europea (%) |        |            |          |             | Ingreso de Ecuador al Mercosur (%) |       |         | Salida de Ecuador de la CAN (%) |                |                 |
|------------------------|--|--------|------------|----------|-------------|------------------------------------|-------|---------|---------------------------------|----------------|-----------------|
|                        | tlc                                      | unilat | unilat -ue | tlc - nb | unilat - nb | tlc                                | union | union 2 | escenario -min                  | escenario -max | escenario -prom |
| Consumo privado        | 0,5                                      | 0,1    | 0,4        | 0,2      | 0,1         | 0,1                                | 0,2   | 0,2     | -0,01                           | -0,03          | -0,01           |
| Inversión              | 0,5                                      | 0,1    | 0,4        | 0,2      | 0,1         | 0,0                                | 0,3   | 0,3     | -0,01                           | -0,05          | -0,01           |
| Exportaciones          | 0,8                                      | 0,2    | 0,5        | 0,4      | 0,1         | 0,3                                | 0,7   | 0,8     | 0,00                            | -0,02          | -0,01           |
| Importaciones          | 1,1                                      | 0,2    | 0,9        | 0,4      | 0,2         | 0,3                                | 0,7   | 0,7     | -0,01                           | -0,05          | -0,02           |
| PIB precios de mercado | 0,3                                      | 0,1    | 0,3        | 0,1      | 0,1         | 0,0                                | 0,2   | 0,2     | 0,00                            | -0,02          | -0,01           |
| Impuestos indirectos   | 0,6                                      | 0,1    | 0,5        | 0,2      | 0,1         | 0,0                                | 0,5   | 0,5     | -0,01                           | -0,05          | -0,01           |
| PIB costo de factores  | 0,3                                      | 0,1    | 0,3        | 0,1      | 0,1         | 0,0                                | 0,2   | 0,2     | 0,00                            | -0,02          | -0,01           |

Elaboración propia.

**Efectos sectoriales: ganadores y perdedores**

Los resultados a nivel sectorial revelan que un TLC con la UE reforzaría el patrón de comercio bilateral vigente en el Ecuador: exportaciones de productos primarios (agrícolas y pesqueros) e importaciones de manufacturas de origen industrial. Asimismo, el ingreso del Ecuador al Mercosur, bajo los tres escenarios planteados, beneficiaría a los sectores primarios y afectaría a

los productores de bienes con mayor grado de industrialización, incluyendo a sectores considerados estratégicos por el gobierno. Por otro lado, en el caso de la salida del Ecuador de la CAN, es notable que la imposición de aranceles entre sus miembros genera variaciones negativas principalmente en los sectores manufactureros, lo cual se puede atribuir al incremento de los precios de los insumos importados, que limita la producción de estos sectores (Ver tabla 4).

**Tabla 4**  
**Sectores ganadores y perdedores**

| Acuerdo comercial  | Sectores  |  |
|--|---|--|
|  | Ganadores   | Perdedores   |
| Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea             | - Banano, café y cacao (dentro de este sector el banano representa el 90%).<br>- Pescado.<br>- Otros alimentos procesados.<br>- Construcción (debido al crecimiento de la inversión). | - Manufacturas de origen industrial.   |
| Ingreso de Ecuador al Mercado Común del Sur (Mercosur)     | - Banano, café y cacao.<br>- Pescado.<br>- Petróleo.  | - Otros alimentos, lo que incluye a los elaborados (sector estratégico, ya que este sector incluye bebidas).<br>- Otros productos agrícolas, distintos a banano, café y cacao. |
| Salida de Ecuador de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) | - Pescado.<br><br>- Metalmecánica.  | - Maquinaria.  |

Elaboración propia.

**Conclusiones**

El resultado agregado de un TLC Ecuador-UE es muy pequeño. Los resultados chocan con otros estudios donde se afirma que los tratados de libre comercio contribuyen de forma importante al crecimiento económico. En cambio, el ingreso del Ecuador al Mercosur tiene un efecto expansivo sobre la economía. En los tres escenarios crecen el PIB, el consumo privado y las exportaciones.

En cuanto a la balanza comercial, un TLC entre Ecuador y la UE impacta más sobre las importaciones que sobre las exportaciones, generando un deterioro en el saldo comercial bilateral. El ingreso del Ecuador al Mercosur tiene también un impacto negativo en ese sentido. No obstante, a nivel de la balanza comercial

total el cambio respecto al escenario base es mínimo, puesto que se produce una redistribución del comercio y un crecimiento de las exportaciones e importaciones totales, pero de tal manera que la diferencia entre ambas se mantiene muy similar al escenario sin el acuerdo de integración Ecuador-Mercosur. Casi lo mismo ocurre con la salida del Ecuador de la CAN, que no altera la tendencia en la balanza comercial del Ecuador con sus pares andinos: con Colombia continúa siendo deficitaria, casi no se observan flujos de comercio con Bolivia, y con Perú se mantiene una tendencia superavitaria gracias a las exportaciones de petróleo.

En el aspecto fiscal, la eliminación de los aranceles ecuatorianos resultado de un TLC Ecuador-UE genera una pérdida de recaudación tributaria, que se produce por dos vías; la primera, por la reducción de aranceles a las importaciones desde la UE y, la segunda, por el redireccionamiento de las importaciones que el Ecuador hace desde otros países hacia la UE. Por otra parte, el efecto en la recaudación tributaria del ingreso del Ecuador al Mercosur es positivo, especialmente si se adopta un arancel externo común. Por el contrario, el efecto positivo en la recaudación tributaria por la imposición de aranceles bilaterales, generado por la salida del Ecuador de la CAN, se ve contrarrestado por la disminución en el consumo privado.

El análisis sectorial refleja que tras la firma de un TLC con la UE y del ingreso al Mercosur, el sector más favorecido sería el bananero. En el primer caso, este hecho se explica porque gran parte de los productos ecuatorianos pueden ingresar al mercado europeo enfrentando un arancel cero debido al SGP+, el único producto ecuatoriano que enfrenta un arancel relativamente alto es el banano, que representa el 36% del total exportado a la UE. Otro sector que se beneficiaría a través de las tres opciones de política comercial analizadas es el pesquero. Sin embargo, se debe notar que los sectores ganadores son los productores de bienes primarios tradicionales, lo que reforzaría el esquema productivo tradicional del Ecuador. Esta situación iría en contra de las estrategias de inserción en el mercado mundial plasmadas en el PNBV, que buscan la diversificación de la canasta de bienes exportables y un cambio en la matriz productiva hacia productos de mayor valor agregado, que según los resultados de este estudio son los grandes perdedores tras los acuerdos comerciales planteados.

Por todos estos motivos, es necesario enmarcar los acuerdos comerciales dentro una estrategia de desarrollo y no solamente como una política comercial, es decir, en la constitución de verdaderos acuerdos para el desarrollo. En este momento histórico Ecuador mira hacia adentro con el fin de lograr un desarrollo endógeno balanceado y socialmente más justo. Por lo tanto, los acuerdos comerciales deben ir en línea con la estrategia del gobierno, buscando una inserción inteligente en el mercado mundial, que potencie la producción de bienes para consumo interno y la exportación de bienes con alto nivel de encadenamientos verticales y horizontales, que propicien además la generación de conocimiento e infraestructura para producir nuevos bienes con mayor valor agregado.

## Notas

1. Kofi Annan, *Discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores en Nueva York, 22 de abril de 1997*, publicado en un.org [<http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/reflexka.htm#desarrollo>]. Consultado el 23/02/2012.
2. La descripción detallada del modelo puede consultarse en el documento desarrollado por Cicowiez, M. y Zamorano, A., *MACEPES extendido para socios comerciales para Ecuador* (Quito, Flacso, 2011). Asimismo, el detalle de todas las modificaciones realizadas al modelo para cada uno de los tres estudios puede revisarse en los documentos originales: (i) Martín Cicowiez y Hugo Jácome, *El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea: efectos económicos y distributivos para el Ecuador* (Quito, Flacso, 2011), (ii) Victor Aguiar y Mayra Sáenz, *Impactos macroeconómicos del posible ingreso del Ecuador al MERCOSUR* (Ecuador, Flacso, 2012), y (iii) David Muñoz y Mayra Sáenz, *Impactos macroeconómicos de la salida del Ecuador de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en la economía ecuatoriana* (Quito, Flacso, 2011).
3. François Perroux, *The IVth French Plan (1962-65)* (Universidad de Michigan, *National Institute of Economic and Social Research*, 1965).
4. Mauricio Mesquita Moreira, *Costos comerciales y fundamentos económicos de la iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana (IIRSA)*, publicado en Inter-American Development Bank [[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_INTAL\\_IYC\\_28\\_2008\\_MesquitaMoreira.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_28_2008_MesquitaMoreira.pdf)]. Consultado el 03/02/2012.
5. EFE, *Ecuador estudia "muy seriamente" su ingreso al MERCOSUR, asegura Correa*, publicando en Metroecuador.com [<http://www.metroecuador.com.ec/18918-ecuador-estudia-muy-seriamente-su-ingreso-al-Mercosur-asegura-correa.html>]. Consultado el 03/02/2012.
6. Smith citado por Yi Feng y Gaspare Genna, *Regional Integration and Domestic Institutional Homogeneity: A Comparative Analysis of Regional Integration in the Americas, Pacific Asia and Western Europe*, publicado en jstor.org [<http://www.jstor.org/stable/4177461>], p. 279. Consultado el 19/12/2011.
7. B. A. Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Homewood, I. Richard D. Irwin, 1961). El redireccionamiento del comercio (*trade diversion*) ocurre si el proceso de integración desvía el comercio de productores o exportadores más eficientes al Ecuador, a exportadores menos eficientes de Mercosur que pueden vender más barato sus bienes por la nueva estructura arancelaria.
8. Banco Interamericano de Desarrollo, *Integración Regional: documento de estrategia*, publicado por Inter-American Development Bank [<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=351858>]. Consultado el 19/12/2011.
9. Banco Interamericano de Desarrollo, *Integración Regional: documento de estrategia*, publicado por Inter-American Development Bank [<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=351858>]. Consultado el 19/12/2011.
10. William Cline, *Latin American Regional Integration: Alternative Perspectives on a Changing Reality Economic Integration in Central America*, publicado por Jstor [<http://www.jstor.org/stable/2503219>], p. 183. Consultado el 19/12/2011.
11. Werner Baer, Tiago Cavalcanti y Peri Silva, *Economic integration without policy coordination: the case of Mercosur*, publicado por Emerging Markets Review [<http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/cavalcanti/EMR02.pdf>]. Consultado el 11/01/2012.
12. El Comercio, *La cancillería pidió reunión con la CAN*, publicado por elcomercio.com [[http://www.elcomercio.com/negocios/Cancilleria-pidio-reunion-CAN\\_0\\_571743010.html](http://www.elcomercio.com/negocios/Cancilleria-pidio-reunion-CAN_0_571743010.html)]. Consultado el 14/12/2011.
13. Banco Central del Ecuador, *Ecuador: Evolución de la Balanza Comercial*, publicado por bce.fin.ec [<http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc200802.pdf>], p. 13-14. Consultado el 14/12/2011.



# COMPRENDIENDO CHINA: ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA UNA AGENDA DE BENEFICIOS MUTUOS

Milton Reyes

Pese a que las relaciones económicas Ecuador-China se han incrementado significativamente a lo largo de la última década, existen varios factores que han impedido potenciar los intereses ecuatorianos en ellas, restringiendo el intercambio comercial, las inversiones y el financiamiento, elementos constitutivos de una interacción de mutuo beneficio.

Muchos de los desencuentros entre ese país y América Latina –en tanto continuidad del denominado extremo occidente- se basan en limitaciones al momento de comprender la cultura, la política, la economía y las formas de negociación chinas. El gigante asiático sigue siendo un enigma para nuestra región, en donde se lo concibe como una civilización extremadamente compleja, exótica e incluso amenazante. Dado que las representaciones colectivas son un componente central de la sociedad y por lo tanto de las relaciones entre esta y el Estado<sup>1</sup>, no es difícil deducir que también provocan acciones e imprimen límites en la esfera de la toma de decisiones respecto a política internacional.

El presente artículo persigue dos objetivos: en primer lugar, caracterizar las visiones predominantes, tanto en el Ecuador como en la región, en torno a la potencia emergente, así como sus contradicciones internas; segundo, exponer los límites y oportunidades que ofrece la relación con China, en el contexto actual; finalmente, presentaremos algunas líneas básicas para la construcción de una agenda urgente que permita fortalecer y ampliar las relaciones con este país, orientadas por la búsqueda del mutuo beneficio.

## Imágenes y representaciones sobre China

Como afirma Tang Yuhe, “la figura de China y de los chinos ya tiene cerca de 100 años en las pantallas norteamericanas y, como parte de su cultura, Hollywood tiene su propio estilo para describir y modelar la figura de los chinos. Dicha figura no hace más que reflejar los prejuicios que existen hasta el día de hoy”<sup>2</sup>. Para Pun Pu Yuanyuan también,

[...] bajo la dominación de la discriminación racial y la mentalidad del orientalismo, Hollywood ha teñido a China, y al Oriente en general, con un matiz de misterio y misticismo; muchos dramaturgos han diseñado figuras chinas basándose en meros dichos u opiniones callejeras:

*piel amarilla, trucos e intrigas, trenza larga en la cabeza, lenguaje desconocido, misticismo y paganismo*<sup>3</sup>.

Es así como se han propagado ampliamente imágenes “de personalidad femenina para presentar a los hombres chinos”<sup>4</sup>, representaciones burlescas como el detective Charlie Chan y aquellas vinculadas al “rumor del *peligro amarillo* originado y difundido a partir de la exclusión masiva de obreros chinos, ocurrida en los EEUU a finales del siglo XIX”<sup>5</sup>; a lo largo de las últimas décadas, abundan también imágenes de civiles bajo la dominación del Partido Comunista, viviendo en condiciones de precariedad.

Claro que los imaginarios se transforman al ritmo de su ascenso como potencia. Las recientes valoraciones positivas del país asiático en el mundo del cine –como en *Mulán* o *Kung-fu Panda*- han sido, sin embargo, objeto de múltiples interpretaciones, incluso aquellas que afirman que “solo sirvieron para abrir el mercado chino y todos los propósitos originales se basan en la obtención de ganancias”, o que “debido a la crisis financiera los países desarrollados de Occidente han empezado a prestar mucha atención al papel que desempeña China y su economía”<sup>6</sup>.

Estos ejemplos dan cuenta del tipo de imaginarios que han sido reapropiados por Latinoamérica, más aún cuando por la construcción de *las imágenes de dependencia*<sup>7</sup> y por las prácticas propias del *imperialismo*<sup>8</sup> las antiguas colonias, y especialmente sus Fuerzas Sociales Hegemónicas -FSH-, reproducen e incluso amplifican las representaciones de sus antiguas y nuevas metrópolis sobre las poblaciones de los espacios considerados anteriormente periféricos.

Así, en el Ecuador –y hasta cierto punto también en la región- podemos señalar la existencia de al menos tres representaciones dominantes sobre China, construidas desde a) las fuerzas sociales hegemónicas, b) la izquierda tradicional y los movimientos sociales pesimistas, y c) los sectores desarrollistas y optimistas; cada una articulada a lecturas construidas desde intereses económicos y visiones políticas concretas, que a continuación se revisan brevemente.

## China desde discursos y retóricas de las Fuerzas Sociales Hegemónicas

Para comprender los tipos de retóricas y prácticas construidas desde las FSH, especialmente las tradicionales, estas deben ubicarse primero dentro de un continuo de intereses atravesados por el corporativismo y el paternalismo –en su relación con el Estado y otras fuerzas sociales- y por una visión que impulsa como necesidad *realista* la articulación del Ecuador a los principios e intereses del hegemón continental y del *mundo libre y civilizado* –léase economías de libre mercado y de democracia liberal-; una perspectiva ideológica política que, con su alto grado de articulación global, tiene como objetivo el mantenimiento del orden social.

Dichas FSH son herederas del proyecto oligárquico y reconstruyeron parte de su agenda con los proyectos burocráticos autoritarios de la segunda mitad del siglo XX, especialmente en el Cono Sur; acogieron como inevitables las recetas de ajuste estructural y se cobijaron bajo el dogma, supuestamente técnico y libre de valores, del *Proyecto Liberal Economicista* (asimilado erróneamente como mero neoliberalismo), que planteaba -de manera general- la necesidad de consolidar un programa de “Estado mínimo, libre mercado, privatización de ciertos sectores productivos asumidos por el Estado, y descentralización”<sup>9</sup>. En la práctica, lo que se implementó -desde finales de los ochenta- fueron reproducciones poco ortodoxas del *Consenso de Washington*, cuyo decálogo fue con todo menos privatizador que lo enarbolado por parte de sus *evangelistas latinoamericanos*.

Las FSH tradicionales copian y amplifican las propuestas provenientes del Norte, en las que “se percibe a los EEUU como aliado estratégico y principal socio comercial, al que otorgan el rol de intermediación legítima frente al Orden Internacional”<sup>10</sup>, aunque la apropiación y reelaboración de dichos discursos estaría matizada por intereses particulares, que compiten con los de otras fuerzas sociales en torno a la agenda de transformaciones del Estado y la matriz productiva; un proceso en el que “el choque de imágenes colectivas rivales es prueba del potencial de caminos alternativos de desarrollo, y plantea interrogantes concernientes a la posible base material institucional para el surgimiento de una estructura distinta”<sup>11</sup>.

Es así que en el Ecuador existe una fuerte y recurrente imagen entre los analistas cobijados por la retórica neoliberal -retomada a su vez de los discursos de las FSH internacionales y sus aliados a nivel local-, transmitida por los medios de comunicación, en la que se caracteriza a China como una voraz potencia en ascenso, depredadora al momento de concretar negocios y de la cual hay que desconfiar; imagen que, por contraste, rescata las bondades que supuestamente tiene la relación económica con los centros del capitalismo mundial y la banca internacional, *continuum* de la *comunidad internacional y del mundo civilizado*.

Esta perspectiva promueve una ecuación reduccionista, en la que hacer negocios con occidente es racional y ventajoso, mientras que lo propio con China es irracional o por lo menos sospechoso, y tremendamente desventajoso. Ignoran, estos analistas, que mientras la máxima en la ética mercantil occidental es, en el mejor de los casos, ‘negocios son negocios’, su equivalente china es: ‘esto es negocios y todos tenemos que ganar’ -así sea poco pero entre muchos-.

Sin embargo, y debido a la matriz del proyecto ideológico político que plantea agendas concretas sobre cómo debe funcionar la esfera de la economía, se presentan diferentes tácticas orientadas por una estrategia que busca apuntalar el mantenimiento del orden existente, o por lo menos minimizar la posibilidad del surgimiento de otra estructura de desarrollo; lo que implica el surgimiento de discursos y prácticas en disputa al interior de las FSH. Así, podemos señalar

al menos dos movimientos operativos, con sus correspondientes perspectivas sobre el tema China:

1. Una que empata “con una visión de tipo *pragmático* que permite que las FSH reconozcan sus propios intereses inmediatos, por lo que se identifica la relevancia de las posibilidades económicas que genera el crecimiento chino”<sup>12</sup>. Aquí, las relaciones China-Ecuador son vistas principalmente desde lo comercial y económico -lo que presupone una unidad de intereses dentro del Estado-, en una articulación con la retórica de: a) las *ventajas comparativas naturales* existentes en la división internacional del trabajo; b) la ampliación de los mercados, desde un modelo en teoría orientado a la exportación, pero que en la práctica genera más bien la re-primarización de la economía; y c) la captación de inversiones en industrias transnacionales que trasladan los métodos de producción fordista, sin generar altas tasas de reinversión, o de valor agregado<sup>13</sup>.

2. Aquella en donde se reproducen las imágenes negativas sobre China, pese a que la relación pueda beneficiar los propios intereses de las FSH. En ese sentido, este discurso partiría efectivamente de la continuidad y ampliación de *las imágenes de dependencia e imperialismo* -ya señaladas-, como aquellas que alertan sobre los peligros de un incremento de relaciones con un Estado y sociedad autoritaria, la amenaza comunista, el productor inferior en relación a los centros capitalistas, y su carácter de competidor no-leal de *los centros civilizados del capitalismo mundial*. Esta retórica propone varios cuestionamientos a las inversiones y financiación chinas, desde un supuesto análisis técnico y ético de los proyectos bilaterales, tras el que se esconde el temor ante los crecientes intercambios entre países que se encuentran desarrollando un nuevo tipo de articulación al orden económico mundial, y a que el éxito de dichas relaciones haga aún más viable la consolidación de proyectos emergentes de corte *Neonacional Popular* o por lo menos *Neo Desarrollistas* -o según algunos análisis *Posneoliberal*-.

### ***China para las izquierdas tradicionales y los movimientos sociales pesimistas***

Los sectores ortodoxos de izquierda y los movimientos sociales más heterodoxos tienen, también, sus representaciones sobre China; donde muchas veces prima una retórica basada en la utopía, que no despliega ni una guía de acción estratégica ni una flexibilidad táctica, ambos elementos básicos para promover caminos viables hacia la transformación estructural del orden prevaleciente -sustentado cada vez más, según estos discursos, en el poder económico y el uso de la fuerza a escala global, y cada vez menos en elementos hegemónicos complejos-. Desde esa visión reduccionista, sobre el complejo Estado-sociedad y su relación con el orden mundial, se pueden encontrar de manera general las siguientes visiones sobre China:

1. Aquella según la cual China abandonó *la verdadera utopía de la revolución comunista mundial*, luego es un Estado y una sociedad que reproducen todos los vicios del capitalismo, entre ellos la tentación de desplegar un accionar depredador en el contexto internacional.

2. Una, que en cierto sentido se articula a la de las FSH, según la cual China busca en los países del ‘tercer mundo’ únicamente su ganancia, en desmedro de las economías nacionales, y

3. Una que sostiene que, durante su ascenso, China está destinada a ser una potencia que reproducirá el mismo carácter excluyente y vertical, característico del tipo de hegemonía ejercido por otros imperios recientes -específicamente los de corte capitalista-.

Estas posiciones reproducen los análisis y discursos provenientes de una matriz simplificada, aunque basada en el *realismo de poder*, donde no se comprende que: si bien todos los Estados tienen intereses, no todos los procesan de la misma forma; que no existen *esencialidades* que guíen la toma de decisiones en ellos, en tanto se responde en cada caso a una dinámica particular -resultante de las mutuas influencias e impactos entre el complejo Estado-sociedad, y entre este y el orden mundial-, atravesada además por múltiples factores históricos, ideas, capacidades materiales e instituciones, todos, componentes interrelacionados y que de ninguna manera se determinan mecánicamente<sup>14</sup>.

Otras percepciones que se han construido en este nivel de análisis presentan a China como imperialista. Sin embargo, si retomamos las concepciones de Said y Doyle se puede caracterizar al imperialismo como:

*[...] la práctica, la teoría y las actitudes de un centro metropolitano dominante que rige un territorio distante. Como dice Michael Doyle: El imperio es una relación, formal e informal, en el cual un Estado controla la efectiva soberanía política de otra sociedad política. Puede lograrse por la fuerza, por la colaboración política, por la dependencia económica, social o cultural. El imperialismo es, sencillamente, el proceso de establecer o mantener el imperio<sup>15</sup>.*

Al comparar esta imagen con la realidad de China y sus necesidades de desarrollo económico, encontramos que, pese al incremento de relaciones con otros Estados dentro del orden mundial, su interés principal está en resolver tres problemáticas domésticas: a) aquellas relacionadas con su integridad territorial, como las de las provincias de Xinjiang, Taiwán y la región del Tíbet; b) fortalecer el complicado proceso de integración de sus más de 50 nacionalidades y c) la reproducción material de su población.

No habría, por lo tanto, un interés en iniciar conflictos en otras regiones -justamente porque eso supondría un desgaste en su proceso económico-. A esto se

suma el problema demográfico del país, cuya población envejece rápidamente sin que exista un relevo generacional que pueda garantizar las jubilaciones, empujándolo a un desarrollo acelerado. Es por esto, justamente, que se entiende por qué la economía china es para el Estado un objetivo principal, muy por encima de intereses militares externos<sup>16</sup>.

Se podría concluir que no nos encontramos frente a un proyecto hegemónico de corte internacional autoritario -basado en la fuerza física dada su escasa legitimidad-, ni menos frente a aspiraciones imperiales. Por el contrario,

*China, como principio, plantea esferas de cooperación, relación y articulación económica (e incluso en el ámbito político referente al orden internacional) más elevadas que la meramente comercial (ver caso cubano, venezolano, brasilero, mexicano o peruano), pese a lo cual se debe reconocer que el Estado chino también, desde una visión pragmática y donde efectivamente existe un respeto tradicional (no solo como cara o mianzi visible) a los procesos internos de otros países, reconoce el peso específico de los actores internacionales, y genera políticas concretas en sus relaciones bilaterales, las cuales se conforman según el grado de relevancia que los Estados representen para los intereses chinos, y según el grado de afinidad (en el caso peruano, la enorme cantidad de población con ancestro chino) o correspondencia-reciprocidad; y es que según el Profesor Shi Yinhong, “China trata a otros países tal como estos la tratan”<sup>17</sup>.*

### **China para los Sectores Desarrollistas y Optimistas**

Estos sectores asumen una representación sobre China que identifica un beneficio en el incremento e intensificación de sus relaciones con el Ecuador; podemos, sin embargo, distinguir dos posiciones diferenciadas:

1. Una que podemos denominar *Optimista con reparos*, que reconoce a China como una oportunidad, sin dejar de alertar sobre los peligros que representa para la producción local, al tiempo que mantiene cierta desconfianza sobre los resultados y límites de una relación concebida como asimétrica -otorgando a China una enorme capacidad negociadora basada en sus recursos económicos y su posición dentro del Orden Mundial-. No se toma en cuenta que existe, efectivamente, una escasa capacidad negociadora por parte del Ecuador, pero que es el resultado de encontrarse ante potencias emergentes con otra matriz cultural, y para el caso chino, otra civilización.

En este mismo grupo encontramos sectores de importadores y exportadores que vienen concretando negocios y oportunidades entre los dos países, quienes plantean que los límites están dados por el mismo gobierno actual, que no permite la suscripción de un Tratado de Libre Comercio. Estos sec-

tores no comprenden los lineamientos estratégicos de la política económica del Estado ecuatoriano con su sociedad, como tampoco dos aspectos relevantes de la realidad china: a) que dicha firma no es prerequisite para concretar negocios ni alianzas estratégicas; y b) que con o sin TLC, la presencia estatal siempre será fundamental cuando se realicen negocios, incluso entre sectores económicos privados chinos y ecuatorianos.

2. Una perspectiva que podemos denominar *Optimista Pragmática*, que considera que, dentro de lo viable, las relaciones Ecuador-China están rindiendo los frutos máximos, y que efectivamente la inversión productiva y financiera ha sido negociada en los mejores términos posibles. Esta representación considera que China implica enormes retos para la negociación y, dadas las condiciones reales y las asimetrías entre los dos países, los acuerdos alcanzados son un referente de lo viable. Por lo tanto, nos encontramos también frente a una visión pragmática que peca de desconocimiento sobre las posibilidades que implicaría comprender las construcciones culturales chinas al momento de negociar -condición para una materialización del principio efectivo del mutuo beneficio y de la obtención de ventajas aún mayores en la relación bilateral-.

Frente a las anteriores visiones, este artículo propone otra mirada optimista, que sostiene que los límites se pueden superar mediante la consideración de algunas de las más elementales características de la sociedad china.

### Límites y oportunidades de la relación

Desde la perspectiva de este trabajo, se plantea que, efectivamente, la relación China-Ecuador está rindiendo frutos, y que los problemas existentes se deben a un incremento de la interacción -sin contactos no hay desencuentros-; no obstante, señalamos dos dificultades relacionadas con:

1. las instancias de negociación, en las que el conocimiento mutuo es indispensable para establecer una confianza capaz de garantizar ganancias compartidas.
2. la necesidad de ampliar las articulaciones políticas y económicas, sin la existencia de subordinaciones que reproduzcan las prácticas de *dependencia* que han predominado en la relación de América Latina con el hegemon continental y otros centros tradicionales del Capitalismo Mundial; entendiendo, además, que el crecimiento sostenido del poder y la economía china debe ser un factor central en las consideraciones del Ecuador -y de la región- en torno a la construcción de un Nuevo Orden Mundial y la generación de nuevas formas de articulación a la Economía Global.

### Elementos claves para un acercamiento a China<sup>18</sup>

Hay que recordar que China posee una cultura milenaria que, pese al devenir histórico, ha mantenido algunas continuidades a lo largo de los siglos. Un elemento fundamental sigue siendo el pensamiento de Confucio (551 a.C. - Período de Primavera y Otoño), también llamado Kongzi (孔子). Los deberes y reglamentaciones contenidos en su filosofía buscan “una sociedad organizada en forma piramidal en donde las relaciones entre superiores, inferiores e iguales -por ejemplo las relaciones de amistad- deben ser reguladas minuciosamente, aun en las manifestaciones exteriores, por el *Li*, o bien por el rito, el ceremonial o la etiqueta”<sup>19</sup>.

Otro elemento clave dentro de la construcción cultural china, que atraviesa el proceso político y de negociación en un sentido amplio, es su *concepción de temporalidad*, que es de largo plazo y de carácter estratégico. Este tema adquiere un contenido sumamente práctico, cuando se trata del establecimiento de relaciones perdurables y de mutuo beneficio. Otros conceptos importantes son el *guanxi*, el *mianzi*, y *Familia China*<sup>20</sup>.

Se incurre en un error al concebir el “*guanxi*” como un sinónimo de *relaciones o contactos*; esta institución social y cultural constituye una instancia fundamental en las prácticas de los distintos sectores sociales, actores económicos e incluso estatales. Debido a que “el *guanxi* representa un concepto integrado por tres dimensiones analíticas -la afectiva, la normativa y la instrumental”- es necesario comprender que el nivel más básico y de menos beneficios es aquel que tiene carácter instrumental; que predomina “en el ámbito de las relaciones o interacciones sociales vinculadas a los procesos de negocio”; y termina presentando “cierta debilidad por su formación reciente, compitiendo peor o con mayores dificultades ante otro *guanxi* que haya sido creado hace varias décadas”<sup>21</sup>. Por el contrario los *guanxi* basados en una identidad social común:

*Implican diferentes procesos de intercambio, tanto de naturaleza intangible (sentimientos) como tangibles (materiales); si bien el grado de existencia de los mismos varía según el tipo de guanxi. El “guanxi socio-afectivo” está vinculado básicamente con relaciones de tipo familiar y de amistad, cuya interacción social implica primariamente el intercambio de sentimientos de amor y pertenencia*<sup>22</sup>.

De ahí la importancia de identificar algunos elementos comunes que faciliten la construcción de un *guanxi identitario*, basado en lo afectivo y en el interés de largo plazo, por ejemplo a) el sentido *lúdico*, que permitiría encuentros identitarios y el acceso a ventajas comparativas frente a otros actores económicos transnacionales; y b) la noción común de un *espacio inter-personal cercano* (a diferencia de otras sociedades que, especialmente en occidente, plantean un *espacio interpersonal más lejano*); esto permitiría

una más rápida y eficiente negociación, así como un mayor y mejor tipo de relación *identitaria*, que puede a su vez conducir a nuevos *guanxi*.

### ***Oportunidades políticas y económicas en el escenario internacional***<sup>23</sup>

China es un país en pleno ascenso, con un impresionante desarrollo, atribuido muchas veces a su apertura económica, pero en el que el Estado ha jugado un rol central. Su economía se posicionó durante la última década como *la de más rápido crecimiento*, pasando de ser en 2002 la octava más grande del mundo, a la sexta en 2004, la cuarta en 2006, la tercera para 2009, y finalmente la segunda a partir de 2010. En este contexto representa la posibilidad real de, por solo señalar algunos ejemplos:

- a) El acceso a programas de cooperación, como los que lleva a cabo dentro del ASEAN más tres<sup>24</sup>, e incluso la articulación de esa organización a sus pares suramericanas y latinoamericanas en construcción.
- b) La captación de inversión, ampliación de los mercados y acceso a productos, bienes de capital, recursos tecnológicos, etc.
- c) La concreción de políticas orientadas a un mejor aprovechamiento de la complementariedad; más aún, la posibilidad de iniciar ‘procesos de encadenamiento productivo’, capaces de apuntalar un crecimiento económico sostenible en la región, lo que a su vez repercutiría positivamente en la producción china.
- d) La construcción de un *orden internacional alternativo*, que para el caso de los países suramericanos posibilitaría una mejor representación en el escenario institucional mundial, así como una reducción progresiva de la relación de dependencia.

Oportunidades que podrían llevar a la región y al Ecuador –en un proyecto orientado desde la Teoría Crítica- a: a) superar la dependencia del país frente a los actores hegemónicos internacionales, b) consolidar la soberanía, y c) conformar un Orden Internacional de carácter multipolar; todo esto dirigido a un tipo de relación horizontal en lo político, con un fuerte apego a la normativa del sistema internacional en lo legal<sup>25</sup>, y más equitativo en lo referente a las relaciones económicas y comerciales. Frente a todo lo anterior, cito tres ejemplos de procesos exitosos de negociación, y de ampliación de las relaciones de mutuo beneficio:

*El caso Chile-China:* el Tratado de Libre Comercio entre estos dos países, en vigencia desde octubre del 2006, contempló que “el 92% de las exportaciones chilenas acceden al mercado chino libres de aranceles, mientras que la desgravación para los productos chinos será del 50%. Dentro de dicho Acuerdo se contempló la facilitación del intercambio de bienes de consumo entre ambas naciones, acrecentar los flujos de inversión y la transferencia de tecnología e infraestructura de vanguardia para Chile y se desarrolló un programa de intercambio académico con el fin de que líderes chinos y chilenos se familiaricen con el ambiente de negocios de los respectivos países”<sup>26</sup>.

*El caso Venezuela-China:* existen empresas mixtas como Petrosinovensa que, conformada con aportes binacionales, contempla aumentar la explotación de crudo a 330 mil barriles de petróleo diarios para el 2014<sup>27</sup>. Se puede señalar también a la compañía Venezolana de Telecomunicaciones (Vetelca), que cuenta con un 85% participación venezolana y 15% china, y la fábrica mixta Electrónica Orinoquia, constituida por un 65% de acciones para el Estado venezolano, a través de Telecom Venezuela, y un 35% de la empresa china Huawei, que produciría 2 millones de teléfonos celulares anuales. Además, hay un fondo de inversión común de 20 mil millones de dólares, entre otros proyectos.

*El caso Brasil-China:* uno de los temas de preocupación del gigante sudamericano era la balanza comercial desventajosa, que le generaba conflictos especialmente con sectores industriales de Sao Paulo; sin embargo, durante su visita en abril de 2011, Brasil y China firmaron convenios para reforzar la cooperación tecnológica petrolera y aeronáutica. Embraer negoció 20 aviones de tipo E190 a la compañía China Southern y otros 15 aviones E190 a Hebei. Fuentes de la delegación brasileña advirtieron que el precio promedio de la inversión es de unos \$40 millones de dólares por avión<sup>28</sup>. Por su parte, Huawei anunció la decisión de construir un centro de investigación en la región de Sao Paulo, con inversiones de entre 300 y 400 millones de dólares. Según el ministro Fernando Pimentel, solo en el campo de tecnología, ciencia e innovación, la inversión china en Brasil superará los 1.000 millones de dólares<sup>29</sup>. También, acordaron desarrollar estrategias comunes para añadir valor a los productos alimenticios que comercializan entre sí.

Estos ejemplos, aún no representan todo el potencial en cuanto a beneficios compartidos, justamente porque el relativo desconocimiento frente a los procesos culturales, políticos y económicos chinos ha impedido el desarrollo de una iniciativa específica, lo cual representa un límite al momento de negociar.

### **Hacia una agenda urgente orientada al ganar-ganar**

Con el fin de aprovechar y profundizar las oportunidades que representa China, se esbozan algunos elementos centrales para el diseño de una agenda que logre las mayores ventajas en la relación con el gigante asiático:

#### ***Analizar y superar temas que produzcan desencuentros***

Para esto se deben generar intercambios académicos y culturales que, tomando en cuenta las necesidades científicas y tecnológicas, reconozcan los aportes que pueden lograr las relaciones de alto nivel en la producción científica –lo que incluye a las ciencias sociales-, para el fortalecimiento de la comprensión mutua. Es necesario superar la idea de que la negociación opera según unas destrezas técnicas y unos conocimientos universalmente válidos, idea que puede llevar a malos entendidos e impedir la construcción de relaciones identitarias; los elementos culturales presentes en los procesos de negociación no son esencias, sino

constructos culturales que, en el caso concreto de China, tienen como fundamento la confianza orientada al beneficio mutuo de largo plazo.

En este sentido, es prioritario desarrollar estudios estratégicos con un fuerte contenido interdisciplinario, así como programas provenientes del *transcultural business*, a fin de propiciar, por ejemplo, la comprensión de elementos centrales para su cultura, entre ellos las ritualidades del protocolo, que finalmente están orientadas al reconocimiento y el respeto mutuo -recordemos el tema del *mianzi*-.

Por otro lado, se necesita comprender que la instancia natural de resolución de cualquier desencuentro entre empresas privadas y públicas, chinas y ecuatorianas, son los diálogos interestatales, que deben complementarse con una interacción permanente, respetuosa y sincera -así como con procesos de inducción a empresarios y funcionarios chinos- dirigidos a comprender las diferencias entre ambas culturas en temas laborales, entre ellos la disciplina y la jerarquía.

### ***Posibilitar que China comprenda a la región, a través del Ecuador***

Es innegable que el Ecuador, por su posición geográfica y gracias al eje Manta-Manaos, puede ser la puerta de entrada a la región; hay además otros elementos que pueden posicionarlo como tal:

1. La eficiente e internacionalmente reconocida capacidad instalada en cuanto a enseñanza de la lengua española, lo que puede atraer a estudiantes chinos, para que se conviertan en una especie de *traductores culturales* de las empresas e instituciones de su país. Si a esto sumamos que varios de los estudiantes serán futuros cuadros estatales, entonces se estaría promoviendo un proceso de mutua comprensión a largo plazo.
2. La importancia política regional del Ecuador, en tanto sede de la Secretaría General de Unasur, e incluso el proyecto para la conformación de la Escuela de Gobierno de Unasur en la ciudad de Quito.
3. La construcción de espacios de debate académico en varias disciplinas de las ciencias sociales, generada por las universidades ecuatorianas e incluso por la coyuntura política, lo que ha convertido al país en un espacio para la reflexión, al que acuden constantemente reconocidos especialistas y pensadores internacionales y latinoamericanos.

### ***Apoyar el incremento de relaciones entre China y la región:***

El Ecuador, como apoyo al incremento de relaciones entre China y la región, e incluso desde una visión integracionista, debería propiciar, en lo inmediato, las siguientes acciones:

*Respuesta al libro Blanco:* el reto más evidente consiste en que Latinoamérica y el Ecuador puedan ofrecer una respuesta frente a la agenda china expresada

en el *Libro Blanco para las Relaciones Chino-Latinoamericanas* (publicado en noviembre de 2008), texto aún poco conocido y debatido, y que no ha sido procesado proactivamente por las instancias decisorias en los respectivos órdenes políticos regionales<sup>30</sup>. En tanto sede de la Unasur, el Ecuador se encuentra en capacidad de ofrecer un espacio de encuentro para procesar dicha respuesta.

*Realizar el Segundo Foro de Intercambios entre Think Tanks de China, América Latina y el Caribe:* con el fin de dar continuidad al primer encuentro producido en Pekín, en noviembre de 2010, donde China planteó la iniciativa, sin que la región haya podido establecer un canal recíproco orientado al mutuo conocimiento. Es, por supuesto, una oportunidad para establecer contactos políticos y académicos del más alto nivel. Este foro sería de gran provecho para la promover instancias de diálogo, bajo una orientación fundamentada en la reciprocidad.

*Proponer y concretar que el Ecuador sea la sede de la séptima Cumbre Empresarial China-América Latina en el 2013:* espacio donde se puede visibilizar la articulación entre el Estado, los sectores privados nacionales y el impulso a los centros de investigación como un modelo eficiente de desarrollo, lo que es compatible con la necesidad de establecer procesos de encadenamiento productivo entre China y nuestros países.

*Desarrollar iniciativas conjuntas para que el público chino conozca al Ecuador, y la región:* debido a que el país no posee grandes cantidades de recursos orientados a la promoción de su turismo y producción, una estrategia adecuada es la asociación con otros países para promover la visibilización de nuestra región entre el público chino. Por ejemplo:

Francia, Italia, Rusia, o España, desde una visión multidisciplinaria, han realizado programas de intercambios como el del *Año Cultural en China*; los cuales también están orientados a generar posibilidades de negocios. Como ejemplo de lo anterior podemos citar “la iniciativa un Año de España en China y un Festival de Arte chino en España a lo largo del 2007”; justamente porque “La celebración de un año cultural en China por parte de países extranjeros se ha convertido últimamente en una poderosa herramienta de los Gobiernos occidentales para promocionar el papel de sus empresas”<sup>31</sup>.

### ***Desarrollar proyectos de encadenamiento productivo, e incluso inversiones mixtas ecuatorianas en China***

En ese marco, otro reto es la posibilidad de inversión ecuatoriana en China, lo que abriría oportunidades interesantes para inversionistas privados y públicos, quienes se beneficiarían de la política de ganancias compartidas, -generando ingresos susceptibles de ser redistribuidos al interior de los respectivos órdenes económicos nacionales-; como ejemplo, se puede citar que existen proyectos de

inversión mixta entre el país asiático con Cuba, “entre los cuales: uno se refiere al sector hotelero, dos a la producción de fármacos y dos a hospitales oftalmológicos, operando en diferentes ciudades chinas”<sup>32</sup>.

### Consideraciones Finales

Una vez realizados los acercamientos propuestos en este trabajo, nos faltaría enfatizar dos reflexiones que implican tareas pendientes:

1. “China sabe lo que quiere de América Latina; ¿Latinoamérica sabe lo que desea en su relación con China?”<sup>33</sup>, este es un interrogante que aunque está en debate, deberá ser objeto de mayores esfuerzos, especialmente en lo que se refiere al caso ecuatoriano.

2. “Se debe tener en cuenta que China no es un *sponsor*, un benefactor o un país filántropo. China tiene que atender a las necesidades de 1.400 millones de personas en un escenario económico volátil. La clave reside en la habilidad de los gobiernos de hacer coincidir sus propias necesidades con la visión estratégica a muy largo plazo de China [...] implica conocer que las pautas de negociación son diferentes a las del resto del mundo”<sup>34</sup>.

De ahí justamente la necesidad de que el Ecuador construya un espacio de reflexión permanente sobre China, y al mismo tiempo que produzca y sostenga herramientas cualitativas y cuantitativas, como estrategia para responder a los desafíos coyunturales, que empate con el reto de generar una relación de mutua comprensión y beneficio de largo plazo.

### Notas

1. Sobre el tema Estado y sociedad, ver por ejemplo: Robert W. Cox, “Fuerzas Sociales, Estado y órdenes mundiales: más allá de las Relaciones Internacionales”, en Abelardo Morales, *El Poder y el Orden Mundial* (Costa Rica, Flacso, 1993).
2. Tuang Yuankai, “Los elementos chinos en el cine occidental”, *Revista China Hoy*, Vol. LII N.1, Pekín, Editorial China Hoy, enero de 2011, p. 54.
3. *Ibíd.*
4. *Ibíd.*, p. 55.
5. “Lo cual también incitó a que como en el caso de la película *El té amargo del Dr. Yen*, filmada en 1932, los cineastas norteamericanos moldearan la figura de los chinos como bárbaros que amenazaban a Occidente”. *Ibíd.*, p. 54.
6. *Ibíd.*, p. 54, 56.
7. Se trata de una imagen de auto-representación entre los tomadores de decisión norteamericanos que plantea: “los [países] dependientes son corruptos y lo sabemos, pero nosotros somos superiores, tenemos que arreglarlos”. Martha Cottam, *Images and Dependence* (Pittsburg, Pittsburg and London, 1994) p. 143.
8. Prácticas que ponen en evidencia cómo el poder imperial no solo opera a través de la fuerza

física, sino también en la reproducción de valores culturales, morales y sociales. Ver: Edward Said, *Cultura e Imperialismo* (Barcelona, Anagrama, 1996).

9. Notas del autor, Conferencia de Dra. Patricia de la Torre, “Estados y cambios”, PUCE, 28 de Septiembre del 1994.
10. Ver: Milton Reyes Herrera, “China-Sudamérica: El rol del estado frente a las oportunidades y desafíos”, *Revista de Economía Heterodoxa OIKOS*, Vol.9, n.2, Río de Janeiro-Brasil, Núcleo de Estudos Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, noviembre de 2010, p. 51.
11. Robert W. Cox, *ob.cit.*, p.158.
12. *Ibíd.*, p. 53
13. *Ibíd.*
14. Robert Cox, *ob. cit.*, p. 142-156.
15. Edward Said, *Cultura e Imperialismo* (Barcelona, Anagrama, 1996) p. 43.
16. Milton Reyes Herrera, “La inteligencia China: un acercamiento cultural”, *Inteligencia Estratégica y Prospectiva* (Quito, Flacso, Mayo de 2011) p. 209.
17. Reyes, *ob. cit.* (2010), p. 55.
18. Este subtema se basa en los textos del autor citados arriba y en Milton Reyes, *Investigación Agendas Estratégicas* (Quito, IAEN, 2011, sin publicar).
19. Christian Arnaiz, *Confucianismo, Budismo y la conformación de valores en China y Corea*, publicado en Instituto Gino Germani [<http://www.uba.ar/ceca/download/arnaiz-c.pdf>]. Consultado el 25/09/2010, p. 4.
20. Para mayores referencias sobre *Guanxi, Mianzi y Familia China* ver: Milton Reyes, “China-Sudamérica: El rol del Estado frente a las oportunidades y desafíos” *Revista de Economía Heterodoxa OIKOS*, Volume 9, n. 2, Rio de Janeiro, Núcleo de Estudos Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Agosto, 2010.
21. Eduardo Bueno, M<sup>a</sup> Paz Salmador y Li Dan, “Guanxi: concepto e implicaciones en la dirección estratégica de las empresas españolas en China”, *Revista Economía industrial*, n. 362, Madrid, Ministerio de Industria, Energía y Turismo de España, 2006, p. 97, 98.
22. *Ibíd.*
23. Este subtema se basa en los textos del autor citados arriba y en Milton Reyes, *Investigación Taiwán: Perspectivas y Prospectivas sobre las Oportunidades y Desafíos para el Ecuador* (Quito, IAEN, 2010, sin publicar).
24. Asociación de Naciones del Sudeste Asiático por sus siglas en Ingles; más tres: China, Japón y Corea del Sur.
25. Aquí cabe señalar que el caso libio habría sido un error de prospectiva dentro de la política internacional china; lo cual ha llevado a que en el caso sirio y el iraní, China nuevamente ejerza un papel de contención frente a las intenciones de injerencia por parte de las potencias occidentales.
26. Jorge Witker, “El Tratado de Libre Comercio Chile-China”, *Revista China Hoy*, Vol. XLVIII, n. 4, Pekín, abril del 2007, p. 44-45.
27. *Empresa mixta de Venezuela y China producirá 330 mil barriles de petróleo diarios en 2014* Publicado en Iberoamericana Central de Noticias [<http://www.icndiario.com/2012/02/27/empresa-mixta-de-venezuela-y-china-producira-330-mil-barriles-de-petroleo-diarios-en-2014>]. Consultado el 01/03/2012.
28. *Brasil y China: acuerdos millonarios* publicado en Voz de América [<http://www.voanews.com/spanish/news/international/brasil-rousseff-china-acuerdos-millonarios-119763689.html>]. Consultado 01/03/2012.
29. *Brasil y China firman 22 acuerdos que impulsarán su asociación estratégica*, publicado en Observatorio iberoamericano de Asia-Pacífico [<http://www.iberiasia.org/blog/?p=9025>]. Consultado 01/03/2012.
30. “El Libro Blanco “tiene la finalidad de exponer con claridad los objetivos de China hacia la región, sentar los principios rectores de la cooperación político-económica-social en el próximo

futuro, y promover un desarrollo viable, estable e integral entre ambas partes”. Julio Díaz Vázquez, “China-América Latina: escalón para la cooperación”, publicado en Observatorio de Política China [[www.politica-china.net/.../1231493336China-America\\_Latina\\_escalon\\_para\\_la\\_cooperacion.pdf](http://www.politica-china.net/.../1231493336China-America_Latina_escalon_para_la_cooperacion.pdf)]. Consultado el 01/03/2010. p. 2.

31. José Reinoso, y , Carlos E. Cué, *Un año de España en China*, Diario El País de España, 10 de Abril de 2007, [[http://www.elpais.com/articulo/espana/ano/Espana/China/elpepueco/20070410elpepinac\\_19/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/ano/Espana/China/elpepueco/20070410elpepinac_19/Tes)]. Consultado el 21/08/2007

32. Julio Díaz Vázquez, *Apuntes sobre las relaciones China-Cuba* publicado en Observatorio de Política China [[http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1223549311Apuntes\\_sobre\\_las\\_relaciones\\_China-Cuba.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1223549311Apuntes_sobre_las_relaciones_China-Cuba.pdf)]. Consultado el 11/08/2010. China y Cuba han creado las bases jurídicas para cubrir acciones inversionistas en las dos direcciones.

33. Notas de campo del autor: conversatorio del profesor investigador Dr. Alejandro Díaz Vázquez, IAEN, Quito, Ecuador, octubre de 2011

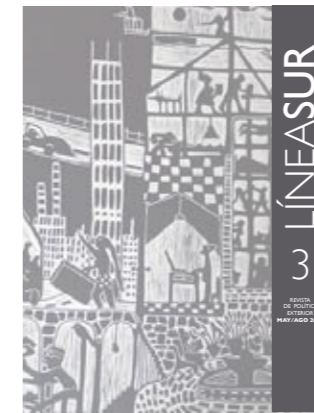
34. Mercedes Giuffré, “Mitos y Realidades de la presencia de China en América Latina”, *Observatorio de la Economía y la Sociedad de China*, n. 13, junio 2010 [<http://www.eumed.net/rev/china/>] Consultado el 13/09/2010.

# LÍNEASUR 3

REVISTA DE POLÍTICA EXTERIOR MAY/AGO 2012

**Convocatoria Número 3**  
Revista de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores  
Comercio e Integración

**DOSSIER:** La paz y la democratización de los organismos multilaterales



La construcción del multilateralismo - La reforma de las Naciones Unidas con especial referencia al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General - La protección jurídica de la paz y el desarrollo progresivo del derecho internacional - El Consejo de Seguridad y la resolución pacífica de los conflictos internacionales - Las discusiones teóricas contemporáneas relacionadas con la paz y la seguridad - La “responsabilidad de proteger”, la no intervención, el mantenimiento de la paz y la protección a los Derechos Humanos - El Tratado de Tlatelolco, las Zonas de Paz y la No Proliferación - El Desarme Universal, la Conferencia sobre Desarme de Ginebra y el Tratado de Control de Armas de la ONU - El Movimiento de Países No Alineados y la construcción de la Paz...

**LÍNEA SUR** recibe de manera permanente contribuciones para las secciones Integración y Agenda Estratégica, Entrevista y Coyuntura

Fecha límite de recepción de artículos: **1 de Julio de 2012**  
Contacto: [revista@mmrree.gob.ec](mailto:revista@mmrree.gob.ec)





COYUNTURA

*Runa - Iván Kashinsky*  
Shaman, Fiestas de San Juan Inti Raymi, Cascada de Peguche, Ecuador 2006

# ‘PERDIENDO’ EL MUNDO: LA DECADENCIA ESTADOUNIDENSE EN PERSPECTIVA \*

Noam Chomsky

## I

Los aniversarios significativos son solemnemente conmemorados –el ataque japonés a la base naval de Pearl Harbor, por ejemplo-. Otros son ignorados, y de ellos podríamos frecuentemente aprender lecciones valiosas sobre lo que potencialmente se avecina. Justo ahora, de hecho.

En este momento, estamos omitiendo la conmemoración del aniversario número cincuenta de la decisión, por parte del presidente John F. Kennedy, de lanzar el más destructivo y homicida acto de agresión del periodo posterior a la II Guerra Mundial: la invasión de Vietnam del Sur, seguida de la de Indochina, que dejó millones de muertos y cuatro países devastados, con bajas que siguen aumentando por los efectos a largo plazo de la aspersión de algunos de los cancerígenos más letales conocidos, emprendida para destruir la cubierta vegetal y los cultivos de alimentos.

El blanco principal fue Vietnam del Sur. La agresión se expandió hacia el Norte, luego a la remota sociedad campesina del norte de Laos, y finalmente a la Camboya rural, que fue bombardeada en niveles impactantes, equivalentes a todas las operaciones aéreas aliadas sobre el Pacífico Sur durante la II Guerra Mundial, incluyendo las dos bombas atómicas lanzadas sobre Hiroshima y Nagasaki. En esto, las órdenes de Henry Kissinger fueron llevadas a cabo –“todo lo que vuela sobre todo lo que se mueve”-, un llamado al genocidio con pocos precedentes en el registro histórico. Poco de esto es recordado. La mayoría es escasamente conocido fuera de los estrechos círculos de activistas.

Cuando la invasión fue lanzada, cincuenta años atrás, la inquietud fue tan leve que hubo pocos esfuerzos de justificación, salvo la vehemente invocación el presidente según el cual “estamos siendo confrontados alrededor del mundo por una monolítica y despiadada conspiración que depende principalmente de medios encubiertos para expandir su esfera de influencia”, y si esa conspiración logra sus objetivos en Laos y Vietnam, “las puertas estarán abiertas de par en par”.

En otros lugares, advirtió además que “los complacientes, autoindulgentes, las sociedades débiles están a punto de ser barridas junto con los escombros de la historia y [solo] los fuertes [...] tienen posibilidades de sobrevivir”, reflexionando en este caso sobre el fracaso de Estados Unidos en su intento de aplastar la independencia cubana mediante la agresión y el terror.

Cuando empezaron a escalar las protestas, media docena de años más tarde, el respetado especialista en Vietnam e historiador militar Bernard Fall, ninguna paloma, pronosticó que “Vietnam, como entidad cultural e histórica [...] está amenazada por la extinción [...] el campo muere literalmente bajo los golpes de la máquina militar más grande desatada jamás en un área de ese tamaño”. Se refería de nuevo a Vietnam del Sur.

Cuando la guerra terminó ocho horribles años más tarde, la opinión dominante estaba dividida entre aquellos que describían la guerra como una “noble causa” que pudo haberse ganado con un poco más de dedicación, y en el extremo opuesto los críticos, para quienes fue “un error” que resultó demasiado costoso. Para 1977, el Presidente Carter generó poca atención cuando explicó que no teníamos “ninguna deuda” con Vietnam porque “la destrucción fue mutua”.

Hay, en todo esto, importantes lecciones para el presente, aparte de recordarnos que solo los débiles y derrotados son llamados a responder por sus crímenes. Una de ellas implica que para comprender lo que está pasando debemos atender no solo a los eventos críticos del mundo real, frecuentemente descartados de la historia, sino también a las creencias de los líderes y la opinión de la élite, por muy teñidas de fantasía que parezcan. Otra lección es que al lado de los vuelos de la imaginación contruidos para aterrorizar y movilizar al público (y quizá creídos por algunos que resultan atrapados en su propia retórica), hay también planes geoestratégicos basados en principios que son racionales y estables durante largos periodos porque están enraizados en instituciones sólidas y en sus preocupaciones. Esto es verdad en el caso de Vietnam. Volveré sobre este punto, solo señalo aquí que los factores que dan continuidad a la acción de los Estados se encuentran generalmente bien ocultos.

La guerra de Irak es un caso instructivo. Fue vendida a un público aterrorizado con los usuales argumentos de la defensa propia contra una impresionante amenaza a la supervivencia: la “única pregunta”, declararon George Bush y Tony Blair, era si Saddam Hussein terminaría su programa de desarrollo de armas de destrucción masiva. Cuando la única pregunta recibió la respuesta equivocada, la retórica gubernamental cambió sin ningún esfuerzo a nuestro “anhelo de democracia” y la opinión debidamente educada continuó su curso, como era de esperarse. Pura rutina.

Posteriormente, a medida que el fracaso de los Estados Unidos en Irak resultaba más difícil de esconder, el gobierno aceptó en silencio lo que todo el

tiempo había sido claro. En 2007-2008, la administración anunció oficialmente que un acuerdo definitivo debería garantizar bases militares para EEUU y el derecho a operaciones de combate, además de privilegiar a sus inversores en el rico sistema de energía –demandas abandonadas luego a regañadientes frente a la resistencia iraquí-. Y todo bien oculto para la población en general.

### *Midiendo la decadencia americana*

Con estas lecciones en mente, resulta útil mirar lo que destacan las más importantes revistas de política y opinión en la actualidad. Limitémonos a la publicación más prestigiosa del establecimiento, *Foreign Affairs*. El titular que encabeza la portada de diciembre de 2011 dice en negrilla: “¿Se acabó América?”.

El artículo principal llama a “restringir” las “misiones humanitarias” en el extranjero pues están consumiendo la riqueza de la nación, y así, detener la decadencia estadounidense, que es el tema principal en el discurso de las relaciones internacionales, usualmente acompañado por el corolario de que el poder está cambiando hacia el Oriente, China, y (tal vez) India.

Los artículos principales son sobre Israel-Palestina. El primero, escrito por dos altos oficiales israelíes, se titula “El problema es el rechazo palestino”: el conflicto no puede resolverse porque los palestinos se rehúsan a reconocer a Israel como un Estado judío –conformándose de ese modo a los estándares de las prácticas diplomáticas: se reconoce a los Estados, pero no a los sectores privilegiados dentro de estos-. La demanda es poco más que un nuevo mecanismo para detener la amenaza de arreglos políticos que puedan minimizar los objetivos expansionistas de Israel.

La posición contraria, defendida por un profesor estadounidense, lleva por título “El problema es la ocupación”, el subtítulo es: “Cómo la ocupación está destruyendo la nación”. ¿Qué nación? Israel, por supuesto. El par de artículos aparecen con el titular “Israel bajo asedio”.

El número de enero de 2012 destaca otro nuevo llamado a bombardear a Irán ahora, antes que sea demasiado tarde. Alertando sobre el “peligro de la disuasión”, el autor sugiere que

*“los escépticos de la acción militar son incapaces de apreciar el verdadero peligro que un Irán con armas nucleares puede significar para los intereses de EEUU en Oriente Medio y más allá. Y sus oscuros pronósticos asumen que la cura puede ser peor que la enfermedad – esto es, que las consecuencias de un ataque de Estados Unidos contra Irán pueden ser tan malas o peores que las que resulten del logro, por parte de Irán, de sus ambiciones nucleares-. La verdad es que un golpe militar dirigido a destruir el programa nuclear de Irán, si es manejado cuidadosamente, puede evitar a la región y al mundo una amenaza muy*

*real, y mejorar dramáticamente la seguridad nacional a largo plazo de los Estados Unidos”*

Otros afirman que los costos pueden ser demasiado altos, y en los extremos algunos incluso señalan que un ataque puede violar el derecho internacional –como también lo hace la posición de los moderados, quienes frecuentemente emiten amenazas de violencia, que violan la Carta de las Naciones Unidas-.

Revisemos entonces estas preocupaciones dominantes.

La decadencia americana es real, aunque la visión apocalíptica refleja la familiar percepción de la clase dirigente, según la cual cualquier cosa excepto el control total conducirá al total desastre. Pese a los quejidos lastimeros, los EEUU permanecen como el poder mundial de dominación por amplio margen, sin competidores a la zaga, no solamente en la dimensión militar, en la cual por supuesto EEUU mantiene la supremacía.

China e India han registrado un rápido (aunque fuertemente inequitativo) crecimiento, pero siguen siendo países muy pobres, con grandes problemas internos que no enfrenta occidente. China es el mayor centro de manufacturas del mundo, pero lo es en gran medida como una planta de ensamblaje periférica para los poderes industriales avanzados y para las multinacionales occidentales. Esto puede cambiar con el tiempo. La manufactura regularmente provee las bases para la innovación, frecuentemente grandes saltos hacia adelante, como lo que ahora ocurre en China. Un ejemplo que tiene impresionado a los especialistas occidentales es la apropiación, por parte de la potencia asiática, del creciente mercado de paneles solares, no a partir del trabajo barato sino de la planificación coordinada y creciente innovación.

Pero los problemas que encara China son serios. Algunos son demográficos, como los analizados por *Science*, el semanario científico más importante de EEUU. El estudio muestra que la mortalidad decreció bruscamente durante los años maoístas, “fundamentalmente como resultado del desarrollo económico y de mejoras en la educación y los servicios de salud, especialmente el movimiento de la higiene pública, se dio una brusca caída en la mortandad por enfermedades infecciosas”. Este progreso terminó con el inicio de las reformas capitalistas treinta años atrás, y la tasa de defunciones se ha incrementado desde entonces.

Más aún, el reciente crecimiento económico chino ha dependido sustancialmente de un ‘bono demográfico’, una enorme población en edad de trabajar. “Pero la ventana para cosechar este bono puede cerrarse pronto”, con un “profundo impacto en el desarrollo”: “el exceso de mano de obra barata, que es uno de los principales factores que impulsan el milagro económico chino, ya no va a estar disponible”.

La demografía es solo uno de muchos serios problemas por delante. Para India, los problemas son de lejos más severos.

No todas las voces prominentes prevén la decadencia americana. Dentro de los medios internacionales, no hay ninguno más serio y responsable que el londinense *Financial Times*. Recientemente, dedicó una página completa a la expectativa optimista de que la nueva tecnología para extraer combustibles fósiles norteamericanos pueda impulsar a los EEUU a volverse energéticamente independiente, y como consecuencia a retener otro siglo su hegemonía global. No hay ninguna mención del tipo de mundo que EEUU podría dominar en este feliz evento, pero no por falta de evidencia.

Más o menos al mismo tiempo, la Agencia Internacional de Energía –IEA por sus siglas en inglés- reportó que, con el rápido crecimiento de las emisiones de carbono por el uso de combustibles fósiles, el límite de seguridad será superado en 2017, si el mundo continúa con el presente ritmo. “La puerta se está cerrando” dijo el economista en jefe de la IEA, “y muy pronto se cerrará para siempre”.

Poco antes el Departamento de Energía de los Estados Unidos reportó los datos más recientes sobre emisiones de dióxido de carbono, que “han saltado a las cifras más altas registradas”, a niveles por encima del peor escenario anticipado por el Panel Internacional sobre el Cambio Climático –IPCC por sus siglas en inglés-. Esto no constituye una sorpresa para muchos científicos, incluyendo a los del Programa de Cambio Climático del Instituto Tecnológico de Massachusetts, que por años ha advertido que las predicciones del IPCC eran demasiado conservadoras.

Tales críticos de las predicciones del IPCC no reciben prácticamente atención, excepto por los radicales del negacionismo, que son financiados por el sector corporativo, junto con las grandes campañas propagandísticas que han conducido a los estadounidenses fuera del espectro internacional, por la desestimación de las amenazas. El respaldo empresarial se traduce también directamente en poder político. El negacionismo forma parte del catequismo entonado por los candidatos republicanos durante la farsa de campaña actual, y en el Congreso son lo suficientemente poderosos como para abortar incluso los esfuerzos para investigar sobre los efectos del calentamiento global, ni hablemos de hacer algo serio al respecto.

En breve, la decadencia americana puede quizás detenerse si abandonamos la esperanza de una sobrevivencia decente, una posibilidad bastante real dado el balance de fuerzas en el mundo.

### ***'Perdiendo' China y Vietnam***

Al dejar estos pensamientos poco alentadores a un lado, una mirada cercana a la decadencia americana muestra que China, de hecho, juega un importante rol,

como desde hace sesenta años. La decadencia que ahora suscita tal preocupación no es un fenómeno reciente. Se remonta al final de la II Guerra Mundial, cuando los EEUU poseían la mitad de la riqueza mundial, una incomparable seguridad y alcance global. Los planificadores estaban muy conscientes de esta enorme disparidad de poder, y de hecho tenían la intención de mantenerlo así.

El punto de vista básico fue dibujado con admirable franqueza en un importante documento de Estado de 1948. El autor era uno de los arquitectos del Nuevo Orden Mundial de entonces, el jefe del Equipo de Planificación de Política Pública del Departamento de Estado, el respetado estadista y académico George Kennan, una paloma moderada dentro del espectro de la planificación. Él observó que el objetivo central de la política era el mantenimiento de la “posición de disparidad” que separaba nuestra enorme riqueza de la pobreza de los otros. Para alcanzar este objetivo, advirtió, “debemos dejar de hablar de vagos e [...] irreales objetivos, como los derechos humanos, elevación de los estándares de vida y democratización, y “trabajar con conceptos directamente relacionados con el poder” no “limitados por consignas idealistas” sobre “altruismo y beneficencia mundial”.

Kennan se refería específicamente a Asia, pero las observaciones se generalizan, con excepciones, para los participantes de un sistema global manejado por EEUU. Se sobreentendía que las “consignas idealistas” debían ser exhibidas cuando se dirigían a otros, especialmente a las clases intelectuales, de quienes se esperaba que las promulgaran.

Los planes que Kennan ayudó a formular e implementar dieron por sentado que Estados Unidos controlaría el Hemisferio Occidental, el Lejano Oriente, el hasta entonces Imperio Británico (incluyendo los incomparables recursos energéticos de Medio Oriente), y tanto de Eurasia como fuera posible, de modo crucial sus centros comerciales e industriales. Estos no eran objetivos poco realistas, dada la distribución de poder. Pero de inmediato se inició la decadencia.

En 1949, China declaró su independencia, un evento conocido en el discurso occidental como “la pérdida de China” -en los EEUU, acompañado de amargas recriminaciones y conflicto acerca de los responsables de dicha pérdida-. La terminología es reveladora. Solo se puede perder algo que se posee. La presuposición tácita era que China pertenecía por derecho a los EEUU, junto con la mayor parte del resto del mundo, según asumían en gran medida los planificadores de la posguerra.

La ‘pérdida de China’ fue el primer gran paso en la ‘decadencia americana’. Tuvo importantes consecuencias en materia de política pública. Una fue la inmediata decisión de apoyar el esfuerzo de Francia para reconquistar Indochina, hasta hace poco su colonia, para evitar que esta también pudiera ‘perderse’.

Indochina en sí misma no era mayor preocupación, pese a las aseveraciones sobre sus valiosos recursos, por parte del presidente Eisenhower y otros. Más bien, la preocupación era la “teoría dominó”, que resulta frecuentemente ridiculizada cuando los dominós no caen, pero que se mantiene como un principio rector de la política porque suena bastante racional. Para adoptar la versión de Henry Kissinger, una región que cae fuera de control puede convertirse en un “virus” que puede “esparcir el contagio”, induciendo a otras a seguir la misma vía.

En el caso de Vietnam, la cuestión era que el riesgo del virus del desarrollo independiente pudiera afectar Indonesia, que realmente tenía recursos valiosos. Y esto podía llevar a Japón –el “superdominó”, como fue llamado por el prominente historiador de Asia John Dower- a “acomodarse” en un Asia independiente como su centro industrial y tecnológico, en un sistema que podría escapar al alcance del poder estadounidense. Esto significaría que, en efecto, hubiera perdido la fase del Pacífico de la II Guerra Mundial, que fue luchada para prevenir el intento de Japón por establecer un Nuevo Orden en Asia.

La vía para lidiar con tal problema es clara: destruir el virus e “inocular” aquello que podría ser infectado. En el caso de Vietnam, la elección racional era destruir cualquier esperanza de un desarrollo exitoso e independiente, e imponer brutales dictaduras en las regiones colindantes. Esas tareas se sacaron adelante con éxito –pero la historia tiene su propia astucia y algo similar a lo que se temía se ha estado desarrollando desde entonces en Asia Oriental, para profunda decepción de Washington-.

La victoria más importante de las guerras de Indochina fue en 1965, cuando un golpe militar respaldado por EEUU en Indonesia dirigido por el General Suharto cometió crímenes masivos que fueron comparados por la CIA a los de Hitler, Stalin y Mao. La “escalofriante matanza a gran escala”, como fue descrita por el New York Times, fue reportada fielmente por el establecimiento, y con irrestricta euforia.

Esto fue un “rayo de luz para Asia” como el notable comentarista liberal James Reston escribió en el Times. El golpe terminó con la amenaza de democracia mediante la demolición del partido de masas de los pobres, estableciendo una dictadura que procedió a adquirir uno de los peores historiales de violaciones a los derechos humanos en el mundo, y que arrojó a los pies de los inversionistas occidentales la riqueza del país. Sorprende un poco que, después de muchos otros horrores, incluyendo la casi invasión genocida de Timor Oriental, Suharto fue bienvenido por la administración Clinton en 1995 como “nuestro tipo de hombre”.

Años después de los grandes eventos de 1965, el Asesor de Seguridad Nacional de Kennedy y Johnson reflexionó que hubiera sido sabio terminar la guerra de Vietnam en ese momento, con el “virus” casi destruido y el primer dominó sólidamente arraigado en su sitio, respaldado por otras dictaduras apoyadas por EEUU en la región.

Procedimientos similares han sido aplicados rutinariamente en otros lugares. Kissinger se refería específicamente a la amenaza de democracia socialista en Chile. Esta amenaza terminó con otra fecha olvidada, que los Latinoamericanos llaman ‘el primer 9/11’, cuyos efectos violentos y amargos exceden a los del 9/11 conmemorado en Occidente. Una dictadura feroz fue impuesta en Chile, como parte de una plaga de brutal represión desplegada sobre América Latina, que alcanzó a Centroamérica bajo Reagan. Los virus han generado preocupaciones en otros lugares también, incluyendo Medio Oriente, donde la amenaza del nacionalismo secular ha preocupado frecuentemente a los planificadores británicos y estadounidenses, induciéndolos a apoyar el fundamentalismo islámico radical para contrarrestarlo.

### ***La concentración de la riqueza y la decadencia americana***

A pesar de dichas victorias, la decadencia americana continuó. Hacia 1970, la parte de la riqueza mundial que pertenecía a los EEUU cayó a cerca del 25%, más o menos donde permanece hasta ahora, aún colosal pero muy por debajo de la del final de la II Guerra Mundial. Por entonces, el mundo industrial era “tripolar”. Una Norteamérica basada en EEUU, una Europa basada en Alemania, y un Asia oriental que para entonces era una dinámica región industrial con base en Japón, pero que ahora incluye las antiguas colonias japonesas de Taiwán y Corea del Sur, y más recientemente China.

En ese momento, la decadencia americana entró en una nueva fase: un declive conscientemente autoinfligido. Desde los setentas ha habido un cambio significativo en la economía estadounidense, cuando los planificadores, privados y estatales, viraron hacia la financiarización y la extraterritorialización de la producción, dirigida en parte por el declive de la tasa de beneficio en las manufacturas domésticas. Estas decisiones iniciaron un círculo vicioso en el cual la riqueza se concentró significativamente (y de forma dramática en el 0.1% de la población), dando paso a la concentración del poder político, con el que se desarrolló a su vez legislación para sacar adelante el ciclo posterior: impuestos y otras políticas fiscales, desregulación y cambios en las reglas de la gobernanza corporativa, generando enormes ganancias a los ejecutivos, y así sucesivamente.

Mientras tanto, para la mayoría, los salarios reales permanecieron largamente estancados, por lo que la gente solo podía salir adelante mediante el drástico aumento de la carga de trabajo (mucho más que en Europa), deudas insostenibles y repetidas burbujas desde los años de Reagan, que crearon una riqueza de papel que inevitablemente desapareció cuando estallaron (y los perpetradores fueron rescatados por los contribuyentes). Paralelamente, el sistema político ha sido crecientemente desecho, en tanto los dos partidos han ido adentrándose en lo profundo de los bolsillos corporativos por la elevación del costo de las campañas, los Republicanos al nivel de la farsa, los demócratas (ahora en su mayoría los antiguos “republicanos moderados”) pisándoles los talones.

Un estudio reciente del Instituto de Política Económica, que por años ha sido la más fuente confiable de datos sobre este proceso, se titula “Fracaso por diseño”. La frase “por diseño” es certera. Otras opciones eran ciertamente posibles. Y como el estudio señala, el “fracaso” tiene sello de clase. No hay fracaso para los diseñadores. Lejos de esto. Más bien, las políticas son un fracaso para la inmensa mayoría, el 99% en el imaginario de los movimientos *Occupy* –y para el del país-, que ha decaído y continuara haciéndolo bajo esas políticas.

Un factor es la extraterritorialización de las manufacturas. Como ilustra el ejemplo de los paneles solares mencionado antes, la capacidad manufacturera provee las bases y los estímulos para la innovación que conduce a mayores etapas de sofisticación en producción, diseño e invención. Esto también está siendo extraterritorializado, lo que no es un problema para los *money mandarins* quienes crecientemente diseñan las políticas, pero sí para los trabajadores y las clases medias, y un desastre real para los más oprimidos, los afroamericanos, quienes nunca han logrado escapar del legado de la esclavitud y sus horribles consecuencias, y cuya escasa riqueza casi desapareció con el colapso de la burbuja inmobiliaria de 2008 que desencadenó la más reciente crisis financiera, hasta ahora la peor.

## II.

En los años de consciente y autoinfligida decadencia en casa, las “pérdidas” continuaron incrementándose en distintos lugares. En la década pasada, por primera vez en 500 años, Suramérica ha dado pasos exitosos para liberarse por sí misma de la dominación occidental, otra pérdida sería. La región se ha movido hacia la integración, y ha empezado a encargarse de algunos de los terribles problemas internos de sociedades dirigidas, en su mayoría, por élites europeizadas, ínfimas islas de extrema riqueza perdidas en un mar de miseria. Muchos países de la región se han librado de todas las bases militares estadounidenses y del control del FMI. Una organización recientemente conformada, la Comunidad de Estados Latino Americanos y Caribeños –Celac-, incluye a todos los países del hemisferio, con excepción de EEUU y Canadá. Si efectivamente funciona, puede ser otro paso en la decadencia estadounidense, en este caso, en el que siempre ha sido considerado “el patio trasero”.

Incluso, más sería la pérdida de los países del Medio Este y África del Norte –MENA- que han sido considerados por los planificadores, desde los cuarentas, como “una estupenda fuente de poder estratégico, y uno de los más grandes trofeos materiales en la historia mundial”. El control de las reservas de energía de MENA otorgaría “control substancial del mundo” en palabras del influyente asesor de Roosevelt, A. A. Berle.

Ciertamente, si las proyecciones sobre un siglo de independencia energética de los EEUU, basado en los recursos de Norteamérica, resultaran ser realistas, la importancia de controlar MENA podría decaer algo, aunque probablemente no

mucho. La mayor preocupación siempre ha sido el control más que el acceso. Como sea, las probables consecuencias para el equilibrio del planeta son tan inminentes, que la discusión puede ser básicamente un ejercicio académico.

La Primavera Árabe, otro proceso de histórica importancia, puede conllevar al menos una “pérdida” parcial de MENA. Los EEUU y sus aliados han intentado tenazmente prevenir este resultado –hasta ahora con considerable éxito-. Su política hacia los levantamientos populares se ha mantenido dentro de los mismos lineamientos: apoyar a las fuerzas más maleables a la influencia y el control de EEUU.

Los dictadores preferidos son apoyados mientras puedan guardar el control –como en los grandes Estados petroleros-. Cuando ya no es posible por más tiempo, entonces se descartan y se intenta restaurar el antiguo régimen tanto como sea posible (como en Túnez y Egipto). El patrón general es familiar: So-moza, Marcos, Duvalier, Mobutu, Suharto y muchos otros. En un caso, Libia, los tres poderes imperiales tradicionales intervinieron por la fuerza y participaron en una rebelión para derrocar a un dictador volátil y poco confiable, abriendo el camino, como se espera, para un más eficiente control sobre los ricos recursos de Libia (fundamentalmente petróleo, pero también agua, que interesa particularmente a las corporaciones francesas), a una posible base para el Comando de los Estados Unidos en África (hasta ahora restringida a Alemania), contrarrestando además el crecimiento de la penetración China. En lo que a políticas respecta, ha habido pocas sorpresas.

Crucialmente, es importante reducir la amenaza de una democracia que funcione, en la que la opinión popular pueda tener influencia política significativa. Esto de nuevo es rutina, y bastante comprensible. Una mirada a los estudios de opinión pública, realizados por las agencias encuestadoras de EEUU en los países de MENA, fácilmente explica el temor occidental a una auténtica democracia en la cual la opinión pública pueda influir significativamente en la política pública.

### *Israel y el Partido Republicano*

Consideraciones similares se transfieren directamente a la segunda mayor preocupación del número de *Foreign Affairs* citado en la primera parte, el conflicto árabe-israelí. El temor a la democracia ha sido exhibido más claramente en este caso. En enero de 2006, una elección tuvo lugar en Palestina, declarada libre y limpia por los observadores internacionales. La reacción instantánea de los EEUU (y por supuesto de Israel), con Europa siguiéndola educadamente, fue imponer fuertes sanciones a los palestinos por votar de modo equivocado.

Esto no es una innovación, está bastante de acuerdo con el general y poco sorprendente principio reconocido por la corriente académica dominante: los EEUU apoyan la democracia si y solo si, los resultados son acordes con sus

objetivos económicos y estratégicos, según la atribulada conclusión del neoreganista Thomas Carothers, el más cuidadoso y respetado analista académico de las iniciativas de “promoción de la democracia”.

De modo más amplio, por 35 años los EEUU han liderado el campo ‘rechacionista’ en el conflicto árabe-israelí, bloqueando el consenso internacional que llama a un arreglo político, en términos demasiado bien conocidos como para requerir ser repetidos. El mantra occidental es que Israel busca una negociación sin condiciones previas, mientras que Palestina se rehúsa. Lo opuesto es más acertado. Los EEUU e Israel demandan estrictas condiciones, que están además diseñadas para asegurar que las negociaciones conducirán a una capitulación de Palestina en aspectos cruciales, o a ningún lado.

La primera precondition es que las negociaciones deben ser supervisadas por Washington, lo que tiene tanto sentido como demandar que Irán supervise las negociaciones entre sunitas y chiítas en Irak. Puede haber negociaciones serias bajo los auspicios de un partido neutral, preferiblemente uno que cuente con respeto internacional, por ejemplo Brasil. Las negociaciones buscarían resolver los conflictos entre los dos antagonistas: EEUU e Israel por un lado, la mayor parte del mundo por el otro.

La segunda precondition es que Israel debe ser libre de expandir sus asentamientos ilegales en la Ribera Occidental. Teóricamente, EEUU se opone a ellos, pero con un ligero golpe en la muñeca, mientras continúa brindando apoyo económico, diplomático y militar. Cuando los EEUU han tenido algunas ligeras objeciones sobre sus acciones, fácilmente las bloquea, como en el caso del proyecto E1 que conectaba a la Gran Jerusalén con el pueblo de Ma’leh Adumim, que prácticamente dividía la Ribera Occidental: una prioridad alta para los planificadores israelíes (de todo el espectro), pero que levantó algunas objeciones en Washington, por lo que Israel ha tenido que desarrollar medidas engañosas para ir retirando el proyecto poco a poco.

El simulacro de oposición alcanzó el nivel de farsa el pasado febrero, cuando Obama vetó una resolución del Consejo de Seguridad llamando a la implementación de la política oficial de los EEUU (que también añadía la incontrovertible observación de que los asentamientos como tales eran ilegales, independientemente de su expansión). Desde aquel entonces, se ha hablado poco de la posibilidad de detener de la expansión de los asentamientos, que continúan, con estudiada provocación.

Así, cuando representantes israelíes y palestinos prepararon una reunión en Jordania en enero de 2011, Israel anunció una nueva construcción en Pisgat Ze’ev y Har Homa, áreas de la Rivera Occidental que ha declarado como pertenecientes a la ampliamente expandida zona de Jerusalén, anexada, poblada y construida como capital de Israel, todo en violación de órdenes directas del Consejo de Seguridad. Otras movidas promueven un diseño más general de la

separación de los enclaves que pueden ser dejados a la administración palestina, dentro de lo que una vez fue el centro cultural, comercial y político de la vida de su pueblo en la vieja Jerusalén.

Es comprensible que los derechos palestinos sean marginados en el discurso y la política de los EEUU. Los palestinos no tienen ni riqueza, ni poder. No ofrecen prácticamente nada a las preocupaciones de la política estadounidense; de hecho, tienen un valor negativo, como una molestia que agita ‘el vecindario árabe’.

Israel, por el contrario, es un aliado valioso. Es una sociedad rica con una sofisticada y largamente militarizada industria de alta tecnología. Por décadas, ha sido un valioso aliado militar y estratégico, particularmente desde 1967, cuando prestó un gran servicio a los EEUU y sus aliados saudíes con la destrucción del “virus nasserita”, estableciendo una “relación especial” con Washington, en la forma en que ha persistido desde entonces. Es también un foco creciente de inversión para la investigación estadounidense de alto nivel. De hecho, la alta tecnología y particularmente las industrias militares están cercanamente conectadas.

Aparte de las consideraciones elementales de grandes poderes políticos como ese, hay factores culturales que no deben ser ignorados. El sionismo cristiano en Gran Bretaña y EEUU precede largamente al sionismo judío, y ha sido un fenómeno de élite significativo con claras implicaciones en la política pública (incluyendo la Declaración de Balfour, que tomó elementos de él). Cuando el General Allenby conquistó Jerusalén durante la I Guerra Mundial, fue aclamado en la prensa estadounidense como ‘Ricardo Corazón de León’, el que obtuvo por fin la victoria en la Cruzada y expulsó a los paganos de la Tierra Santa.

El siguiente paso era el retorno del Pueblo Escogido a la Tierra Prometida a ellos por el Señor. Articulando el punto de vista de la élite, el Secretario del Interior del presidente Franklin Roosevelt describió la colonización de Palestina como un logro “sin comparación en la historia de la raza humana”. Tales actitudes encuentran su lugar fácilmente dentro de las doctrinas Providencialistas que han sido un fuerte elemento en la cultura popular y de élite desde los orígenes del país: la creencia en que Dios tiene un plan para el mundo y que EEUU está sacándolo adelante bajo la guía divina, tal como ha sido profesada por una larga lista de figuras influyentes.

Además, el Cristianismo Evangélico es una gran fuerza popular en los EEUU. Más hacia los extremos, el Cristianismo Evangélico del Fin de los Tiempos, también tiene enorme alcance popular, vigorizado por el establecimiento de Israel en 1948, revitalizado más todavía por la conquista del resto de Palestina en 1967 –todos signos de que el Fin de los Tiempos y de la Segunda Venida de Jesucristo se acercan-.

Esas fuerzas han devenido particularmente significativas desde los años de Reagan, cuando los republicanos abandonaron la pretensión de ser un partido en el sentido tradicional, mientras se dedican con una casi perfecta disciplina a servir a un diminuto porcentaje de los super-ricos y del sector corporativo. Como sea, el pequeño electorado al que prioritariamente sirve el partido reconstruido no puede proveer demasiados votos, por lo que tiene que buscarlos en otro lugar.

La única opción es la movilización de las tendencias que siempre han estado presentes, aunque raramente como una fuerza política organizada: sobre todo nativistas temblando de miedo y odio, y elementos religiosos que son considerados extremistas desde los estándares internacionales, pero no desde los parámetros de EEUU. Un resultado es la reverencia hacia las supuestas profecías bíblicas, y como consecuencia, no solo un apoyo a Israel, sus conquistas y expansión sino también, amor apasionado por Israel, otra parte central del catequismo que debe ser entonado por los candidatos republicanos –con los demócratas, de nuevo, pisándoles los talones no muy lejos-.

Al dejar de lado estos factores, no se debe olvidar que la “anglófera” –Gran Bretaña y sus retoños- son sociedades basadas en colonialismo de asentamiento, que emergieron sobre las cenizas de los pueblos indígenas, suprimidos o prácticamente exterminados. Las prácticas pasadas deben haber sido correctas, en el caso estadounidense incluso ordenadas por la Divina Providencia. Consecuentemente, hay a menudo una intuitiva simpatía hacia los hijos de Israel cuando siguen una conducta similar. Pero primariamente, los intereses económicos y geoestratégicos prevalecen, y las políticas no están grabadas en piedra.

### ***La “amenaza” iraní y el tema nuclear***

Miremos finalmente al tercero de los temas dominantes abordados en las publicaciones del *establishment* citadas arriba: la “amenaza iraní”. Entre las élites y la clase política, esta es tomada generalmente como la principal amenaza al orden mundial, aunque no entre las poblaciones. En Europa, las encuestas muestran que Israel es considerada la principal amenaza para la paz. En los países del MENA, ese estatus es compartido con los EEUU, hasta el punto que en Egipto, en la víspera de los levantamientos de la Plaza de Tahrir, el 80% consideraba que la región estaría más segura si Irán tuviera armas nucleares. Las mismas encuestas encontraron que solo el 10% considera a Irán una amenaza –a diferencia de los dictadores en el poder, quienes tienen sus propias preocupaciones-.

En los EEUU, antes de las campañas de propaganda masiva de los dos últimos años, una mayoría de la población estaba de acuerdo con la mayor parte del mundo respecto a que, como firmante del Tratado de No Proliferación, Irán tenía derecho a desarrollar uranio enriquecido. E incluso hoy día, una amplia mayoría prefiere los medios pacíficos para tratar con Irán. Hay allí además fuerte oposi-

ción al involucramiento militar si Irán e Israel están en guerra. Solo un cuarto mira a Irán como un preocupación de importancia para los EEUU en general. Pero no es inusual que haya una brecha, frecuentemente un abismo, dividiendo a las políticas y a la opinión pública.

¿Por qué exactamente es considerada Irán una amenaza colosal? La cuestión es discutida raramente, pero no es difícil encontrar una respuesta seria –aunque no, como es usual, en los febriles pronunciamientos-. La respuesta de mayor autoridad es provista por el Pentágono y los servicios de inteligencia en sus reportes regulares al Congreso sobre seguridad global. Ellos reportan que Irán no representa una amenaza militar. Su gasto en este rubro es muy bajo incluso para los estándares de la región, minúsculo por supuesto en comparación con EEUU.

Irán tiene muy poca capacidad de despliegue de fuerzas. Su doctrina estratégica es defensiva, diseñada para detener una invasión lo suficiente como para que la diplomacia se instale. Si Irán está desarrollando su capacidad de armas nucleares, reportan, puede ser parte de una estrategia disuasiva. Ningún analista serio cree que los clérigos gobernantes estén entusiasmados con ver esfumarse su país y sus posesiones, consecuencia inmediata de que estuvieran cerca de iniciar una guerra nuclear. Y ni siquiera es necesario hacer explícitas las razones por las que cualquier liderazgo iraní estaría preocupado por la disuasión, considerando las actuales circunstancias.

El régimen es sin duda una seria amenaza para una buena parte de su propia población –y desafortunadamente no es para nada el único en esa condición-. Pero la principal amenaza para los EEUU e Israel consiste en que Irán intente disuadir su libre ejercicio de violencia. Un peligro adicional es que los iraníes claramente busquen extender su influencia a sus vecinos Irak y Afganistán, e incluso más allá. Estos actos “ilegítimos” son llamados “desestabilizantes” (o peor). En contraste, la imposición forzosa de la influencia estadounidense que alcanza casi la mitad del mundo contribuye a la estabilidad y el orden, de acuerdo con la doctrina tradicional de a quién pertenece el mundo.

Tiene mucho sentido intentar prevenir que Irán se una a los Estados con armas nucleares, entre los que se incluye a los tres que se han negado a firmar el Tratado de No Proliferación –Israel, India y Pakistán-, todos los cuales han sido asistidos en su desarrollo nuclear por los EEUU y que aún continúan siéndolo. No es imposible aproximarse a este objetivo por medios pacíficos mediante diplomacia. Un enfoque que goza de un apoyo internacional abrumador, es el de emprender pasos firmes dirigidos a establecer una zona libre de armas nucleares en el Medio Oriente, incluyendo a Irán e Israel (y aplicado también a las fuerzas que EEUU tiene desplegadas allí), extendiéndose de ser posible hasta el Sur de Asia.

El apoyo a estos esfuerzos ha sido tan fuerte que la administración de Obama se ha visto obligada a estar formalmente de acuerdo, pero con reservas, específicamente respecto a que el programa de armas nucleares de Israel no debe ser



puesto bajo los auspicios de la Asociación de Energía Atómica, y que ningún Estado (lo que significa EEUU) puede ser requerido para entregar información acerca de las actividades e instalaciones nucleares de Israel, incluyendo lo referente a previas transferencias nucleares”. Obama también acepta la posición de Israel, según la cual cualquier propuesta de ese tipo es vigente con la condición de que se acepte un acuerdo de paz integral, el cual EEUU puede dilatar de manera indefinida.

La anterior revisión no llega de ninguna manera a ser exhaustiva, sobra decirlo. Entre algunos de los tópicos importantes no discutidos está el cambio de las políticas militares en la región Asia-Pacífico, con los nuevos incrementos en el enorme sistema de bases militares, en proceso justo ahora, en la isla Jeju de Corea del Sur y el Noroeste de Australia, todos elementos de la política de “contención de China”. Estrechamente relacionado está el tema de las bases estadounidenses en Okinawa, furiosamente rechazadas por la población durante muchos años y foco de una continua crisis en las relaciones EEUU-Tokio-Okinawa.

Revelando cuán poco han cambiado las suposiciones fundamentales, los analistas estratégicos de los EEUU describen el resultado de los programas militares de China como “un ‘dilema de seguridad clásico’, a través del cual los programas militares y las estrategias nacionales considerados defensivos por sus planificadores son vistos como amenazantes por el otro lado”, escribe Paul Godwin del Instituto de Investigación en Política Exterior. El dilema de seguridad surge en torno al control de los mares chinos. Los EEUU consideran sus políticas para controlar estas aguas como ‘defensivas’, mientras China las considera amenazantes; correspondientemente, China considera sus acciones en áreas cercanas como “defensivas” mientras EEUU las considera amenazantes. Ningún debate de esta naturaleza es siquiera imaginable en lo que respecta a las zonas costeras de EEUU. Este “clásico dilema de seguridad” tiene sentido, de nuevo, bajo el supuesto que EEUU tiene el derecho a controlar la mayor parte del mundo, y que la seguridad estadounidense requiere algo cercano al control global absoluto.

Aunque los principios de la dominación imperial han experimentado poco cambio, la capacidad de implementarlos ha decaído marcadamente, en tanto el poder ha sido más ampliamente distribuido en un mundo que se va diversificando. Las consecuencias son muchas. Es, sin embargo, muy importante tomar en cuenta que –infortunadamente- ninguna de estas disipa las dos nubes oscuras que flotan sobre cualquier apreciación del orden global: guerra nuclear y catástrofe ambiental, ambas amenazando literalmente la sobrevivencia decente de la especie.

Por el contrario, ambas amenazas siguen siendo inminentes, y lo son de modo creciente.

## MEDIOS AUDIOVISUALES: LA REGULACIÓN INDISPENSABLE

*Santiago Druetta*

*El modelo neoliberal colonizó las prácticas y el pensamiento económico, político y académico. Hoy, en un nuevo momento histórico observamos que para hacer frente a los problemas y desafíos heredados de aquella experiencia, se necesita ir desmontando una visión de mundo grabada a fuego y amplificadas hasta el hartazgo por esa máquina de ver e interpretar que llamamos televisión.*

La vida social ha tendido a ser “naturalizada” como negociación, como intercambio de equivalentes entre individuos esencialmente iguales, como competencia entre pares urgidos por maximizar un beneficio siempre expresado o expresable en unidades monetarias. Y esa visión fue objetivada tanto en las legislaciones como en nuestras disposiciones a percibir e interpretar la realidad y, por tanto, en el modo de actuar en ella.

Bajo semejantes supuestos de la vida como un *marketing*, no puede extrañar que las industrias culturales<sup>1</sup> se asumieran como otra industria cualquiera y que su “desregulación” y absoluta “mercantilización” se percibiera como lo más lógico. Basta recordar, como ejemplo, que hasta hace menos de dos años, en la legislación argentina, las licencias de radio y televisión estaban vedadas para entidades sin ánimo de lucro.

Y si en el mundo de las actividades económicas en general pudimos observar que las políticas neoliberales condujeron sistemáticamente a la concentración y a la exclusión económica, su manifestación en las industrias culturales se vuelve más sobrecogedora porque vemos allí reduplicarse los efectos también sobre la cultura, entendida esta como clave de interpretación y acción que cohesiona o separa a los grupos, según sea más o menos homogéneamente compartida.

Hoy, el desafío de transformar las estructuras económicas es central para muchos gobiernos sudamericanos y movimientos sociales; tanto más urge la transformación de la radio, la TV y las industrias culturales en general, que tienen la absoluta particularidad de actuar simultáneamente en el campo de los negocios y en el de la cultura y, por tanto, en la socialización.

En honor a sus derechos de propiedad, ellas hacen de los discursos sociales una mercancía producida a partir de esa materia prima fundamental que es el lenguaje, las creencias, las tradiciones y todo el conocimiento. Materia prima de la que se apropian como si nadie la hubiera producido y como si se tratase de naturaleza virgen. Pero excede a las posibilidades de esas líneas explicar la complejidad que suponen las industrias culturales en su doble dimensión de productoras de mercancías y de ‘visiones de mundo’ (que nunca son neutras), lo que las constituye en poderosas ‘armas’ con las que se disputan posiciones de poder en casi todos los espacios de la vida social.

Entre todas esas industrias culturales, las audiovisuales en general y en particular la radio y televisión<sup>2</sup>, han logrado construir las mayores audiencias llegando a ellas con mucha facilidad. Además, ligadas hoy con las nuevas tecnologías de la informática y las telecomunicaciones, prometen una centralidad creciente en nuestras vidas.

Todo esto justifica intentar, pese a las dificultades, una rápida reseña sobre sus orígenes y desarrollo, los tratamientos más comunes que se les ha dado y los desafíos que vienen planteando a partir de las innovaciones tecnológicas, las transformaciones en los modos de producción y circulación y otros aspectos que no deberían omitirse en los debates, especialmente ahora cuando Argentina y Venezuela están implementando nuevas leyes que regulan el campo audiovisual, Brasil sancionó una que al menos ya regula la televisión por suscripción, Uruguay avanzó en la regulación de medios comunitarios, Bolivia los incluye desde una reforma constitucional y en Ecuador la ley de radiodifusión impone uno de los más acalorados debates.

Sin una reflexión cuidadosa corremos el riesgo de terminar legislando un tipo de radiodifusión que, a partir de las nuevas tecnologías, está en vía de extinción. Sin atender a las lógicas que estructuran a la radiodifusión es fácil caer en la trampa de la “libertad de prensa”; Un argumento que tiende a confundir a ese mítico pensador iluminista, que defendía la libertad a fuerza de tinta y argumentos, con los grandes *holdings* transnacionales que manejan el negocio de la comunicación a escala planetaria.

### ***Dos grandes modelos***

La televisión tiene su origen más o menos simultáneamente en Europa y EEUU, aunque con desarrollos tan diferentes que se presentan como ‘modelos’ contrapuestos. El europeo, como TV gestionada por el Estado y destinada al ciudadano, financiada mediante un impuesto específico y que asumía la función de educar, informar y entretener, todo esto resumible en la noción de televisión pública. El otro fue la TV creada y gestionada por capitales privados, destinada al consumidor y financiada publicitariamente; cuya función es casi exclusivamente la de entretener: la noción de televisión privada. Es el caso paradigmático de los Estados Unidos

que, más rápida o más lentamente, fue tornándose predominante a nivel mundial. Comprender la diferencia de modelos requiere tener en cuenta que el fuerte desarrollo de la TV tiene lugar precisamente a partir de la posguerra y en dos escenarios francamente diferentes. En aquella Europa devastada y hambrienta no podía haber suficientes compradores de receptores de TV. Es decir que no había público y menos ‘consumidores’ capaces de seducir a las pocas agencias de publicidad que son, aún hasta ahora, la base de financiación de la televisión abierta privada. No era viable la TV-negocio. En los EEUU en cambio, su economía fortalecida durante la guerra aseguraba la masa de consumidores necesaria para adquirir tanto los aparatos de TV, como el resto de los productos de consumo que la renovada industria publicitaria ponía en pantalla.

Eso explica en parte, también, que fuera en EEUU donde se contaba con un empresariado dispuesto a adelantar el capital indispensable para la costosa producción de los contenidos que exige una programación diaria y atractiva. Sin olvidar, además, que los EEUU habían desarrollado una industria cinematográfica enorme que, si bien inicialmente vio en la TV a una enemiga, en poco tiempo descubrió la conveniencia de un buen matrimonio.

La explicación difícilmente podría limitarse a la variable económica. La debilidad por la que atravesaban los Estados europeos, urgidos a restaurar y redefinir consensos e identidades, justificó seguramente la preocupación político-cultural por parte de los Estados Nacionales que vieron en la televisión un excelente instrumento. Y sin embargo, tampoco habría que atribuirlo todo a los condicionantes propios de la posguerra, porque el modelo europeo resultaba bastante afín al que tuvo el desarrollo de la radio (con España como excepción).

Simétricamente, en el desarrollo de la radiofonía norteamericana, el sector privado<sup>3</sup> tuvo casi el completo liderazgo; ya a partir de los años veinte encontramos en el negocio radiofónico norteamericano nombres como Westinghouse, AT&T, General Electric y United Fruit Company que seguirán presentes, luego, en el mundo de la TV.

Estos dos modos de administración supusieron formas distintas de financiamiento, diferentes políticas de desarrollo y, al menos en principio, dos modos de concebir los contenidos. Lo que justificó a menudo la confusa, y quizás poco inocente, simplificación que reduce el debate a los términos “regulación-desregulación”, o lo que se toma por equivalente: ‘control y monopolio estatal vs. libre mercado’.

En todo caso, la discusión de fondo gira en torno a si la producción y circulación de los productos audiovisuales, en particular, y la de los bienes simbólicos, en general, debería tratarse como una mercancía más, o asumirse como un servicio público. Aun si se aceptan como una mercancía cualquiera, habría que señalar características que refutan cualquier posibilidad de dejarla librada a la mano invisible -suponiendo que tal mano exista y sea eficiente en otros espacios mercantiles-

### **Regulación estatal**

La necesidad de regulación para la industria radial y televisiva se evidencia indispensable cuando observamos su tendencia ‘natural’ al oligopolio. Ellas, como el cine o las empresas discográficas, afrontan altas y riesgosas inversiones en la elaboración de costosos prototipos, a partir de los que luego se comercializan copias de un costo de producción casi nulo. Esto significa que cada nueva copia producida constituye una nueva instancia de amortización del prototipo original y es, en sí misma, irrelevante como inversión. En el audiovisual, especialmente en la televisión, el costo marginal suplementario por cada nuevo consumidor es prácticamente nulo.

Por eso, incluso en la ‘Meca del libre mercado’, la legislación fue y es inflexible. A través de la Comisión Federal de Comunicaciones -FCC-, en EEUU estuvo terminantemente prohibido para las tres redes televisivas (*networks*), ser propietarias de más de siete emisoras cada una. Restricción que fue ampliada a doce recién en 1986 y eliminada en 1996 cuando el sistema estaba consolidado, pero impidiendo que alguna cadena reúna más del 35% de las emisoras existentes.

Esta limitación llevó a las *networks* a emplazar sus estaciones en las grandes ciudades y a buscar contratos de afiliación con estaciones televisivas autónomas diseminadas por el resto del país, con las que negociaban proveyéndoles programación e incluyéndolas en la gestión publicitaria de las grandes campañas nacionales.

Sin embargo, como de este modo se evitaba el monopolio de la difusión pero no necesariamente el de la producción televisiva que las grandes *networks* intentaron controlar, la legislación también prohibía que -en horarios de máxima audiencia- las estaciones afiliadas transmitieran más de tres horas de programación provista por la cabecera, lo que sorteó la concentración de la producción alentando la irrupción de nuevos actores. El comunicólogo español Enrique Bustamante explica que “[...] se constituyó así el mercado de la *sindication*, agencias y productoras independientes (sobre todo, *majors* del cine) que vendían su programación a las emisoras independientes (no afiliadas), y se acrecentó la autonomía de programación de las aproximadamente doscientas estaciones afiliadas tradicionalmente a las *networks*”<sup>4</sup>.

EEUU, el Estado paladín del libre mercado, no solo reguló para atenuar la concentración oligopólica en la producción y difusión televisiva, sino que también lo hizo para no llegar al punto del debilitamiento de las cadenas. Los obstáculos puestos a la aparición de nuevas *networks* fueron suficientes como para que las tres iniciales se mantuvieran solas durante casi cuarenta años, hasta que a finales de los noventa recién nace la Fox.

Seguramente ese equilibrio entre Estado y mercado ayudó a que el modelo norteamericano demostrara una mayor eficiencia, aunque esa noción es siempre peligrosa ya que la lógica mercantil, exportada a la mayoría de los ámbitos de

la vida social, hace que los balances comerciales dominen como única herramienta valorativa.

Sin embargo, en el caso de que se demostrara fehacientemente que la administración estatal de la producción de bienes es poco conveniente, quedaría pendiente la cuestión respecto a los bienes culturales, atentos a la gravitación en torno suyo de los procesos de socialización y conocimiento -que es decir también, atentos a su enorme poder político-. Sería injusto, no obstante, negar ventajas efectivas, como la mejor capacidad productiva lograda en la televisión norteamericana, manifiesta en una oferta cuantitativamente mayor, que permitía la ampliación de los horarios de transmisión y la diversificación temática de los contenidos; factores que marcaron el retraso del audiovisual europeo.

De modo que el modelo estadounidense se impuso en Europa y el cambio de paradigma fue abrupto. Un extremo lo marca Italia que, a mediados de los setenta, es pionera con un rápido proceso de privatización y concentración. Inglaterra quizás constituye el otro polo porque, si bien habilitó una televisión privada ya en 1955, mantuvo a esta y a la BBC en una competencia cortés y bien regulada, entrando recién al final de los ochenta en el cambio y subastando las frecuencias hertzianas recién en 1991. En Francia, si bien hay antecedentes, la auténtica desregulación arranca en 1984. En Alemania la TV privada transmite por cable y satélite desde 1982 y desde 1987 por ondas. En España los canales privados llegarán recién al terminar los ochenta; y en el resto de la Europa occidental los procesos son similares.

### **América Latina**

En nuestro continente, el modelo de desarrollo de la TV es análogo al que tuvo la radiofonía, que ya en entre los veinte y los treinta prefigura su definitivo carácter comercial. Aquí, la radio se desarrolló casi siempre con carácter publicitario y estuvo concentrada en pocos grupos (individuos o familias económica y políticamente poderosos) bajo una precoz influencia norteamericana, que ya para 1945 se expresó en la creación de la AIR (Asociación Interamericana de Radiodifusión), una de las principales promotoras del modelo.

América Latina incorporó muy tempranamente la televisión, con una celeridad propia del mundo desarrollado y una dependencia propia de la periferia. Sería grosero pretender una descripción general que diera cuenta de todos los emprendimientos televisivos que nacieron y dieron sus primeros pasos exhibiendo sus particularidades, pero que de todos modos expresaron importantes aires de familia con los modelos fundadores y un rápido acercamiento a la TV de EEUU, como a sus industrias culturales complementarias<sup>5</sup>.

Hollywood no demoró en colocar sus productos en la pantalla chica latinoamericana, y pese a que en la mayoría de nuestros países, como en Europa y EEUU, se impidió la inversión extranjera en la televisión, la norma fue burlada temprana

y fácilmente. Las cadenas norteamericanas desembarcaron en nuestros países bajo la figura legal de productoras y comercializadoras de contenidos, aunque en realidad fueron socios o propietarios directos de la mayoría de los canales del continente. Goar Mestre, el dueño de la TV cubana que huyó tras la revolución, se convirtió en una especie de gerente continental para el grupo Time-Life y fue uno de los grandes propulsores de la TV en Venezuela, Perú y Argentina. Ese mismo grupo protagonizó un escándalo de proporciones parlamentarias en EEUU y en Brasil por sus relaciones ilegales con la empresa O Globo, aunque de este lado todo tendió a solucionarse rápidamente. ABC compró acciones en las televisiones de quince países de continente y CBS compitió a igual nivel en estas tierras.

En México se transmitió por primera vez en 1950, de modo que fue el primero de Latinoamérica y el sexto país del mundo. Ese mismo año transmitieron por primera vez Brasil y Cuba. Argentina lo hizo en 1951 y Venezuela en 1953 -ocupando el undécimo turno mundial-. Ya para 1960 la TV había llegado a casi toda América Latina, con excepción de algunas naciones insulares del Caribe, Bélice, Paraguay y Bolivia. Los cuatro pioneros serán 'los grandes del continente' hasta el presente y alcanzarán incluso una notable proyección internacional.

Sin embargo, el carácter atrasado y dependiente de nuestros países -que se evidencia en todo su desarrollo industrial- no tendrá su excepción en la industria audiovisual. Y esto vale tanto en lo que hace al equipamiento de producción, difusión y recepción, como a los contenidos.

### ***Falsas antinomias***

En cuanto al equipamiento, según Octavio Gettino, el desarrollo del sector audiovisual latinoamericano nace a contramano de lo que podría ser una regulación, desplegándose fundamentalmente a partir del contrabando de electrónica y lo que aportan las zonas francas. Mientras tanto, la legislación fue siempre a la zaga, blanqueando las situaciones impuestas por el mercado.

Así, los Estados renunciaron a la fijación de normas y sistemas, que es una de las principales formas de regulación, con vistas a un desarrollo nacional de la industria de equipamientos. Se antepuso el interés de un sector económico y mayoritariamente extranacional por encima de cualquier consideración de interés público<sup>6</sup>. El resultado en cuanto al equipamiento técnico fue una superposición anárquica de calidades y precios, sobre la base de legislaciones improvisadas y mercados dominados por las grandes firmas transnacionales. Lo que, desde luego, obstruye el desarrollo de las industrias nacionales ensanchando la brecha con los países centrales.

En segundo lugar, y no menos importante, hubo una fuerte importación de contenidos (programas) e incluso una fuerte dependencia del capital extranjero para desarrollar producciones locales<sup>7</sup>: siempre coexistiendo con tibios intentos oficiales

de producir contenidos educativos y culturales, raramente sostenidos con convicción y que solo excepcionalmente ganaron cierto favor de la audiencia.

Crecientemente, aparecerán intentos de desarrollos productivos locales, más o menos independientes y más o menos exitosos. Pero, tal como sucedió en Europa, fue una televisión orientada fuertemente al mercado, que tendió a producirse dentro de un estilo entretenido y de pasatiempo. Así, y en detrimento de otras formas posibles de hacer TV -que especialmente en México tuvo sus atisbos-, la manufactura de contenidos (tanto como la compra de unidades) se orientó finalmente hacia producciones cada vez más sofisticadas, en el sentido de una espectacularización tan creciente y desmesurada como sus costos. El resultado no pudo ser otro que el predominio de una televisión de entretenimiento, con algo de información.

De todos modos convendrá no exagerar la célebre dicotomía que opone una TV pública dirigida al ciudadano, con la misión de educar, informar y entretener, frente a una TV privada que se limita a entretener a un consumidor. Estos dos modelos, de manera reiterada tienden a ser planteados como una polarización entre lo cultural y lo banal; pero habría que estudiar detenidamente esta supuesta dualidad.

Por un lado, la escasa aceptación que el gran público suele manifestar ante la mayor parte de las producciones 'culturales' exige interrogarse sobre los conceptos que se pusieron en juego para decidir qué debe entenderse por cultura y cultural, lo que a menudo llevó -y lleva- a intentos de generalizar expresiones elitistas, cuando no discursos paternalistas y deslegitimantes de las formas no hegemónicas<sup>8</sup>.

Y en cuanto a la idea de la omisión del ciudadano como destinatario, cabría preguntarse si lo que se omite es al ciudadano, o a un modelo de ciudadano ilustrado, artífice y partícipe de una opinión pública concebida en términos de racionalidad, autonomía y emancipación.

La ciudadanía nunca estuvo ausente en la radiodifusión y menos en la de Latinoamérica, cuya historia es particularmente rica en disputas y alianzas, entre poderes económicos, gobiernos nacionales, locales y extranjeros, así como entre empresarios y gobernantes, todos tratando de usarla para acrecentar su riqueza económica, su reconocimiento social y sus caudales de votos.

Es en referencia a la ciudadanía, y no a otra cosa, que la regulación del sector televisivo se caracterizó por dejar el manejo económico al sector privado, y a los gobiernos el control político. Entretanto, los 'cruces de intereses' políticos y económicos -moneda corriente en la industria cultural- en la TV latinoamericana a menudo han alcanzado los mismos niveles de escándalo que los golpes de Estado y de mercado.

Es posible, en todo caso, que la coincidencia del nacimiento de la TV con el ocaso de un pacto entre el Estado y los sectores populares (despectivamente

llamados ‘populismos’) y el progresivo debilitamiento del Estado de Bienestar -así como el auge neoliberal que coincide con el gran desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación e información- ayude a fortalecer la fantasía de unas industrias culturales orientadas pura y exclusivamente por, y hacia, el mercado. Pero creer que eso significa ignorar al ciudadano, en realidad significa ignorar la dimensión política de este “eclipsamiento” de lo político, como si su propia desvalorización no fuera, en sí misma, producto de una determinada correlación de fuerzas en el espacio social: o sea, política en su quintaesencia.

### ***El Estado de Liliput***

El modo de financiamiento publicitario fue dominante en la TV del continente, según Valerio Fuenzalida, incluso en la TV universitaria de Chile a pesar de la explícita prohibición. Esto ya definía una fuerte dependencia a los grandes anunciantes y a las agencias de publicidad transnacionales, más allá de los cuales no había demasiadas empresas con el volumen de capital, ni con la concepción del mercado necesaria, para afrontar tamañas inversiones. Tampoco hubo una televisión como servicio público, con políticas como las que existían en otros servicios sociales -especialmente la salud y la educación escolar-.

Aun en los países del continente donde la TV nació por iniciativa estatal -Argentina, Bolivia, Venezuela, Colombia, Perú, República Dominicana, Uruguay, entre otros- no hubo resistencia a los emprendimientos privados, ni de hecho a aquellos con fuerte o total participación de capitales transnacionales. De tal modo que, siendo públicas o privadas en origen, las televisiones del continente fueron reproduciendo el modelo de EEUU, definiendo un estilo semejante de programación y las consecuentes preferencias del público.

La participación de los Estados nacionales se limitó por fin a algún canal o red generalmente de escasa relevancia<sup>9</sup> y, básicamente, a la administración de las frecuencias, tarea que desarrolló de manera discrecional garantizando la adhesión política de los licenciarios, a cambio de una libertad económica que permitió negocios y negociados con ribetes de escándalo. Casi en cualquier bibliografía sobre el tema se cuentan relatos increíbles sobre la relación entre gobiernos y medios de nuestro continente<sup>10</sup>.

Para la década de los setenta, los capitales extranjeros se fueron retirando del negocio televisivo latinoamericano y se verifica una tendencia a la nacionalización de las cadenas de tele y radiodifusión, como sucedió en Perú, Venezuela, Argentina, por ejemplo; aunque esos intentos duraron tan poco como aquellos aires transformadores que, a partir de los ochenta, fueron dando paso a políticas de restauración variopintas -desde el giro a la derecha del PRI mexicano hasta las sangrientas dictaduras del Cono Sur-. Hay que destacar que los tibios avances del sector público en la industria audiovisual derivaron en radios y televisoras “de gobierno”, antes que públicas. La gestión y el control -mínimo, por lo general- dependieron de los poderes ejecutivos de cada país y no de entidades representativas de la pluralidad social.

Los intentos nacionalizadores de los setenta se conjugaron con un reclamo que los países del Tercer Mundo plantearon en la Unesco, por la asimetría en los flujos mundiales de comunicación. El informe que corroboraba la necesidad de un nuevo orden de la comunicación mundial generó represalias de EEUU, cuya vocación democrática no alcanzó para atenuar su defensa a la “Libertad de información” que, otra vez, no fue otra cosa que la libertad económica absoluta para la expansión de sus poderosas industrias culturales. El intento de la Unesco se estrelló no solo contra la represalia estadounidense sino también, y especialmente, contra las nuevas tendencias del mercado de la infocomunicación.

Las nuevas tecnologías y el renacer del liberalismo más crudo se combinan para transformar el escenario internacional especialmente para la TV: “los ochenta evidenciaron la derrota de las concepciones que bregaban por políticas nacionales de comunicación y sus propuestas, contra quienes habían luchado firmemente en las organizaciones patronales como la SIP o la AIR”<sup>11</sup> -esas mismas organizaciones para las que hoy, los recientes asesinatos de periodistas en Honduras no parecen afectar a la libertad de prensa tanto como las legislaciones argentina, venezolana o la inminente ley de Ecuador-.

### ***Una nueva era para la industria cultural***

Una revisión a los años ochenta indica que, también en América Latina comienza una fase preparatoria para el *boom* económico infocomunicacional, tanto en lo tecnológico y económico como en el orden conceptual. La digitalización de la información, el desarrollo de los satélites de telecomunicaciones y la internet fueron los componentes básicos que, junto a un proceso planetario de concentración y transnacionalización del capital y una acelerada transculturación, hacen de las industrias culturales un preciado objetivo del capital financiero internacional.

Luego de un par de décadas del retiro de las cadenas norteamericanas de la televisión de nuestro continente, regresan las inversiones del norte pero ya no solo por parte de las redes de televisión, sino por montos millonarios provenientes de los fondos de inversión.

Según Denis de Moraes, los conglomerados mediáticos cierran el siglo XX e ingresan al siglo XXI posicionados entre las 330 mayores empresas no financieras del mundo y con la tasa más alta de crecimiento en la economía de EEUU donde, en el primer lustro de este siglo, los medios superan el 7% frente al 6,4% del sector financiero, el 5,6% de los servicios y el 3,8% de los bienes durables. “Para la Unesco, las cifras del año 2000 en el sector de las industrias culturales indicaban que este era uno de los de mayor crecimiento a escala mundial, estimándose que su facturación habría alcanzado en dicho período la suma de 831.000 millones de dólares”<sup>12</sup>.

En el espacio audiovisual de nuestro continente se vuelven corrientes nombres como los de George Soros, HMT&F, Goldman Sachs, Citicorp, Chase

Manhattan Bank, Texas Pacific Group y desde luego, Murdock, Sony, MGM, Viacom, Liberty Media o Time Warner por solo mencionar algunos. Pero esta vez, los capitales que llegan encuentran grupos locales más o menos consolidados y grandes conocedores de los mercados nacionales, con los que priorizan las alianzas y asociaciones. Los casos emblemáticos son Televisa de México, O Globo de Brasil, Venevisión de Venezuela y el Grupo Clarín de Argentina.

### *Atentos a lo que se juega*

Al terminar el siglo, una decena de grupos controlan los medios de prensa, la radio, el audiovisual y la industria del entretenimiento en casi todo el planeta, movilizandolos fabulosos capitales económicos y políticos. Son megacorporaciones que juegan “a dos puntas” en el proceso de reproducción social: al poner a circular e incrementar la riqueza material al mismo tiempo que operan una parte nada desdeñable de las significaciones que se ponen “sobre la mesa” en las disputas por definir la verdad del mundo social.

Su difícilmente equiparable poder simbólico hace de estos “acorazados económico-discursivos” agentes colectivos privilegiados que, en su labor cotidiana, van definiendo lo que es posible y lo imposible, lo decible y lo indecible, lo genuino y lo falaz. Siempre bajo las imposiciones que, bajo la forma de estrategias, surgen de la propia posición que ocupan en el campo empresarial mundial, y de la que ocupan en el campo periodístico los profesionales habilitados como portavoces de esas empresas.

Todo esto, desde luego, gravita en el modo en que el resto de los mortales se socializa (ingresan y se mantienen en ese universo de supuestos compartidos llamado cultura), y por lo tanto en los modos de asumir sus posibilidades e imposibilidades. O, lo que es lo mismo, en sus estrategias cotidianas de adecuación y resistencia. Es frente a estas corporaciones y sus fieles representantes como la SIP y la AIR, que los movimientos sociales y más de un gobierno latinoamericano dan batalla por una regulación de la actividad.

Daríase risa -si no generara espanto- que estos conglomerados político, económico y financieros esgriman la “libertad de prensa” como argumento en contra de su regulación, cuando es precisamente por la libertad de prensa -entendida como condiciones equitativas para acceder a la palabra y difundirla- que los movimientos sociales intentan poner un límite a la concentración de medios administrados con criterios exclusivamente mercantiles.

La comunicación social debería ser asumida por los Estados Nacionales del mismo modo que la salud y la educación. Regulada cuidadosamente para garantizar un acceso equitativo y el pleno derecho a enunciar y hacer circular los discursos de todos los sectores. Sin una regulación que evite el profundo desequilibrio alcanzado en la materia, cualquier apelación a la Democracia está condenada a ser discurso vacío o, peor aún, una trampa discursiva.

### Notas

1. Entiendo por industria cultural a “un conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares industriales productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidos por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social”. Ramón Zallo, *Economía de la comunicación y la cultura* (Madrid, Akal, 1988), p. 9.
2. Aunque la televisión suele ser concebida como un medio similar al cine por su soporte audiovisual, en cuanto a sus lógicas de producción, circulación y consumo, tiene una afinidad mayor con la radiofonía en tanto se trata de “industrias de flujo”. De allí que hablemos en general de radiodifusión y, por su centralidad se priorice más a la TV. El cine y el video en cambio, se organizan como “industrias de edición” conforme a lógicas comparables con el libro. Para más detalles ver Enrique Bustamante, *La televisión económica* (Barcelona, Gedisa, 1999).
3. Si bien la armada de los EEUU fue la pionera, su interés estaba más orientado a la comunicación punto-punto (radiotelefonía), mientras que el desarrollo de la comunicación punto-masa (radiodifusión) fue alentada en gran medida por los fabricantes de receptores.
4. Enrique Bustamante, ob. cit., p.81.
5. Por industrias complementarias me refiero aquí especialmente al cine y a la publicidad. El primero encontró en la pantalla chica latinoamericana una excelente ventana de exhibición para viejos productos y amortizados. Mientras que la publicidad norteamericana, extendiéndose por el continente, operó también como directa productora de contenidos para nuestra TV. Para un estudio detallado del desarrollo publicitario ver Armand Mattelart, *La Publicidad* (Barcelona, Paidós, 2000).
6. La definición de una norma o un sistema condiciona todo el equipamiento tanto productivo como de recepción (electrodoméstico), lo que pone en juego enormes intereses. Un ejemplo notable es la reciente presión económica y hasta diplomática por parte de EEUU, Europa y Japón sobre toda América, tratando de imponer las normas de TV digital de sus respectivas industrias.
7. Si bien hubo una temprana producción de telenovelas, solo mucho después se consolidará una producción televisiva importante reduciendo la importación de contenido y ganando mercados de ultramar, especialmente por parte de Televisa de México y O Globo de Brasil.
8. El caso de Colombia es emblemático en este sentido. Allí la TV nace y se desarrolla bajo control del gobierno que arrendaba franjas horarias a productores privados bajo la premisa de promover la cultura, que durante mucho tiempo fue entendida como las manifestaciones del arte clásico. Germán Rey, “La televisión en Colombia”, en Orozco (coord.) *Historias de la televisión en América Latina* (Barcelona, Gedisa, 2002).
9. Entre las excepciones a la regla podría mencionarse el caso de México que llegó a tener una importante red pública y un canal cultural (22) que fue pionero y modelo en nuestro continente. En los últimos años Argentina creó Canal Encuentro, dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, que también puede considerarse un modelo continental de televisión cultural.
10. “[...] la relación entre los gobiernos y los propietarios de los medios se resolvió por la incapacidad de los gobiernos para fijar políticas hacia los propietarios de los medios, a cambio de obtener el control político sobre los contenidos”. Guillermo Mastrini G. y Martín Becerra M. 50 años de concentración de medios en América Latina, publicado en Sala de Prensa N° 58 [<http://www.communicationforsocialchange.org/body-of-knowledge.php?id=2964>]. Consultado el 12/05/2007.
11. *Ibíd.*
12. Octavio Getino, *Cultura, economía e industrias culturales*, publicado en Transatlántico [<http://www.ccpe.org.ar/transatlantico/03/cultura-economia-e-industrias-culturales.htm>]. Consultado el 16/09/2009.

# CONFERENCIA RÍO+20: PROPUESTAS INNOVADORAS DESDE EL ECUADOR

*María Fernanda Espinosa y Helga Serrano Narváez*

Para tomar conciencia de lo que implica la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, Río+20, basta recordar que en un planeta con una enorme riqueza como el nuestro -que según Jean Ziegler puede alimentar sin problema a 12 mil millones de seres humanos<sup>1</sup>-, cada cinco segundos un niño menor de 10 años muere de hambre. Lejos de ser una fatalidad, esas muertes son evidencia del fracaso de un modelo de distribución, lo que debe ser tenido en cuenta si queremos, efectivamente, renovar nuestro compromiso con la construcción de una justicia social y ambiental global.

La Conferencia Río+20 -que se realiza en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 22 de junio de 2012- marca el 20° aniversario de la Conferencia de Naciones Unidas para el Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, y el 10° aniversario de la Cumbre de Desarrollo Sostenible, efectuada diez años más tarde en Johannesburgo. Se trata de una reunión de alto nivel, que incluye a Jefes de Estado y de Gobierno, así como una gran participación de organizaciones sociales y representantes de la sociedad civil, de la que se espera como resultado un documento político y un plan de acción.

Los objetivos de la Conferencia son:

1. renovar el compromiso político con el desarrollo sostenible.
2. evaluar el progreso a la fecha, y los vacíos existentes, en la implementación de los objetivos trazados en las principales cumbres de desarrollo sostenible.
3. abordar los nuevos temas y los desafíos emergentes.

Los países en desarrollo consideran fundamental evaluar lo que ha ocurrido en los últimos veinte años con el fin de determinar por qué no se han cumplido los compromisos y, así, corregir los errores, identificar responsabilidades y reafirmar acuerdos. Sin embargo, los países desarrollados prefieren evitar esa discusión y proponen que se mire hacia adelante, dejando de lado la pregunta por la pertinencia de los modelos de producción, distribución y consumo. Con esa perspectiva, se ha definido el tratamiento de dos temas -que varios países consideran impuestos, antes que consensuados-:

- (a) la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y
- (b) el marco institucional para el desarrollo sostenible.

En este contexto, Ecuador considera que Río+20 no puede convertirse en una conferencia sobre economía verde, sino en un espacio para reafirmar los principios del desarrollo sostenible, sobre la base de tres pilares: lo económico, lo social y lo ambiental. Es, también, una oportunidad para compartir y evaluar el avance en la construcción de alternativas que recojan las propuestas y experiencias innovadoras que emergen en el mundo, especialmente en América Latina y el Caribe. En tanto participativa, tendrá que incluir los planeamientos de pueblos y nacionalidades indígenas, jóvenes, adultos mayores, mujeres de sectores rurales y urbanos.

No debería haber lugar para renegociación ni redefinición de instrumentos, principios o acuerdos de las cumbres anteriores, pues estos procesos generalmente implican el retroceso de compromisos, responsabilidades y derechos adquiridos. Por lo tanto, es fundamental mantener en firme los principios, particularmente los de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas.

## Los compromisos globales<sup>2</sup>

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 parte de reconocer que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones ligadas al desarrollo (Principio 1), afirma el derecho de los Estados sobre sus recursos y su responsabilidad de no causar daños, en el ambiente propio y en el de otros, y pone de manifiesto que en la degradación del ambiente existen responsabilidades comunes pero diferenciadas.

La Declaración invita a modificar los patrones de consumo y a la promoción de un sistema económico internacional que, al tiempo que permita el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, aborde los problemas del ambiente e impulse la participación informada y el desarrollo de la ciencia y la tecnología para mejorar las condiciones actuales del entorno.

Por otra parte, introduce el criterio de precaución y la internalización de los costos ambientales (principio contaminador-pagador); además de reconocer la contribución de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y comunidades a la construcción del desarrollo, subrayó que “la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables” (Principio 25)<sup>3</sup>.

Como resultado surgió un programa de acción, denominado Programa 21, que debía orientar la adopción de estrategias mundiales en los ámbitos social, económico y ambiental, bajo el supuesto de su cada vez mayor interconexión y del reconocimiento de la finitud de la Tierra.

Paralelamente, a raíz de la Cumbre y producto de la motivación señalada en el Programa 21 -respecto a la elaboración de tratados internacionales sobre desarrollo sostenible-, la mayoría de países, entre ellos Ecuador, suscribieron tres convenciones mundiales: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1993), el Convenio sobre Diversidad Biológica (1993) y la Convención sobre Desertificación (1995), enfocando problemas ambientales críticos de alcance mundial.

### **Desarrollo sostenible: avances y limitaciones**

La noción de desarrollo sostenible logró difusión luego de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. Adquirió relevancia mundial a partir del informe “Nuestro Futuro Común” (conocido como informe Brundtland), publicado en 1987 con motivo de la preparación para la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, en 1992. En su acepción más generalizada, el desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin reducir las posibilidades para que las generaciones futuras puedan hacer lo propio.

El concepto de desarrollo sostenible surgió cuando se constató que, de mantenerse el ritmo y la magnitud de las actividades de producción y consumo, la humanidad acabaría con el complejo equilibrio en los sistemas de soporte de la vida en el planeta. Se tomó conciencia de que el cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono, la contaminación, la destrucción de ecosistemas, bosques y biodiversidad, eran signos incontrastables de los problemas ambientales globales, y que era necesario caminar hacia un contrato social que permitiera enfrentarlos y reconocer los límites finitos de la Tierra.

Se debe anotar que la noción de ‘capacidad de sustentación’ a la que alude el desarrollo sostenible, no solo ha omitido, o incorporado de manera parcial características fundamentales de los procesos sociales –radicalmente distintas a los ciclos de reproducción de las especies animales o vegetales-, sino que, equivocadamente, ha contribuido a generar una percepción según la cual los problemas actuales podrían superarse desde una concepción biológica –lo que acarrea el riesgo de evadir las verdaderas causas de las diferencias sociales y la degradación ambiental-<sup>4</sup>.

De mantenerse esta concepción –según la cual es posible continuar con los actuales ritmos de crecimiento económico y garantizar, al mismo tiempo, la conservación ambiental-, los cambios requeridos ante la imperiosa necesidad de conservar los sistemas de soporte de la vida, enfrentarán iguales o mayores dificultades que aquellas que han estado presentes durante los últimos veinte años. Es notable el bajo nivel de cumplimiento de los compromisos globales; los países desarrollados, por ejemplo, no han aplicado medidas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En términos de conservación de la biodiversidad, los acuerdos de hace veinte años tampoco evidencian cambios sustantivos, fundamentalmente por la vigencia de un modelo de desarrollo sustentado en altos patrones de consumo y en términos de intercambio desfavorables para los países con economías primario-exportadoras.

En materia de cooperación hay un saldo negativo. No se han proporcionado recursos financieros suficientes, lo que ha sido una enorme limitación para dinamizar el desarrollo sostenible en los países pobres. La ayuda oficial es cada vez menor, mientras que los gastos militares globales alcanzaron, en el 2010, 1.6 trillones de dólares<sup>5</sup>. Adicionalmente, llama la atención que los países del Sur transfieran enormes recursos al Norte; el flujo negativo de capital de los países del Sur, en el año 2007, fue de USD -869 mil millones, y para el caso de América Latina alcanzó los USD -99.8 mil millones<sup>6</sup>.

Igual de limitada ha sido la implementación de acciones dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo, a través de la transferencia e intercambio de conocimientos, el acceso a bienes públicos y comunes globales, la consiguiente revisión de los derechos de propiedad intelectual, la transferencia efectiva de tecnologías seguras e innovadoras. Todas, medidas dirigidas a precautelar los derechos humanos, los derechos de la naturaleza y el cambio climático.

### **Ecuador, 20 años después...**

Las dos décadas transcurridas desde la Cumbre de la Tierra han significado para el Ecuador una serie de transformaciones en diversos campos.

Algunos de los avances más notables se registran en el marco legal y en el ámbito institucional. En lo legal, si bien la aprobación y vigencia de la Constitución de 1998 permitió la incorporación, en la Carta Magna, de definiciones y contenidos ambientales -introdujo los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, y enfatizó los derechos sociales, económicos y culturales de la población ecuatoriana-, garantizó al mismo tiempo la prevalencia de un modelo de desarrollo que privilegió el interés del capital y de reducidos sectores de poder.

La nueva Constitución, vigente desde el 2008, propugna un país inclusivo, profundiza los derechos fundamentales y los colectivos, introduce por primera vez en el mundo los derechos de la naturaleza, fortalece una perspectiva democrática y participativa, promueve el Buen Vivir como régimen de desarrollo, subraya la justicia social y declara al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional. Los profundos cambios introducidos, a partir de ella, han determinado que el país inicie un rediseño integral de leyes y normativas dirigido un marco jurídico institucional a tono con el Buen Vivir.



En términos institucionales, la dispersión, la fragmentación, la falta de planificación, la prevalencia de un exacerbado centralismo que poco contribuyó a la creación y al fortalecimiento de capacidades en los territorios, y una limitada capacidad de respuesta a las demandas sociales, fueron los denominadores comunes en el país hasta mediados de la primera década de este siglo. La crisis de legitimidad del Estado propició, entre otros elementos, una aguda inestabilidad política con sucesivos cambios en los regímenes gubernamentales (ocho presidentes se sucedieron en el poder durante una década, de 1996 a 2006).

Desde el año 2007 esta realidad empieza a modificarse, con la voluntad política del gobierno de la Revolución Ciudadana para iniciar la reconstitución del Estado. Por un lado, adquiere un rol fundamental en los campos económico, social, político y cultural, recuperando también el papel de la planificación en la orientación del desarrollo del país. Luego de décadas de ausencia de planificación, el actual gobierno formuló y puso en vigencia el Plan de Desarrollo Humano del Ecuador 2007-2010, al que le siguió el Plan Nacional para el Buen Vivir, que define los objetivos, enfoques y metas por las que debe trabajar el país en el período 2009-2013.

La noción de Buen Vivir se asienta en tres pilares; promueve, en primer lugar, un modelo económico incluyente, que incorpora en los procesos de acumulación y redistribución a “los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado”. El segundo pilar es “el tránsito del actual antropocentrismo al biopluralismo”, modificando la relación entre los seres humanos y la naturaleza. En el tercero se afirma la noción del Buen Vivir, haciendo alusión a la igualdad, la justicia social y la interculturalidad<sup>7</sup>.

La recuperación de la centralidad del Estado como garante del bien común ha posibilitado una paulatina legitimación del sistema político y una consecuente estabilidad, que se manifiesta en la permanencia en el poder del gobierno democráticamente electo. Este cambio ha sido producto de procesos de lucha, resistencia y propuestas de diversos sectores sociales del país y de planteamientos que han sido incorporados en de las agendas políticas del Estado.

Como se evidencia durante los veinte años transcurridos desde la Cumbre de la Tierra, es posible afirmar que el país ha atravesado tres fases con rasgos distintivos. La primera, heredera de la crisis de la deuda externa, se extiende desde inicios de los años noventa hasta 1996. Se caracterizaba por una relativa estabilidad, con gobiernos que lograron concluir su mandato (Rodrigo Borja en 1988-1992 y Sixto Durán Ballén en el período 1992-1996); y que en lo económico y social impulsaron la consolidación de políticas de corte neoliberal, que acentuaron la concentración de la riqueza, principalmente en beneficio de sectores ligados al mercado internacional y al sector financiero, ampliando la brecha social entre pobres y ricos.

A la luz del denominado Consenso de Washington, se privilegió la adopción del ajuste fiscal, el pago de la deuda externa, la desregulación de los mercados financieros, la flexibilización del mercado laboral, la reducción del tamaño del Estado a través de la privatización de empresas públicas estratégicas, y la entrada en escena de prestadores de servicios privados que liberaban a las entidades públicas del cumplimiento de los derechos fundamentales de la población<sup>8</sup>.

La segunda fase, que de alguna manera continúa y profundiza la aplicación de los mismos paradigmas de política, cubre la década de 1997-2006. Además de mantener y ahondar la desinversión pública en el ámbito social y la desestructuración de la institucionalidad, estos años se caracterizan por una crisis económica sin precedentes que desembocó, hacia inicios de siglo, en la dolarización de la economía ecuatoriana –dada la fuerte inestabilidad política y social y el acelerado desprestigio de las fuerzas políticas hasta ese momento encargadas de la conducción del Estado-. Pese a que esta fase se inaugura con una nueva Constitución (1998) que pretendía contrarrestar la inestabilidad política, resulta notoria la ausencia de una concepción de política que rebase las respuestas coyunturales, que incorpore una visión capaz de conjugar las variables ambientales con las sociales y económicas (más allá de declaraciones y acciones puntuales) o que enfrente de manera rigurosa la pobreza y la inequidad presentes en la sociedad ecuatoriana.

Este conjunto de factores determinaron que se detengan, y aún retrocedan, algunos de los logros alcanzados por el país en materia de desarrollo social, al punto que para el año 2005, Ecuador ostentaba –en comparación con otros países de la región- uno de los últimos lugares en inversión social por habitante: mientras aquí era de USD 96, en Argentina alcanzaba los USD 1.500<sup>9</sup>. En esta década, como señalan Falconí y Oleas, “el balance tiene menos relación con el desarrollo y más con el fracaso del crecimiento”<sup>10</sup>.

Las graves dificultades vividas en este período hicieron posible el robustecimiento en los niveles de organización política y social, a través de la configuración de un poderoso movimiento indígena, de la irrupción de grupos y posturas en defensa del ambiente, la lucha por la inclusión en las agendas políticas de los intereses y necesidades de mujeres, niños, niñas y jóvenes y el despunte de expresiones organizativas en favor del acceso a la tierra y al agua; expresiones sociales que lograron detener la aplicación ortodoxa de los paquetes de ajuste fiscal y la incorporación del país a los tratados de libre comercio, abriendo el camino para la llegada al poder a nuevas fuerzas sociales.

La tercera fase, instaurada a partir del gobierno de la llamada Revolución Ciudadana (2007) y coincidente con la aprobación de una nueva Constitución (2008), abre un período de estabilidad política, social y económica, que permite iniciar la atención a demandas sociales por largo tiempo postergadas. Los rasgos distintivos son sus avances en la construcción de una sociedad más inclusiva, un manejo económico soberano y el fortalecimiento del papel del Estado como representante del bien común.

Los avances registrados se atribuyen, en primer lugar, a una planificación estratégica para el Buen Vivir -que permite priorizar proyectos en función de los recursos existentes-. Esta planificación no solo recoge los compromisos generados en Río de Janeiro, en 1992 y en las sucesivas agendas mundiales (Objetivos del Milenio, Plan de Trabajo de Johannesburgo), sino que propone saltos cualitativos mucho más ambiciosos condensados en la formulación de una estrategia para transitar progresivamente desde una economía altamente dependiente de la extracción de recursos naturales, hacia otra sustentada en los servicios, la generación de valor agregado y el bioconocimiento<sup>11</sup>.

Un segundo factor al que se atribuyen gran parte de los logros es la recuperación y fortalecimiento de la institucionalidad pública y el rol del Estado. En esta dirección merece destacarse la consecución de mayores niveles de articulación y coordinación interinstitucional, a partir del papel que desempeñan los Ministerios Coordinadores en la conformación y funcionamiento de Consejos Sectoriales, que tienen como fines, entre otros, optimizar la asignación presupuestaria, formular y aplicar políticas transversales y realizar un detenido seguimiento sobre el cumplimiento de las metas trazadas.

La caracterización de estas tres fases permite constatar que, en los años inmediatamente posteriores a la Cumbre de la Tierra y hasta el primer lustro de la década anterior, la posibilidad de avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el país estuvo, en lo fundamental, ligada más bien a las condiciones externas y el protagonismo de los sectores sociales, antes que al impulso de la acción gubernamental. De ahí que gran parte de los cambios suscitados en ese período se hayan financiado a través de la contratación de deuda externa y el pago directo de la población por el acceso de servicios sociales.

En los últimos años, si bien los acuerdos y compromisos internacionales suscritos por el país siguen teniendo un peso importante, la vigencia de derechos constitucionales mucho más ambiciosos y de una planificación estratégica, que delinea el camino hacia una ruptura con el modelo extractivo que ha predominado en el país, hacen prever que Ecuador está en la senda de la construcción de un país del Buen Vivir, en el marco de un Estado intercultural y plurinacional, respetuoso de los derechos de la naturaleza y profundamente imbricado con el bienestar de su gente.

En cuanto a la integración regional y multilateral, se mantiene la necesidad de fortalecer, en el sistema de las Naciones Unidas, la cooperación y coordinación en materia de desarrollo sostenible. A nivel regional, se han formado Consejos sobre desarrollo, aspectos sociales y económicos en la Unión de Naciones Suramericanas -Unasur-, la Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América, -ALBA-; y en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, -Celac-, se realizó la Primera Reunión de Ministros de Ambiente a principios del 2012.

## Ecuador: propuestas hacia Río+20

Las coincidencias y puntos de vista compartidos con relación a los graves problemas actuales, que se han explicitado en diversas reuniones regionales (Declaraciones de los Ministros de Medio Ambiente del Mercosur+Chile; Declaración de los Ministros de Ambiente del ALBA; de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países que forman parte de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica -OTCA- como preparación hacia Río+20; Declaración de Quito formulada en el marco de la Primera Reunión de las Ministras y Ministros de Medio Ambiente de la Celac), fortalecen la posibilidad de generar una visión común que pueda ser debatida en la próxima reunión de Río a partir de cuatro premisas:

1. un relanzamiento de la agenda de sustentabilidad que no retroceda en los principios acordados en Río 1992;
2. la transformación del modelo de desarrollo, con énfasis en la distribución, la equidad y la inclusión;
3. una profunda reconversión tecnológica;
4. la formulación de un programa con metas y resultados claros para los próximos diez años.

En este marco, consideramos que la Conferencia Río+20 es una oportunidad para mantener una visión integral del desarrollo sostenible, y particularmente para realizar aportes sobre temas prioritarios, construidos conjuntamente y recogidos en nuestra Constitución: el Buen Vivir, los Derechos de la Naturaleza y la construcción de una Nueva Arquitectura Financiera.

### *Un nuevo paradigma: el Buen Vivir*

El Ecuador plantea el Buen Vivir como una alternativa al modelo de desarrollo imperante basado en el crecimiento económico infinito, que ha llevado a la sobreexplotación de los recursos naturales, generando pobreza, inequidad y la exclusión de buena parte de la población.

El Buen Vivir es el eje articulador de la Constitución del Ecuador, la visión sobre la que se asienta tanto la planificación estratégica del país -Plan Nacional para el Buen Vivir- como la formulación de una ruta para superar el modelo actual basado en la actividad extractiva. Surge como una alternativa de desarrollo, y cuestiona por tanto la prevalencia de un modo de producción y de consumo insostenible -que no ha permitido cubrir las necesidades de las generaciones actuales e implica serios riesgos para el cumplimiento de los derechos de las generaciones venideras-.

La noción de Buen Vivir apela a la consecución de equilibrio entre los derechos humanos y los de la naturaleza. Propone romper con el antropocentrismo que ha colocado la naturaleza al servicio de los seres humanos, convirtiéndola en objeto de manipulación y apropiación.

Reafirmar la importancia y vigencia de los derechos humanos y reconocer los derechos de la naturaleza, implica transitar hacia la construcción de una articulación distinta, de nuevas concepciones éticas, políticas, sociales y económicas. En esta propuesta, Ecuador transita hacia una sociedad del bioconocimiento y los servicios, particularmente el turismo sustentable o turismo consciente.

En este contexto, la economía verde no puede ser considerada como un concepto alternativo al desarrollo sostenible. Solo se puede construir en el marco de un cambio de paradigma, basado en el concepto de sustentabilidad, que respete los límites de la naturaleza. Debe ser considerada entonces como una de las herramientas que tiene que adaptarse a los modelos económicos, las prioridades de desarrollo y los marcos político- institucionales de cada país, la economía popular y solidaria, el comercio justo y la valoración multicriterial de los bienes públicos y comunes globales. Se requiere la construcción de una nueva métrica para el desarrollo, de acuerdo a índices de bienestar e indicadores físicos que conjuguen los nexos entre economía y ecología -y que permitan evaluar la transición hacia el Buen Vivir, al medir la huella ecológica-.

La construcción del Buen Vivir requiere, adicionalmente, promover la eliminación de barreras para la transferencia de tecnología segura y la construcción de capacidades en beneficio de los países en desarrollo, con énfasis en aquellas adaptables a las realidades nacionales, que contribuyan a reducir el impacto ambiental y al desarrollo sostenible.

La transición hacia el Buen Vivir parte de reconocer la persistencia de problemas estructurales, que el actual modelo de desarrollo no ha podido revertir, y en la inviabilidad de mantener los mismos parámetros bajo los cuales hemos usufructuado la naturaleza. En este proceso, se deberán priorizar intervenciones en temas nuevos y en otros no resueltos, como los siguientes:

1. Fomento y consolidación de las soberanías alimentaria y energética.
2. Cambio en los patrones de producción y de consumo.
3. Modificación de la matriz energética.
4. Fortalecimiento de la economía popular y solidaria, y consiguiente promoción de la economía de los pequeños y medianos productores.
5. Seguridad integral, respuesta ante desastres y gestión de riesgos desde una perspectiva de la seguridad ecológica y humana, reconociendo la vulnerabilidad de las poblaciones y de los ecosistemas.
6. La sostenibilidad de áreas urbanas y rurales, incluyendo la planificación y el ordenamiento territorial.
7. Disminución y manejo integral de desechos -sólidos y líquidos- y saneamiento.
8. Manejo de recursos hídricos.
9. La contaminación y acidificación de mares.
10. Acciones eficientes para detener la pérdida y degradación ambiental de ecosistemas frágiles, áreas de montaña, desertificación, pérdida irreversible de la biodiversidad.

11. Distribución equitativa de los ingresos a escala global y al interior de los países.
12. Impulso a la sociedad del bioconocimiento.
13. Impulso del comercio equitativo y justo.
14. Mejoramiento de la situación de las mujeres, jóvenes, niños, niñas, adolescentes y demás grupos de atención prioritaria.
15. Atención a la situación de los pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes, montubios y cholos.
16. Profundización de la democracia y de mecanismos para el procesamiento de conflictos.

### ***Los Derechos de la Naturaleza***

El reconocimiento formal de los derechos de la naturaleza implica tomar conciencia del derecho de la Madre Tierra a que se respete su existencia y sus capacidades para crear y reproducir la vida. Así, se resalta su valor intrínseco y el derecho soberano de los países a conservar su patrimonio natural.

Los derechos de la naturaleza han sido incorporados, por primera vez en el mundo, en la Constitución del Ecuador -bajo la misma jerarquía que los otros derechos contemplados en esta Carta Magna:

*“La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. // Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. // El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema” (Art. 71)<sup>12</sup>.*

La Primera Reunión de Ministros de Ambiente de América Latina y el Caribe, realizada en Quito el 2 y 3 de febrero del 2012, acogió la propuesta de Ecuador para discutir, en el marco de la Conferencia de Río+20, una Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza como instrumento para alcanzar el Buen Vivir<sup>13</sup>. También es importante continuar impulsando la formación de un Tribunal Internacional de Justicia Climática.

### ***Nuevo orden económico internacional y nueva arquitectura financiera***

El orden económico internacional actual, dominado por los intereses de las transnacionales, ha profundizado la pobreza, la inequidad y la exclusión. Estos son problemas estructurales que deben ser enfrentados de raíz, por lo cual Ecuador reafirma la importancia de generar un nuevo orden económico internacional que

garantice la redistribución de la riqueza y el cambio en los patrones de producción, consumo y comercialización. El Foro de Ministros de Ambiente de la Celac planteó que se requiere un orden económico “más justo, equitativo e inclusivo que supere el desgaste, descrédito y limitaciones del modelo de desarrollo vigente”<sup>14</sup>.

El nuevo orden debe sustentarse en un nuevo esquema de comercio justo y solidario con las economías en desarrollo y en una nueva arquitectura financiera. Deberá ser un modelo que no se enfoque en los procesos de acumulación material e infinita de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática que respete los límites de la naturaleza. Los daños infringidos a la Tierra por el actual sistema económico no son menos graves que los perjuicios causados a la mayoría de seres humanos, obligados a producir en condiciones de severa precariedad e irrespeto a sus derechos, a consumir artículos irrelevantes, nocivos y diseñados con obsolescencia programada, y a depender de la tiranía de las tasas de interés y de ganancia.

Se deben discutir y tomar acciones para la transformación de toda lógica contraria a los principios de desarrollo sostenible. La Conferencia debe acordar alternativas que tomen en cuenta los principios de equidad, transparencia, soberanía, igualdad, interdependencia, interés común, cooperación y solidaridad entre los pueblos, con una efectiva participación de los países en desarrollo en el proceso de toma de decisiones a nivel internacional.

Uno de los principales objetivos de Río+20 es acordar una visión y compromiso renovado para la erradicación de la pobreza, la promoción de la inclusión y la equidad social; por tanto, se constituye como una oportunidad indiscutible para orientar nuestros esfuerzos en la construcción de un nuevo orden económico internacional.

Ecuador considera que a partir de la integración regional se puede incidir sobre la excesiva volatilidad de los precios de los alimentos y la especulación en los mercados de productos básicos, así como exigir respuestas concretas frente a la deuda ecológica de la que somos acreedores. Los países del Norte deberán, por su parte, promover el comercio justo, contemplar compensaciones por daños y contingencias, y promover la complementariedad entre naciones.

La nueva arquitectura financiera internacional y el establecimiento de instituciones financieras regionales como el Banco del Sur, permitirá la provisión de recursos para apoyar la implementación de las actividades en pro del desarrollo sustentable y no, como ha sucedido con las actualmente existentes, del sometimiento a condiciones impuestas por sobre los intereses de cada país.

En este marco el Ecuador propone, entre otras cosas, la emisión de derechos especiales de giro –DEG–, que permitan superar las restricciones de liquidez derivadas de los efectos de la crisis económica y financiera mundial y su impacto en el desarrollo. El uso de los DEG permitirá contar con más recursos

para enfrentar los problemas alimentarios, el cambio climático y el desarrollo en los países del Sur.

El financiamiento debe igualmente provenir del compromiso histórico, por parte de los países desarrollados, de destinar el 0.7% del PIB a la Asistencia Oficial al Desarrollo, bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Entre los instrumentos innovadores de financiamiento, Ecuador apoya el impuesto a las transacciones financieras internacionales y ha propuesto, además, el mecanismo de Emisiones Netas Evitadas –ENE– y el impuesto Daly-Correa. Por ENE se alude a las que pudiendo ser realizadas en la economía de cada país no son emitidas, en la perspectiva de cambiar el modelo de desarrollo, respetar la biodiversidad y estimular el cambio de la matriz energética. En la medida en que las ‘emisiones evitadas’ apuntan a conseguir un balance neto positivo en la reducción de emisiones, y complementan los esfuerzos actuales para cumplir con las metas y objetivos de la Convención de Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, su aplicación debe ser compensada.

Una de las iniciativas de mayor creatividad y aceptación política que ha lanzado el Ecuador es la Iniciativa Yasuní-ITT, que consiste en no explotar el bloque petrolero Ishpingo-Tambococha-Tiputini en el Parque Nacional Yasuní, con el fin de conservar la biodiversidad, proteger a los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario, promover el desarrollo social y combatir el cambio climático al evitar la emisión de gases de efecto invernadero, que se generarían con la explotación de cerca de 846 millones de barriles de petróleo. Al dejar el petróleo bajo tierra, y evitar la emisión de alrededor de 407 millones de toneladas de dióxido de carbono provenientes de la quema de combustibles fósiles, Ecuador solicita a la comunidad internacional, bajo el principio de corresponsabilidad, una compensación de al menos USD 3.600 millones, la mitad de lo que el país obtendría por la explotación de dichos yacimientos<sup>15</sup>. Los recursos serán destinados al cambio de la matriz energética, la conservación efectiva de las áreas protegidas, la reforestación de un millón de hectáreas de bosques, el aumento de la eficiencia energética, el desarrollo social en las zonas de influencia de la Iniciativa y, la investigación y desarrollo tecnológico.

El impuesto Daly-Correa tiene como objetivo frenar las emisiones de dióxido de carbono, financiar programas de combate a la pobreza, impulsar proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático, conservación de la biodiversidad y promoción modelos energéticos sostenibles para los países en desarrollo. Consiste en un impuesto a las exportaciones de petróleo a los países desarrollados y tiene el propósito de compensar por las emisiones de dióxido de carbono. Los recursos generados por este impuesto serían administrados por un fondo mundial para el desarrollo sostenible. Esta propuesta, promulgada por el Ecuador, “plantea un factor de justicia económica y un tema de fondo: la distribución internacional de las causas y efectos del cambio climático”,

al situar la responsabilidad de las emisiones en los países que tienen mayor consumo de combustibles<sup>16</sup>.

### **Institucionalidad**

En el ámbito mundial se requieren arreglos institucionales concretos, así como un marco jurídicamente vinculante si se quiere enfrentar, de manera integral, las múltiples crisis que atraviesa el planeta. Desde el 2005 se discute en el marco de las Naciones Unidas, especialmente en el Consejo de la Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA–, las siguientes opciones: 1) fortalecimiento del Rol del Ecosoc; 2) fortalecimiento de la Comisión de Desarrollo Sostenible y transformación de la misma en Consejo para el Desarrollo Sostenible; 4) fortalecimiento del PNUMA y su transformación en una Agencia Internacional Especializada en materia ambiental.

Adicionalmente Cuba presentó la propuesta del Foro Ministerial de Sostenibilidad Global, dirigida a unir el actual Foro de Ministros de Medio Ambiente del PNUMA con la Comisión de Desarrollo Sostenible del Ecosoc a fin de lograr una mayor coherencia, coordinación y racionalidad en el marco institucional global. Este foro sesionaría en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, con periodicidad anual, y estaría institucionalmente apoyado por las Secretarías de DESA/PNUMA.

Se trataría de un espacio de alto nivel donde participarían los ministros y ministras de las esferas económica, social y ambiental, de acuerdo a la agenda anual y/o programa de trabajo que se adopte. Estaría abierto a la participación de los Estados Miembros de la ONU y deliberaría sobre las decisiones y recomendaciones del Consejo Administrativo del PNUMA. Además, podría proponer a la Asamblea General de la ONU nuevos instrumentos jurídicos internacionales en materia de desarrollo sostenible.

Sin duda, requerimos una nueva gobernanza para la sustentabilidad, que incluya un pacto ético y mecanismos de financiamiento y redistribución global para fortalecer los marcos institucionales del desarrollo sostenible, en todos los niveles nacionales e internacionales. Es necesario trabajar hacia un instrumento jurídicamente vinculante, que cuente con un sustento financiero acorde con la visión de una nueva arquitectura financiera internacional.

Finalmente, en el ámbito regional es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación con miras a reforzar la complementariedad de acciones, apoyar los esfuerzos que se impulsan en favor de la inclusión y la equidad, aprender unos de otros y formular agendas propias, sin condicionalidades impuestas. En esta línea, es fundamental fortalecer los nuevos organismos de integración -Unasur, Celac, ALBA, Banco del Sur, entre otros- promoviendo políticas y acciones coordinadas para avanzar en el desarrollo sostenible.

### Notas

1. Jean Ziegler, *Destruction Massive, Géopolitique de la Faim* (París, Éditions du Seuil, 2011), p. 13.
2. Esta sección, que incluye la evaluación de los compromisos globales y del desarrollo sostenible en Ecuador en los últimos 20 años, es una síntesis del documento *Antecedentes y avances de la evaluación del país frente a Río+20*, elaborado por el Comité Interministerial -conformado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la Secretaría Nacional de Planificación y el Ministerio del Ambiente-, Quito, 2012. También incorpora elementos de la ponencia de María Fernanda Espinosa, “Avances logrados hasta la fecha y vacíos que aún persisten en la implementación del Programa 21 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, presentada en la Reunión Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe, septiembre 2011.
3. Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (Río de Janeiro, 1992).
4. Joan Martínez-Alier, *De la economía ecológica al ecologismo popular* (Montevideo, Icaria Editorial, Red de Ecología Social, 1995).
5. SIPRI, *Gasto Militar Mundial 2010*, publicado en npsglobal.org [<http://npsglobal.org/esp/noticias/34-armas-convencionales/1118-analisis-base-datos-gasto-militar-mundial-2010-sipri.html>]. Consultado en 03/2012.
6. Naciones Unidas, *World Economic Situation and Prospects, 2008* (Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU), citado en Ortiz, Isabel y Oscar Ugarteche, *El Banco del Sur: Avances y Desafíos* publicado en ssrn.com [[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1353450](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1353450)]. Consultado en marzo, 2012.
7. Senplades, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* (Quito, 2009).
8. Betty Espinosa, “Las políticas sociales en Ecuador del Siglo XX”, *Estado del País. Informe Cero. Ecuador 1950-2010*, Quito, Escuela Superior Politécnica del Litoral y otros, 2011.
9. *Ibíd.*
10. Fander Falconí y Julio Oleas, *Antología. Economía Ecuatoriana* (Quito, Flacso, 2004).
11. Senplades, op. cit.
12. Registro Oficial No. 449, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008.
13. Celac, *Declaración de Quito*, XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y El Caribe y Primera Reunión de Ministros de Medio Ambiente de la CELAC, 2-3 de febrero de 2012.
14. *Ibíd.*
15. Ministerio Coordinador de Patrimonio, *Yasuní-ITT: Una Iniciativa para cambiar la historia* (Quito, MCP, 2010).
16. Lucía Gallardo, Kevin Koenig, Max Christian y Joan Martínez Alier, “Petróleo y cambio climático: el impuesto Daly-Correa”, *Le Monde Diplomatique en español*, Valencia, 2008



ENTREVISTA  
ARCHIVO HISTÓRICO DE LA CANCELLERÍA  
CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Runa - Karla Gachet  
Pedro y Catalina Frando, Hacienda La Mariana, Mocache, Los Rios - Ecuador 2008

# LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CARA A RÍO+20: ENTREVISTA A SIR NICHOLAS STERN\*

*Carol López y Daniel Ortega*

El cambio climático constituye un desafío sin precedentes en la historia, y los esfuerzos internacionales para combatirlo entretienen intereses políticos y económicos muy vinculados a la discusión sobre el desarrollo sostenible. La Cumbre de la Tierra, celebrada en 1992 en Río de Janeiro, llamó la atención al mundo sobre la urgencia de reconocer y respetar un delicado balance, señalando la importancia de incluir los temas ambientales en la agenda política de los Estados. Las Naciones Unidas canalizaron el diálogo y acuerdo entre las naciones, lo que permitió que la Cumbre incluyera el nacimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático –CMNUCC-. Veinte años después, en junio del presente año, los líderes mundiales se encontrarán otra vez en Río, en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, donde discutirán las consecuencias e impactos económicos y sociales de la inacción frente a los problemas ambientales globales.

En este contexto, sir Nicholas Stern<sup>1</sup>, quien jugó un papel determinante en las negociaciones internacionales con su mundialmente conocido “Reporte sobre la Economía del Cambio Climático”, fue entrevistado durante su visita al país, a finales de marzo, por Daniel Ortega, Director de Medio Ambiente y Cambio Climático y Carol López, Analista Política, a propósito de sus perspectivas sobre la próxima reunión de Río+20.

**Entrevistadores:** Como usted conoce, Ecuador forma parte de los países del ALBA, considerados como la *conciencia crítica* en el proceso de negociación de la CMNUCC por nuestra posición progresista respecto a varios lineamientos. En su informe, usted recomienda lograr acuerdos sobre una amplia gama de responsabilidades mutuas que contribuyan a reducir los riesgos del cambio climático; sin embargo, ¿no cabría tomar en cuenta la deuda climática adquirida por los países desarrollados, para cumplir con el principio básico establecido por la CMNUCC acerca de las responsabilidades comunes pero diferenciadas? ¿cuál es su visión académica y política sobre el tema?

**Nicholas Stern:** Este asunto está más vinculado a la filosofía moral y debería ser tratado en ese contexto. Percibo el problema al que estamos enfrentados, en esencia, como fruto de los dos desafíos que definen este siglo: la superación mundial de la pobreza y la gestión del cambio climático; si fracasamos en uno, lo haremos en el otro. Si intentamos manejar el cambio climático poniendo obstáculos en el camino de superación de la pobreza mundial, no tendremos la valentía para realmente gestionar el problema del calentamiento global; si fracasamos en el manejo del cambio climático, crearemos un ambiente tan hostil que podría, en efecto, revertir los avances que hemos logrado en el primer ámbito. Por lo tanto, se deben atender ambos desafíos de manera conjunta.

En segundo lugar, en mi opinión, este reconocimiento puede ayudarnos a comprender qué significa tener *acceso equitativo al desarrollo sostenible*. Ese es el lenguaje que se adoptó en Cancún<sup>2</sup>, en el año 2010, y que considero muy constructivo. No significa, claro, que debemos tomar una ruta de la debacle, ni tampoco que simplemente porque los países ricos tienen esta gran deuda, esta gran responsabilidad de haber contaminado el planeta, las generaciones actuales que se encuentran en la lucha contra la pobreza deban continuar con esta contaminación. El Primer Ministro de Etiopía lo expresó de una manera muy clara en Durban durante la COP 17, al mencionar que no fue la equidad o la justicia quienes fallaron al planeta en el pasado. Me parece que aún no se ha establecido la responsabilidad, por parte de los países ricos, de proporcionar el soporte para un camino distinto hacia el desarrollo. Los países en desarrollo deberán escoger ese camino, y tienen todo el derecho de demandar soporte financiero y tecnológico. Sin embargo, la cuestión ética del acceso equitativo al desarrollo sostenible se ha presentado como una reflexión según la cual los países ricos deberían hacer algo más consistente, y a menos que provean amplios recursos financieros y tecnología, el mundo en desarrollo no hará nada y simplemente continuará tal como puede hacerlo, siguiendo el mismo proceso que ya recorrieron los industrializados.

Por ejemplo, si los países ricos tuvieran cero emisiones en el 2013, lo que de seguro no pasará, el presupuesto de emisiones designado para los países emergentes y en desarrollo es de 32 o 33 billones de toneladas de CO<sub>2</sub>, una cifra nada despreciable. No obstante, es probable que esos valores sean mayores, por lo que no hay forma de que el presupuesto mundial de emisiones se cumpla, a menos que exista un fuerte liderazgo por parte de los países en desarrollo. Los países ricos deben actuar con más fuerza y proveer apoyo, pero no me parece que los países en desarrollo puedan esperar a que esta acción se materialice. De hecho, lo que se ha visto ahora es que se abren caminos con sus propios parámetros de sostenibilidad.

Mientras exigen apoyo por parte de los países ricos, hay acciones que también pueden realizarse de manera mucho más equitativa, disminuyendo el costo y la presión sobre los seres humanos. Así que en mi opinión, la comprensión del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas está cambiando, y lo está haciendo de manera constructiva, precisamente hacia el acceso equitativo al desarrollo sostenible. Pienso que es un avance muy

\* La entrevista, transcripción y traducción se realizó con la colaboración de Analiz Vergara (Dirección de Ambiente y Cambio Climático MMRREE).

positivo, algo que comenzamos a ver en Cancún y continuó en Durban, en parte bajo el liderazgo de los países del ALBA. Lo que ya no se escucha decir, afortunadamente, es que ‘a menos que los países ricos tomen medidas, nosotros los países en desarrollo vamos a seguir contaminando el planeta porque ustedes lo hicieron en el pasado’.

**E.:** En la actualidad, la mayoría de las propuestas de cara a la Cumbre de Río se centran en lineamientos del G-20, sobre la economía verde y el crecimiento verde como alternativas para alcanzar el desarrollo. Pero, estas propuestas se han visto enfrentadas por una fuerte oposición de la sociedad civil, o al menos de ciertos sectores de la misma. ¿Cómo pueden ser reconciliadas con un futuro análisis sobre la economía del desarrollo sostenible, para que se puedan tomar en cuenta temas de redistribución e implementación de acciones climáticas, en torno al objetivo de construir sociedades *resilientes* al cambio climático? y ¿cuáles son las expectativas que usted tiene para la próxima Cumbre de Desarrollo Sostenible en Río?

**N.S.:** Pienso que se debe comenzar enfocando la relación de los seres humanos con el ambiente de manera más general, lo que da un giro conceptual al tema del cambio climático. En mi opinión, el desarrollo sostenible se traduce en un aumento en los estándares de vida para el mundo, particularmente para los más pobres; no considero que se deba presentar la armonía y la responsabilidad con el ambiente como ‘anticrecimiento’, en este contexto, por eso uso el concepto de desarrollo. No existe una incompatibilidad entre este y el ambiente; nosotros lo hemos convertido en una carrera de caballos, generando una concepción que se mantendrá por algún tiempo, hasta que el ambiente esté gravemente afectado, de forma tal que el crecimiento y desarrollo se detendrán y revertirán. El desafío es exactamente el acceso equitativo al desarrollo sostenible, concepto que puede comprenderse mejor al pensar en la manera en que dejaremos a nuestros niños algo que les permita -al menos- tener los estándares de vida que nosotros tuvimos.

Significa pensar el desarrollo en términos de estándares de vida que, me parece, deben relacionarse con energía, vivienda, alimentación, salud, educación, distribución de la riqueza o el ingreso, relaciones de género y relaciones armónicas en la sociedad. La discusión en torno, por ejemplo, a los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha mostrado una concepción más amplia, una noción compartida de lo que este concepto significa. Espero que esto sea reconocido en la Cumbre de Río, y espero también que podamos encontrar dos puntos claves: metas claras para lograr el Desarrollo Sostenible y medición compartida de nuestro progreso en esas metas. En realidad, sería lamentable detenerse ahí; el éxito de la Cumbre requiere algunos programas específicos y fuertes, que encarnen esas ideas y que no sean simplemente aspiraciones, lo que en mi lengua se denomina “metas aspiracionales”.

Por eso, creo que se deben mostrar elementos definitivos para la implementación de metas, el mejor ejemplo es el de la energía sostenible para todos. Se trataría de un programa que proveería de energía sostenible a 1,3 o 1,4 miles de millones de personas -que hoy en día no la tienen-; en varios casos, se puede construir paneles solares descentralizados y sistemas hidroeléctricos locales a pequeña escala, uso sostenible de biomasa incluyendo carbón para cocinar, lo que resultaría en un programa práctico, que necesitaría financiamiento y que podría ser monitoreado a través del tiempo. Estos programas pueden simbolizar lo que entendemos por desarrollo sostenible, encarnar su concepto en un programa de carácter inclusivo, enfocado en aquellos quienes no tienen acceso. Así, estaremos enviando un mensaje poderoso de que el desarrollo sostenible implica elevar los estándares materiales -permitiendo a los niños leer en las noches y sonreír-. Esto es lo que espero. Aunque, estoy un poco preocupado debido a que el progreso de la negociación no ha sido lo suficientemente fuerte; confío en que las interacciones del Ecuador con sus vecinos pondrán ideas y sensibilidades sobre la mesa, sin embargo, no he escuchado que la palabra “urgencia” sea utilizada en las preparaciones hacia Río.

**E.:** ¿Cómo podemos alcanzar el “buen vivir” o “el desarrollo sostenible” en términos más amplios?

**N.S.:** Creo que insistir en la idea de bienestar y sostenibilidad atraerá a muchas personas; el artículo 74 de su Constitución habla sobre el derecho a beneficiarse de los frutos de la naturaleza. Lo importante es que este beneficio se obtenga de una manera que permita a nuestros hijos disponer de recursos en la misma dimensión. Creo que si ustedes hablan de servicios ambientales, del bienestar y la sostenibilidad, atraerán a más personas. A propósito, creo que los derechos de la naturaleza van más allá de los dos conceptos, pese a que ambos se encuentran estrechamente relacionados. Les ofrezco este pequeño consejo político: si intentan expresarse únicamente en términos de derechos de la naturaleza, probablemente perderán a algunos potenciales aliados, para quienes los derechos residen principalmente en el ser humano. En este punto, estamos levantando una muy profunda e importante pregunta filosófica. Mi consejo sería, no saltar hacia el asunto sin asegurarse que la gente comprenda los conceptos de bienestar y sostenibilidad, así como el acceso a servicios ambientales.

Yo no estoy sugiriendo de ninguna manera que se desestimen los derechos de la naturaleza, estoy intentando pensar en distintas formas para que logren agrupar a la mayor cantidad posible de personas. En mi opinión, la noción de bienestar es de enorme importancia, significa salud y educación, alude a la relación entre el medio ambiente y las personas. Esas son algunas reflexiones sobre el cómo integrar, tal cual, los derechos de la naturaleza -concepto que a muchas personas les resulta difícil comprender- a una clase de lenguaje que resulta más sencillo y que representa el espíritu de lo que están buscando.



**E.:** ¿Cree usted que es conveniente mantener la actual dinámica de mercado del carbono, como una herramienta para la mitigación del cambio climático y la transición energética de países en desarrollo, dada las fuertes críticas sobre su operación y su contribución real?

**N.S.:** Existen diferentes formas de financiamiento y comercialización dentro de las acciones que pueden tomarse en la lucha contra el Cambio Climático; la comercialización, incluyendo la relación entre emisiones y deforestación evitada -Emisiones Evitadas por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+)-, debe estar integrada a las aspiraciones de reducción que tienen los países ricos. Así, suponiendo que Europa decidiera, y pienso que debería hacerlo, pasar del 20% establecido en 1990, a un 30% en el 2020, y al mismo tiempo complementar esto con REDD+, sería muy positivo. Se pueden abaratar los costos siendo simultáneamente más ambiciosos. Es muy importante tratar esos asuntos conjuntamente, teniendo en cuenta tres elementos: establecer mayores ambiciones, mantener los costos bajos y por último, establecer quién recibe qué dentro de los ingresos que surgen con la implementación de aquellos procesos.

Con esta consideración, uno de los frutos del trabajo del Grupo Asesor de Alto Nivel de Financiamiento del Secretario General de las Naciones Unidas para Cambio Climático fue argumentar que los montos pueden ser conseguidos mediante: 1) comercialización y subasta de permisos de emisión y, 2) en ciertas ocasiones implementar impuestos a las emisiones. Algunos de esos ingresos deberían usarse para el financiamiento climático o para el fondo climático de 100 mil millones de dólares al 2020. Por eso, aunque existe la concepción (como me dijeron en Galápagos) de que algunos países se salen con la suya al no reducir emisiones debido a la compra del derecho de emisión, mediante la financiación de deforestación evitada por reforestación, el mantener los tres aspectos que mencioné antes, viabiliza la dinámica del mercado de carbono generando ingresos para financiamiento, y a la par permite el aumento en el nivel de ambición respecto a reducción de emisiones.

**E.:** ¿Considera usted adecuado buscar mecanismos innovadores para la mitigación del Cambio Climático, como es el caso de la propuesta de Emisiones Netas Evitadas<sup>3</sup>? Un ejemplo de esto es el Proyecto Yasuní-ITT, que mediante la voluntad política de no explotar el petróleo existente en la región contribuiría con una reducción real de las emisiones de CO<sub>2</sub>.

**N.S.:** Acerca de las emisiones evitadas del Yasuní-ITT no soy un experto, nunca he estado allí, me gustaría ir pero solamente he leído y escuchado un poco sobre el tema. Yo creo que la protección de su riqueza forestal y biodiversidad es muy importante, considero que dejar los hidrocarburos bajo tierra es lo que debemos hacer, pues en realidad ya hemos descubierto más de lo que podemos explotar.

Lo que resulta analíticamente complejo es: cómo el dejar esta cantidad de hidrocarburos bajo tierra, ahora, generará una disminución, en determinada proporción, de las emisiones globales en los próximos 30 o 40 años. Ese asunto no está muy claro, en tanto depende de cómo desarrolle el mundo su estrategia de reducción de emisiones. Si decidimos que contamos con una cantidad limitada de hidrocarburos que podemos utilizar, la pregunta que surge es: ¿quién puede vender qué cantidad? Y si un país manifiesta que no utilizará su parte, se podría dar a un incremento de emisiones en otro lugar. Esto se vincula con un tercer elemento en esta historia, en el que encuentro bastantes dificultades prácticas, es el tema del intercambio o comercialización de emisiones. De este punto depende que exista una efectiva reducción de las mismas si se deja el crudo bajo suelo en el presente. Evidentemente, se puede intentar elaborar un modelo, se puede resolver analíticamente, y sé que ustedes se toman estos aspectos analíticos con mucha seriedad; mas, en este punto pienso que debemos decirle al mundo que debe hacer esto o aquello. Esta es una pregunta que va a emerger en el debate y ustedes deben estar listos para responderla.

#### Notas

1. Esta entrevista se realizó en Quito el viernes 30 de marzo del presente año. Sir Nicholas Stern (22 de abril de 1946) es un economista y académico británico. Sus investigaciones y varias de sus publicaciones se han enfocado principalmente en los aspectos económicos del cambio climático, el desarrollo económico y crecimiento, el papel del Estado y las economías en transición. Desde Junio 2007, es el Profesor IG Patel de Economía y Gobierno, en la Escuela de Economía de Londres (LSE en Inglés); y desde abril del 2008, es el Presidente del Instituto Grantham de Investigaciones sobre el Cambio Climático y el Medio Ambiente de la LSE.
2. En la Conferencia de las Partes (COP 16), realizada en Cancún en el año 2010.
3. Emisiones Netas Evitadas es un mecanismo de compensación a los países en desarrollo por no llevar a cabo actividades que incrementen las emisiones de CO<sub>2</sub>, el concepto fue presentado por el Presidente Rafael Correa en el marco de la Conferencia de las partes (COP 16), Cancún 2010.

# ELOY ALFARO: REVOLUCIONARIO LATINOAMERICANISTA<sup>1</sup>

*Juan J. Paz y Miño Cepeda*

## El liberalismo revolucionario

Entre 1850 y 1880, se produce un significativo auge del liberalismo en todos los países latinoamericanos<sup>2</sup>, que se explica por su relativa modernización económica, la integración al capitalismo internacional -con las tensiones sociales correlativas-, la influencia cultural europea, el desarrollo del positivismo y por la reacción contra una Iglesia Católica que, además del poderío económico que la vincula al sector oligárquico, interviene políticamente como aliada de los conservadores<sup>3</sup>.

La acción de las burguesías liberales enfrenta a la política conservadora y posibilita ciertas transformaciones sociales, mediante la ampliación de la democracia, la abolición de la esclavitud, la introducción de salarios, la reforma institucional y jurídica, el avance de inversiones extranjeras y el desarrollo de una cada vez más amplia economía mercantil.

En los diversos países de la región, los liberales -impulsados por la modernización de las condiciones económicas, sociales y culturales y contagiados de fervor político- se comprometen en la lucha contra lo que llamaban ‘oscurantismo, tiranía y feudalismo’. Proclaman la civilización y el progreso cultural y material reclamando la representación de los pueblos, y la auténtica vigencia de sus derechos y libertades. Se considera a los conservadores como representantes del pasado, de la opresión y la desdicha popular.

El ímpetu liberal logra también algunas importantes movilizaciones que enfrentan a las oligarquías terratenientes, al clero y a los gobiernos de entonces, calificados como despóticos, oprobiosos y tiránicos.

## El liberalismo ecuatoriano

La época del auge liberal latinoamericano involucró al Ecuador, donde el bipartidismo político adquirió características inéditas en otros países. Tuvo que ver en ello la regionalización existente en el país, por la que mientras en la Costa, junto a la clase terrateniente y a los agroexportadores cacaoteros, apareció una incipiente burguesía comercial y financiera, en la Sierra persistió el dominio oligárquico y terrateniente heredado de la época colonial, con una poderosa clase

de hacendados que mantenía bajo su control explotador a la abundante población indígena andina.

Estos procesos de diferenciación económica y social condujeron al predominio de las fuerzas liberales en la Costa, y al de las conservadoras en la Sierra. Ambas mantuvieron convicciones opuestas sobre la organización estatal, la práctica política y gubernamental y el alcance de los principios relativos a los derechos y las libertades públicas<sup>4</sup>.

Las primeras décadas republicanas en el Ecuador fueron de inestabilidad gubernamental, anarquía y desarticulación. Conservadores y liberales, más que representar tendencias clarificadas y coherentes, reflejaban posiciones caudillistas. Así sucede entre federalistas y unitarios -o centralistas- en otros países; conservadores y liberales en la Colombia de Mosquera; blancos y colorados en el Uruguay de Rivera y Oribe; en la Argentina de Rosas; en el México de Santa Anna y en el Chile de los pipiolos y los pelucones, todos los cuales “encubren, ante todo, propósitos personalistas”, a decir del historiador peruano Luis Alberto Sánchez<sup>5</sup>.

## Eloy Alfaro: revolucionario internacional

Desde la instauración del régimen del caudillo Gabriel García Moreno, quien dominó el escenario político ecuatoriano entre 1860 y 1875, la lucha liberal fue alcanzando proporciones definitivas. En ella se involucró, desde temprana edad, Eloy Alfaro (1842-1912).

Cuando el joven Alfaro supo que los liberales manabitas<sup>6</sup> preparaban la insurgencia antigarciana se presentó ante el líder Manuel Albán, poniendo a su disposición la fortuna que su padre le confiara. El movimiento formaba parte de un levantamiento general dirigido por el ex presidente, militar y caudillo liberal José María Urbina. Una vez que Alfaro se entrevistó con este en el Perú, retornó para levantar la primera montonera en 1864. Pero ante el fracaso del movimiento, la represión desatada por García Moreno le obligó a salir a Panamá para volver al año siguiente con la misión de insurreccionar a Manabí, en un nuevo y también fallido intento urbinista. Entonces, Alfaro decidió radicarse en Panamá, donde hizo fortuna, se vinculó a la masonería e inició amistades con emigrados y políticos liberales con quienes gestó esperanzas hacia el triunfo liberal, a cuyo servicio puso, de nuevo, sus recursos económicos. Desde Panamá financió en 1871 una sublevación antigarciana en Manabí, en una tentativa frustrada de proclamar como Jefe Supremo a Vicente Piedrahita.

En la revuelta de 1876, Alfaro intervino en favor de la jefatura de Nicolás Infante; pero descubierta la conspiración, las fuerzas liberales se agruparon en torno a Ignacio de Veintemilla, cuyo gobierno (1876-1883), profundamente corrupto y personalista, traicionó los intereses del liberalismo, que sostuvo sistemáticas campañas rebeldes. Para entonces la coherencia política de Alfaro, la persecución de

la que fuera víctima y el compromiso revolucionario demostrado, le convirtieron en el principal líder de la causa liberal en el Ecuador.

Las dos últimas décadas del siglo XIX coinciden además, con el compromiso efectivo de los líderes liberales latinoamericanos para implantar, en forma definitiva, regímenes propios sobre la base de la derrota del sistema conservador. En estas circunstancias, arraiga la visión internacionalista como extensión y parte de las actividades revolucionarias. En el extranjero se movilizan recursos y se intercambian contactos de apoyo, fluyen planes de ayuda mutua y el respaldo de algunos gobiernos que han logrado instalarse en el poder. La campaña liberal se convierte finalmente en causa americana.

Eloy Alfaro, que lleva prácticamente una vida de emigrado en Panamá, estrecha amistades no solo allí sino también en los diversos países por los que viaja. Se solidariza, como otros, con los patriotas cubanos que anhelan la independencia de la isla, participa de los planes subversivos, intercede por sus compañeros y revive la empresa por la unificación de la Gran Colombia, inspirado en las ideas de Bolívar, por quien siente veneración.

### Reconstituir la Gran Colombia soñada por Bolívar

En la víspera de su partida al Ecuador “para tomar parte en la sagrada y honrosa campaña que ha emprendido la Nación contra la oprobiosa Dictadura que está insultando la dignidad de la América republicana”, Eloy Alfaro se dirige a los ecuatorianos en Proclama del 27 de enero de 1883:

*Si no por gratitud, por patriótica conveniencia debemos esforzarnos en tributar homenaje de reconocimiento a nuestros ilustres progenitores del 10 de Agosto en Quito y del Nueve de Octubre en Guayaquil: coronar la magna obra del libertador Bolívar y del immaculado Sucre, debe ser la aspiración de todo hombre honrado y el fruto de nuestros patrióticos esfuerzos<sup>7</sup>.*

Una vez incorporado a la rebelión contra Veintemilla y en su calidad de Jefe Supremo de las Provincias de Manabí y Esmeraldas, eleva un mensaje a la Asamblea reunida en Quito el 9 de Octubre de 1883, en el que manifiesta: “los ecuatorianos que rendimos culto eterno a la imperecedera memoria de Bolívar, a la par que a las virtudes del immaculado Sucre, hemos de propender a la pacífica reconstitución de Colombia, la grande”<sup>8</sup>.

En el mismo año y con motivo del centenario del nacimiento de Bolívar, el General Guzmán Blanco, Presidente de Venezuela, había convocado un Congreso Internacional en Caracas, que debía encargarse de delimitar fronteras entre las repúblicas vecinas, establecer alianzas defensivas y convenir en el arbitraje obligatorio para dirimir controversias. También, existía un pacto de ayuda mutua entre los liberales colombianos y ecuatorianos representados por el Presidente

provisorio del Estado del Cauca y el Coronel José Luis Alfaro, que proyectaba la resurrección de la nación grancolombiana<sup>9</sup>.

Por entonces no pasaba de ser un enunciado político, pero la convocatoria de Guzmán Blanco parecía viable y Eloy Alfaro, desde su exilio en Lima, envió una carta al mandatario venezolano el 9 de enero de 1887, en la que daba cuenta de su pasado Mensaje de 1883 a la Asamblea Constituyente, expresándole:

*Mas no siempre ni en todas las regiones son acogidas las grandes ideas, o para hablar con más franqueza, en aquella Asamblea predominaba el partido sin luces ni virtudes, formado por los tiranuelos de mi patria, y yo desde entonces he tenido que morar en el destierro, donde no he dejado de luchar un solo día, a brazo partido, y continuaré luchando hasta ver triunfante la idea<sup>10</sup>.*

Enseguida, mediante Carta Credencial y expresándose como “Jefe de la Revolución Ecuatoriana y en virtud de los plenos poderes de que estoy investido, tanto por actas públicas y privadas en el Ecuador, como por actas de los emigrados en Colombia y el Perú”, acredita a su hermano Marcos como Agente Diplomático para la reconstrucción de la Gran Colombia sobre las bases del sistema Federal y en representación del Partido Liberal de la Patria, para que

*[...] pueda pactar con el Ilustrado Presidente de Venezuela, General Guzmán Blanco, una alianza ofensiva y defensiva, que sirva de fundamento para la reconstitución de la Gran Colombia, bajo las bases de un sistema Federal, o de la Confederación, y en guarda de la dignidad y recíprocos intereses de ambos países.<sup>11</sup>*

La actitud resultaba insólita, pues revolucionarios en exilio y bajo la representación de Eloy Alfaro daban activo respaldo a un proyecto atribuible solo a gobiernos plenamente constituidos; designaban, por primera vez, a un embajador oficial del Partido que adquiriría estatus jurídico internacional y convenían en otorgarse poder estatal al margen de los sistemas institucionales. Por lo demás, tal hecho era explicable en medio del enfrentamiento librado en Ecuador contra el gobierno de la ‘argolla’, presidido por José María Plácido Caamaño, que había reanudado una política cercana a la del antiguo régimen garciano –tildado por el liberalismo como ‘terrorista’- y que, por tanto, resultó intolerable para los liberales, quienes avizoraban su triunfo como inevitable. De allí que Marcos Alfaro, dirigiéndose a Guzmán Blanco, en carta del 28 de abril de 1887, le dice:

*Debo manifestar [...] que a juicio de la persona y del Partido Liberal ecuatoriano que represento, jamás ha habido una época propicia para la realización de la Unión Colombiana, como la presente, ni nunca después del Libertador, ha habido un hombre capaz de llevarla a cabo como Su Excelencia. [...] Al prestigio del nombre de S. E., al poder del Gobierno venezolano que patrocina la idea, a la bondad misma de la causa, agreguemos el apoyo del Partido Liberal Ecuatoriano y la Unión Colombiana vendrá a ser cuestión de días y asunto de convenio entre Gobiernos<sup>12</sup>.*

Marcos le explica, además, que Perú se sentiría garantizado “contra la probable cercana desmembración de su territorio por Bolivia apoyada por Chile”, que este solo bien que produjera la Gran Colombia justificaría incluso “los sacrificios de la guerra que se hiciera para realizar la Unión Colombiana o sostenerla”; y que lo propio que acontece con Perú “sucede con nuestro vecino del Norte, la República de Costa Rica, segregada de la comunidad política de Centro América”, que acaso algún día, abierto el canal de Panamá “venga a ser, movida por voluntad propia, parte integrante de Colombia, por razones de mutua conveniencia y seguridad” y que, por tanto

*[...] será éste un gran día para la América, porque de este modo la Unión Colombiana hará de hecho la Unión Centro Americana, con las cuatro repúblicas restantes. Quién sabe si después Dios moverá el patriotismo de los Centro Americanos, y éstos hagan que el poder de Colombia parta límites con México<sup>13</sup>.*

El fervor del liberalismo ecuatoriano rebasaba el proyecto unionista original. Marcos, al comunicar de su misión a Eloy Alfaro en carta desde Caracas fechada el 13 de abril de 1887, le dice:

*Por otra parte, a Guzmán Blanco le convendría dar mayor ensanche a la política, pensando en que, abierto el Canal de Panamá, Costa Rica tiene que ser parte integrante de la Unión Colombiana, por razones de seguridad y conveniencia propia de esa Republiquita, y, además, porque el territorio Colombiano no debe acabar en punta con el Istmo, sino que es necesario darle mejores fronteras geográficas por ese lado. En vista de esto creo que Guzmán querrá pensar seriamente en este sentido y comenzará a trabajar. Esto sería de un avío dos mandados porque si Costa Rica se une a Colombia, el resto de la Unión Centro Americana será un hecho por necesidad fatal. Un Ministro Residente en San José podría ganar mucho terreno, y a su sombra, nuestra causa reportaría inmensas ventajas. Pero en fin estas cosas que demoran y demandan tiempo y que conviene tenerlas presente solo como una indicación hecha al General Guzmán. La Compañía Inglesa, dueña de una parte de la Guayana venezolana, naturalmente llamará la atención del Gobierno Venezolano hacia solo ese asunto con perjuicio de los demás: el desenlace de la cuestión sabe Dios cuál sea. De Guzmán se dice que no aceptará ninguna transacción sobre aquel territorio<sup>14</sup>.*

Sin embargo, la romántica empresa no tuvo feliz suerte no solo porque el liberalismo ecuatoriano no llegó al poder y Guzmán Blanco hubo de enfrentar problemas internos, sino porque la estructura social latinoamericana, los conflictos entre clases, el fraccionamiento, los localismos de los sectores dominantes y, aun, los intereses de los países imperialistas -que a la época comenzaban a hacer presencia- se lo impedían. La atención del liberalismo ecuatoriano fue absorbida por los sucesos internos.

En Lima, corriendo el año de 1889, Alfaro recibió la visita del general Joaquín Crespo, que había ejercido la Presidencia de Venezuela, en la que acordaron

brindarse mutua ayuda para la implantación del liberalismo. Crespo entró triunfal en Caracas el 6 de octubre de 1892 y a través de Sergio Pérez hizo comunicar a Alfaro este particular, llamándole a tratar pormenores para la victoria liberal en Ecuador, Colombia y los países centroamericanos. Trasladado a Caracas, Crespo le informa de los planes revolucionarios y le autoriza un giro contra él por 500 mil bolívares. Alfaro se embarca en La Guaira con dirección a Nueva York e inicia contactos para hacer efectiva la primera letra girada contra Crespo. Sigue a California y luego a México, actuando entonces como intermediario. El Presidente nicaragüense José Santos Zelaya, que desde su ascenso en 1893 apoyaba una revolución liberal contra el gobierno conservador hondureño del General Domingo Vásquez, también llama a Alfaro, quien acude y se establece en León<sup>15</sup>.

Tal convocatoria tenía como antecedente, además de la amistad personal, el enorme prestigio alcanzado por Alfaro en 1890 cuando, ante el inminente conflicto armado entre Guatemala, Honduras y El Salvador, intervino oficiosamente buscando la conciliación y logró reunir, en el puerto salvadoreño de Acajutla, un Congreso Centro Americano de Plenipotenciarios, en el que también tuvieron representación Nicaragua y Costa Rica, del que emanaron las bases del arreglo de paz aceptado por los gobernantes de las tres naciones; fue este hecho el que otorgó reconocimiento regional al líder ecuatoriano<sup>16</sup>.

Con la misión de obtener recursos y apoyo, Alfaro parte de Nicaragua hacia Nueva York, trata secretamente con los liberales de Panamá, se relaciona con Antonio Maceo y José Martí en Costa Rica y consigue los auxilios necesarios. Todo ello permite que el General Anastasio Ortiz deponga en Tegucigalpa al General Vásquez y asuma la Presidencia<sup>17</sup>. La Asamblea Nacional nicaragüense, en decreto del 12 de Enero de 1895 y “en atención a los altos merecimientos personales del señor don Eloy Alfaro y a los grandes servicios prestados por él a la causa de la democracia en la América Latina”, le confirió el grado de “General de División del Ejército de la República”<sup>18</sup>.

Al calor de los éxitos, Joaquín Crespo por Venezuela, José Santos Zelaya por Nicaragua, Juan de Dios Uribe por Colombia y Eloy Alfaro por Ecuador, suscriben un Tratado, conocido como “Pacto de Amapala”, por el que se comprometen a la ayuda mutua en beneficio de la causa liberal, los dos primeros en calidad de gobernantes en sus respectivos países. En virtud del célebre compromiso, Zelaya puso a órdenes de Alfaro el buque Momotombo. Después, Alfaro se trasladó a Costa Rica para reunir armamento y recursos destinados a la revolución en Ecuador, pero, como la campaña en Colombia parecía llegar antes, el material bélico fue puesto a disposición de los colombianos. Antonio Maceo entregó mil pesos como contribución personal al liberalismo ecuatoriano. Alfaro regresó a Nicaragua<sup>19</sup>.

Después, mientras estuvo radicado en Lima, el vehemente ideal grancolombiano de Alfaro se complementa con las conversaciones mantenidas con Nicolás de Piérola, quien asumiera el gobierno peruano en 1879, en las que discuten sobre

la factibilidad de la Confederación de Estados Sudamericanos. En 1889 recibe la visita del General Joaquín Crespo con quien, además de acordar ayudas recíprocas, trata sobre la reconstitución de la Gran Colombia<sup>20</sup>. Y como la causa liberal urge de recursos y apoyo, por gestión personal de sus partidarios, o en su calidad de jefe revolucionario, Eloy Alfaro realiza una activa campaña internacional, logrando ampliar los contactos del liberalismo ecuatoriano y acrecentar su imagen de líder perseverante.

Allí también hizo amistad con el General Antonio Maceo, quien recorría América buscando ayuda para la lucha de los patriotas cubanos. Después viajó a Valparaíso, Santiago de Chile y Buenos Aires donde conoció a Mitre; de allí a Montevideo y Río de Janeiro hasta radicarse finalmente en Caracas. Más tarde se dirigió a Nueva York, pasó a Costa Rica, luego a Panamá, todo esto mientras en Ecuador era Presidente Antonio Flores Jijón, quien obtuvo del gobierno colombiano la expulsión de Alfaro, quien se trasladó a Costa Rica y de allí otra vez a Nueva York, San Francisco de California, México y El Salvador. Para la época, también intervenía en las misiones del Presidente José Santos Zelaya y lograba arreglar el conflicto centroamericano gracias a su amistad con los Presidentes de Guatemala, Honduras y El Salvador. Se estableció definitivamente en Nicaragua<sup>21</sup>. Allí se enteró de la reacción general contra el Presidente Luis Cordero, del pronunciamiento del 5 de Junio de 1895 en Guayaquil y de su nombramiento como Jefe Supremo de la República. Enseguida partió al Ecuador. La Revolución Liberal había comenzado.

Eloy Alfaro estuvo al mando del gobierno entre 1895-1901 y luego entre 1906-1911. Inauguró la época de las transformaciones más importantes después de la independencia: separación entre Estado e Iglesia, educación laica, matrimonio civil, registro civil, fundación de los Institutos Normales para maestros, obras de sanidad e infraestructura, construcción del ferrocarril Guayaquil-Quito, proteccionismo industrial, promoción empresarial, amplia vinculación al mercado mundial, modernización de la administración pública, incorporación de la mujer y una serie de medidas sociales para atender a los trabajadores y a la población indígena. Fue un programa revolucionario, combatido y resistido por los conservadores y la Iglesia, pero que al final se impuso. Una vez en el gobierno, Eloy Alfaro se decidió a cumplir con los compromisos internacionalistas adquiridos.

En 1897 recibe la visita del dirigente liberal nicaragüense Fernando Sánchez, emisario del Presidente Zelaya, con quien trata sobre la unidad grancolombiana. A su retorno, Sánchez y Zelaya mantienen entrevistas con los liberales colombianos desterrados a ese país. Luego, como Ministro del Ecuador en Nicaragua -nombramiento oficial otorgado por Alfaro-, Sánchez viaja a Caracas para fijar posiciones acerca de la Unión Grancolombiana con el Presidente venezolano General Joaquín Crespo, tema sobre el que existía acuerdo desde los tiempos del exilio en Lima. La empresa continuó con el presidente venezolano Cipriano Castro y los liberales colombianos, al tiempo que Sánchez proseguía su misión en México (1902), haciendo propuestas al Presidente Porfirio Díaz, quien mantuvo una posición vacilante<sup>22</sup>.

Pero como en Colombia los liberales habían perdido el poder, su recuperación pasó a ser el objetivo más importante. Los revolucionarios colombianos nombraron al General Gabriel Vargas Santos como Director Supremo de la guerra y presidente provisorio, y el país se sumió en la “Guerra Magna” o “Revolución de los Mil Días” (1899-1902), quizás la más cruenta y sangrienta guerra civil colombiana, que terminó con el triunfo de los conservadores, pese al apoyo internacional recibido por los liberales<sup>23</sup>.

Con anterioridad, en Mensaje al Congreso de 1898, el Presidente Alfaro manifestaba, con mucha lucidez:

*La veneración que guardo por los próceres de nuestra Independencia, quienes nos legaron una Patria, la más poderosa en las Américas del Sur y Central, me impele a fijar la atención en nuestra debilidad y pequeñez actuales, e indicaros lo que, a mi juicio, convendría realizar para asegurarnos tranquilo porvenir al abrigo de una hermosa fraternidad.*

*Por ahora, no es posible pensar en la reconstitución de la antigua y gloriosa Colombia de Bolívar; pero sí sería fácil formar una Confederación que presentara unidos, ante el mundo, a los pueblos que conquistaron su independencia en los campos de Carabobo, Boyacá y Pichincha.*

*Efectuada esta unión, esas nacionalidades, en lo tocante a sus asuntos internos, continuarán disponiendo de sus destinos, como a bien tuvieren, tal cual ha venido sucediendo hasta el día de hoy; pero, en lo referente a relaciones exteriores, formarían una sola Entidad Política, compuesta de Venezuela, Colombia y Ecuador [...] <sup>24</sup>.*

Para ello proponía una Dieta de Plenipotenciarios de las Tres Repúblicas, llamada a organizar una entidad internacional que, además, reportaría la ventaja de que así, en palabras de Alfaro, “nuestras cuestiones de límites, tan peligrosas y de suma trascendencia ahora, siendo de suyo insignificantes, al tratarse de una fraternidad práctica, serían arregladas por juntas Anfictiónicas, como querellas de familia”<sup>25</sup>, opinión que reflejaba el interés porque el proyecto grancolombiano pudiera servir para afrontar el problema limítrofe del Ecuador con Perú, de tan graves consecuencias durante la vida republicana del país.

Alfaro solicitaba, por tanto, autorización del Congreso

*[...] para proponer, sin demora, a los Gobiernos de Caracas y Bogotá, la reunión de un Congreso preliminar, en el que se discutan las bases de la gran Confederación que ha de verificarse después naturalmente, con el mutuo acuerdo de los pueblos respectivos<sup>26</sup>.*

En el Congreso de 1899, volvió a insistir en la posibilidad de la Unión Grancolombiana<sup>27</sup> y en su Mensaje Presidencial de 1900 informaba a la Legislatura sobre las gestiones desarrolladas, añadiendo:

*Este grandioso propósito, que palpita en todo pecho patriota y noble, ha sido bien acogido en principio; y sin la gigantesca conflagración política que agita a Colombia, ya tendría la honra de anunciaros en este Mensaje la reunión de la referida Dieta; la que, estableciendo una verdadera solidaridad de intereses internacionales en los tres pueblos hermanos, nos presentaría ante el Mundo respetables y felices por la unión<sup>28</sup>.*

La Guerra de los Tres Años hizo inejecutable la empresa. Pero la constancia de Eloy Alfaro había servido para que la junta Patriótica Colombiana proclamara el 26 de Abril de 1901:

*Los suscritos Miembros del Gran Partido Liberal de Colombia, plenamente autorizados y con credenciales especiales, proclamamos como Supremo Director de la Gran Confederación de la Antigua Colombia, al muy egregio apóstol de la libertad, el EXIMIO GENERAL ELOY ALFARO<sup>29</sup>.*

Al retornar al ejercicio gubernamental en 1906 y con motivo de la inauguración del ferrocarril Guayaquil-Quito el 25 de junio de 1908, Eloy Alfaro recibió la felicitación del entonces Presidente de Colombia, General Rafael Reyes, en la cual se renovaba el ideal grancolombiano: “Cuando los rieles unan a Quito con Bogotá y Caracas, podremos esperar que se reconstituya la Gran Colombia que formó Bolívar, y que a la sombra de la justicia y el orden que hacen efectiva la libertad, sean felices sus hijos”<sup>30</sup>.

En su contestación, Alfaro renueva la idea de la Dieta Grancolombiana, de lo que da cuenta al Congreso el 10 de Agosto de 1908; insistiendo luego en su Mensaje del 10 de Agosto de 1910<sup>31</sup>. Al año siguiente, con motivo de la conmemoración de la Independencia de Venezuela, Alfaro envía al Presidente, General Juan Vicente Gómez, una cálida felicitación avivando el recuerdo de la Confederación Colombiana<sup>31</sup>. Al cumplirse el centenario de su emancipación política, el 5 de junio de 1811 el Gobierno venezolano invita a una Conferencia Internacional de las cinco Repúblicas libertadas por Bolívar, incluyendo a Bolivia y Perú, para sentar las bases de la Unidad Boliviana, para la cual se acredita como representante ecuatoriano a José Peralta, quien preside la delegación.

Los resultados de la Conferencia no fueron positivos y Alfaro, al dar informe al Congreso de 1911, señaló:

*El Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela, con motivo de la celebración del Centenario de su emancipación política, invitó a las cinco Repúblicas libertadas por Bolívar, a un Congreso, en el que debían acordarse las bases de la unión de dichos Estados. Como era natural, el Gobierno ecuatoriano aceptó la fraternal invitación; y, conforme a los deseos de la Cancillería venezolana, nuestros Delegados fueron provistos de plenos*

*poderes, para entablar un arreglo definitivo y decoroso con la República peruana, en el seno de esa Asamblea. Por desgracia, como os dará cuenta detallada el Ministro del ramo, los Plenipotenciarios del Perú declararon enfáticamente que su nación no aceptaba arreglo alguno con el Ecuador; y que la Unión debía pactarse sobre la base del arbitraje absoluto, para todo género de divergencias. En presencia de declaraciones semejantes, la Delegación del Ecuador tuvo que presentar el voto negativo razonado que os remitirá el Señor Ministro de Relaciones Exteriores, y que se ha pasado a las naciones amigas para su conocimiento<sup>32</sup>.*

El segundo gobierno de Alfaro, acosado por la oposición, estaba en franco derrumbe y, en 1911, un movimiento de resistencia concluyó con su mandato. Tras un fracasado intento por la reconquista del poder, el Viejo Luchador y sus principales compañeros fueron apresados. Se les condujo a Quito en el mismo ferrocarril construido por Alfaro y en la penitenciaría de la capital, a consecuencia del asalto de una turba fanática, los presos fueron víctimas de una terrible agresión, que acabó con sus vidas el 28 de enero de 1912. El cuerpo de Alfaro fue arrastrado por las calles y quemado en el parque de El Ejido. El historiador Alfredo Pareja Diezcanseco bautizó este acontecimiento como “hoguera bárbara”. Con Eloy Alfaro murieron también los ideales grancolombianos del liberalismo.

### ***La solidaridad con Cuba***

En 1873 Eloy Alfaro, que se hallaba en Panamá, trabajaba activamente en la filial de la sociedad “Amigos de Cuba” como uno de sus dirigentes<sup>34</sup>. En sus continuas relaciones, hizo amistad con Antonio Maceo, José Maceo, Máximo Gómez, Flor Crombet, Eusebio Hernández, Rafael María Merchán, Miguel Albuquerque y otros. Apenas un año y medio antes del triunfo liberal, Alfaro había discutido con Maceo y José Martí un plan de ayuda a la revolución cubana con la acción armada de liberales ecuatorianos, colombianos y nicaragüenses. Martí estaba convencido de que el triunfo liberal se obtendría antes en Cuba que en Ecuador y que, por tanto, tareas internas más urgentes ocuparían la atención de Alfaro. El Viejo Luchador, en cambio, persistía en que las cosas sucederían al contrario. En febrero de 1895 estallaba la revolución cubana, pero para el mes de junio Eloy Alfaro llegaba al poder en Ecuador<sup>34</sup>.

A partir de entonces la solidaridad con Cuba recibió un impulso efectivo. Eloy Alfaro dispuso al coronel León Valle Franco la organización de una expedición militar conformada por batallones de veteranos de las guerrillas liberales ecuatorianas; pero el gobierno colombiano frustró la empresa al no autorizar el paso de las tropas por el Istmo de Panamá. Con todo, Alfaro continuó debatiendo la cuestión cubana con Miguel Albuquerque, designado agente confidencial y financiero en Ecuador<sup>35</sup>. Y el 19 de diciembre de 1895, siete días antes de convocar a un Congreso Internacional en México, el General Alfaro dirigió, desde Guayaquil, una Carta a la Reina María Cristina, Regente de España, manifestándole que el

pueblo del Ecuador “se siente conmovido en presencia de la cruenta y aniquiladora lucha que sostienen, Cuba por su emancipación política y la Madre Patria, por su integridad” y que, interponiendo sus buenos oficios “como lo haría el hijo emancipado a la madre cariñosa” se dirigía “para que Vuestra Majestad, en su sabiduría y guiada por sus humanitarios y nobles sentimientos, en cuanto de V.M. dependa, no excuse la adopción de los medios decorosos que devuelvan la paz a España y Cuba”.

Alfaro añadía una especial consideración histórica:

*Nuestra historia recuerda que durante quince largos años lidió Colombia por su independencia y la conquista a costa de más de doscientas mil vidas, de la casi total extinción de su riqueza pública y privada y de un legado de deuda flotante de doscientos millones de pesos; y ha sido preciso el decurso del tiempo para que las antiguas colonias, ya constituidas en naciones autónomas, reanudasen oficialmente, con la Madre Patria, los lazos de amistad. España perdió casi todo su comercio con América; no obstante que a raíz de obtenida la independencia, Colombia permitió la admisión de la bandera española en sus puertos y que los españoles eran acogidos en ellos como hermanos.*

*Tan grandes males se habrían evitado, a mi ver, si España no hubiera desoído el prudente consejo que en tiempo oportuno dio el Gabinete Británico, consistente en que ajustase la paz con sus colonias, reconociendo su independencia con la reserva establecida en solemne convenio, entonces aún posible, de ventajas especiales para su bandera.*

*No se habría desviado la corriente de su comercio de esta parte del mundo y la comunión entre ambos pueblos no habría tenido solución de continuidad. V. M. sabe que fue solo bajo el reinado del augusto esposo de V.M. don Alfonso XII, de gloriosa memoria, cuando definitivamente las relaciones oficiales entre España y sus hijos vinieron a ser cordiales.*

*Parece cuerdo acatar ahora las enseñanzas de la experiencia y el consejo del Gabinete Británico, dado en caso análogo en la época a que me he referido; así España pondrá a cubierto sus intereses y habrá hecho justicia a las aspiraciones de Cuba, sin mengua de su decoro<sup>36</sup>.*

Alfaro quería que la carta en favor de la independencia de Cuba tuviera un carácter colectivo y para ello envió los mensajes correspondientes a los Presidentes de Colombia, Venezuela y Perú, que sin embargo se negaron. Incluso el mandatario colombiano prescribió a los gobernadores del Estado que prohibieran la colecta de donativos para ayudar a los cubanos y que entregaran lo recaudado a la Cruz Roja española, actitud que le valió la Gran Cruz de Isabel la Católica -otorgada por la Corte de España<sup>37</sup>.

El Gobierno de España fue indiferente y la carta, al parecer, ni siquiera mereció consideración. Pero Alfaro dio publicidad a su mensaje y los periódicos

de diversos países la publicaron. La actitud del Jefe Supremo ecuatoriano fue alabada por unos y reprobada por otros.

### *El Congreso de México en 1896*

Tomando en cuenta la obstinada reacción inglesa contra los reclamos de Venezuela sobre la Guayana, así como la de España frente a la independencia de Cuba, así como los compromisos latinoamericanistas y la necesidad de afrontar la ubicuidad política de los Estados Unidos, el 26 de diciembre de 1895 Eloy Alfaro hizo cursar una circular a las cancillerías de América, invitándolas a participar en un Congreso Internacional a celebrarse en México el 10 de Agosto de 1896, en conmemoración al Primer Grito de Independencia del Ecuador.

El propósito fundamental de tal reunión sería la formación de un Derecho Público Americano “que dejando a salvo derechos legítimos, dé a la doctrina americana, iniciada con tanta gloria por el ilustre Monroe, toda la extensión que se merece y la garantía necesaria para hacerla respetar”. Además, como se señala en la convocatoria, el Congreso debía procurar mejores y más estrechas relaciones internacionales, afianzar la paz en el continente, discutir y resolver todo lo relacionado con el progreso y bienestar de las diversas repúblicas -excepto en lo relativo a problemas limítrofes-, discutir sobre el adelanto y progreso económico -dictando las medidas correspondientes- y aprovechar todo aquello que debía servir al engrandecimiento mutuo<sup>38</sup>. Tan vasto programa no dejaba, evidentemente, de ser muy general, sin embargo logró interesar a numerosos países: El Salvador, Chile, Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay, Costa Rica, Venezuela, Nicaragua y México, al tiempo que a los acuerdos anticipaban adherirse Argentina y Perú.

Como la convocatoria afectaba los intereses de los Estados Unidos (no en vano manipulaban desde hacía tiempo la Doctrina Monroe según sus conveniencias a fin de asegurar sus proyectos hegemónicos sobre América Latina) y les arrebatava iniciativa, su actitud, desde el comienzo, fue contraria. El Ministro del Ecuador en Washington informaba, en una circular, haberse acercado al Secretario de Estado, Mr. Olney, quien aceptaba la idea del Congreso a condición de que todas las demás repúblicas americanas lo hicieran, evidenciando además el deseo de que se realizara en esa ciudad. Al Ministro Luis Felipe Carbo se le había solicitado, además, suprimir la mención al Congreso Internacional en su discurso de presentación de credenciales ante el Presidente. El Ministro mexicano Matías Romero informaba a su gobierno la “ninguna disposición” de Washington para la celebración del evento. A su vez, el Encargado de Negocios de México, Miguel Covarrubias, informaba a sus superiores que según Mr. Olney no se habían definido claramente los fines y propósitos de la reunión, y que por esto, antes de convocarla se necesitaba un intercambio de opiniones entre Estados Unidos y los principales poderes sudamericanos para convenir en un programa; además, si se resolvía una convocatoria en Washington, ese Gobierno no estaría dispuesto a tomar parte en el promovido por Alfaro pues “el Ecuador no

tenía el prestigio bastante para acometer ni para llevar a cabo una empresa de la importancia que debía tener un Congreso americano” y

[...] no sería prudente entrar en una discusión sobre la Doctrina de Monroe, ahora que los Estados Unidos están negociando con Gran Bretaña un tratado general de arbitraje de gran trascendencia y que puede dar por resultado el arreglo de la cuestión de límites entre Venezuela y la Guayana Inglesa<sup>39</sup>.

Como los Estados Unidos no estaban dispuestos a compartir la interpretación de la Doctrina Monroe, ni a discutir una eventual política americanista que pudiera contradecir sus intereses de gran potencia, emplearon su influyente acción para boicotear el Congreso Internacional, al tiempo que desorientaron la opinión general y presionaron a otros países con el propósito de conseguir su inasistencia.

El 10 de Agosto de 1896 se reunieron en el Palacio de Chapultepec de México los representantes de Ecuador, México, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y República Dominicana<sup>40</sup>. En virtud de la circunstancia creada con la ausencia de la gran mayoría de países invitados, la junta de Delegados resolvió que “no se inaugura dicho Congreso, y en consecuencia, esta junta procederá a su disolución”<sup>42</sup>.

Sin embargo, se aprobó un concluyente Informe sobre la Doctrina Monroe, verdaderamente precursor e insólito como manifestación de una postura anti-intervencionista radical y sin duda antiimperialista. En dicho Informe se consideró que la actitud de los Estados Unidos se debía a motivos distintos a los que generaron su ausencia al Congreso que, en otra época, había convocado Simón Bolívar; que la Doctrina Monroe no resultó un obstáculo para el bloqueo de San Juan de Nicaragua y de las costas de El Salvador por los buques ingleses, ni para que Inglaterra y Francia intervinieran en Argentina, y tampoco para que la flota española bombardeara Valparaíso ni para detener la guerra de la alianza tripartita en México. Se señaló que tal Doctrina, desde su origen, era una simple regla de conducta internacional aplicable según voluntad de los Estados Unidos.

Por otra parte se reconoció la original e inmediata repercusión que tuvo la Doctrina en la época en que Monroe la había proclamado. Se sostuvo que esta atravesaba ahora por una verdadera crisis y que parecía indicado sujetarla a un análisis jurídico que le diera su pleno alcance e inteligencia, dejando de constituir por tanto, un simple acto unilateral estadounidense, pasando a ser un consenso en toda América. Además, que debía recordarse, cómo en 1848 el Presidente Polk había estado a punto de anexar Yucatán a los Estados Unidos, y que en 1871 el Presidente Grant no había logrado obtener el acuerdo del Congreso para hacer lo propio con Santo Domingo. Además, se acogieron las palabras del Presidente Porfirio Díaz acerca de los alcances que debía tener la Doctrina concluyendo con el Proyecto de Acuerdo aprobado por unanimidad<sup>42</sup>.

Aunque el congreso de México resultó un fracaso<sup>44</sup>, su importancia es insoslayable. Después del Congreso de Panamá en 1826, convocado por Simón Bolívar -y al que es comparable por la dimensión de sus propósitos-, el de 1896 participa, como aquel, del interés en la defensa provechosa de Latinoamérica frente a potencias hostiles y al margen de las interesadas iniciativas características de los Estados Unidos. Era la primera vez que se clarificaba una política manipulada unilateralmente con visos de “americanismo”.

Por todas las acciones internacionalistas desarrolladas, la figura de Eloy Alfaro no constituye solo un patrimonio histórico del Ecuador. El paso del tiempo la ha aquilatado como una magna personalidad latinoamericanista. Su obra y ejemplo revolucionarios han quedado como luz para nuestros días.

#### Notas

1. Versiones ampliadas sobre este tema, en: Juan Paz y Miño “Eloy Alfaro y el Americanismo Liberal”, en *La Unidad Latinoamericana*, (Quito, ADHILAC-Voluntad, 1984); también: Juan Paz y Miño “Eloy Alfaro y el Liberalismo Latinoamericanista”, en *Removiendo el Presente. Latinoamericanismo e Historia en Ecuador*, Quito (Abya Yala-THE, 2007).
2. Marcelo Carmagniani, *América Latina de 1880 a nuestros días* (Barcelona, Oikos-tau S.A. ediciones, 1975), p. 12.
3. Carlos M. Rama, *Historia de América Latina* (Barcelona, Editorial Bruquera, 1978), p. 110.
4. Osvaldo Hurtado, *El poder político en el Ecuador* (Quito, Ediciones de la Universidad Católica, 1977), p. 102-133.
5. Luis Alberto Sánchez, *Historia General de América* (Chile, Ediciones Ercilla, 1949), T. II, p. 152.
6. De la provincia de Manabí, en el litoral ecuatoriano.
7. Eugenio de Janón Alcívar, *El Viejo Luchador: Su Vida Heroica y su Magna Obra* (Quito, Empresa Editora Abecedario Ilustrado, 1948), p. 55-56.
8. *Ibíd.*, p. 63.
9. Víctor Hugo Rodríguez Roditi, *La Doctrina Internacional del General Eloy Alfaro y su trascendencia en el Derecho Público Americano* (Guayaquil, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana Núcleo del Guayas, 1968), p. 79.
10. Eugenio de Janón, *ob. cit.*, p. 64.
11. *Ibíd.*, p. 68.
12. *Ibíd.*, p. 65-66.
13. *Ibíd.*, p. 66.
14. *Ibíd.*, p. 67.
15. Wilfrido Loor, *Eloy Alfaro, 1842-1895* (Quito, Editora Moderna, 1947), Tomo I, p. 309-310.
16. Víctor Hugo Rodríguez R., *ob. cit.*, p. 106-113.
17. Wilfrido Loor, *ob. cit.*, p. 311-312.
18. Jorge Pérez Concha, *Eloy Alfaro su vida y su obra* (Guayaquil, Departamento de Publicaciones de la Universidad de Guayaquil, 1978), p. 92. También en Wilfrido Loor, *ob. cit.*, p. 312 nota 270.
19. Julio C. Troncoso, *Vida anecdótica del General Eloy Alfaro* (Quito, Editorial Santo Domingo, 1966), p.73.



20. Eugenio de Janón, ob. cit., p. 68-69; Víctor Hugo Rodríguez R., ob. cit., p. 88.
21. Jorge Pérez Concha, ob. cit., p. 89-92.
22. Víctor Hugo Rodríguez R., ob. cit., p. 89-90.
23. F.T.D., *Historia Patria* (Bogotá, Editorial Champagnat, 1967), p. 232-234; Rafael M. Granados, S. I, *Historia de Colombia*, (Bogotá, Biblioteca Colombiana Ltda., 1964), p. 368-377.
24. Víctor Hugo Rodríguez R., ob. cit., p. 93-94.
25. *Ibíd.*, p. 94.
26. *Ibíd.*, p. 94.
27. *Ibíd.*, p.94.
28. *Ibíd.*, p. 95.
29. *Ibíd.*, p. 91-92.
30. *Ibíd.*, p. 97.
31. *Ibíd.*, p. 97-99.
32. Eugenio de Janón, ob. cit. p. 70.
33. Víctor Hugo Rodríguez, ob. cit. p. 104-105.
34. Valerian Goncharov, *Ecuador: tierra y hombres* (Guayaquil, Casa de la Cultura Ecuatoriana Núcleo del Guayas, 1979), p. 44.
35. Alfredo Pareja D., *La hoguera bárbara (vida de Eloy Alfaro)* (México D.F., Compañía General Editora, 1944) p. 179; Víctor Hugo Rodríguez, ob. cit. p. 25; Goncharov, Ob. cit., p. 45.
36. Alfredo Pareja, ob. cit., p. 179; Goncharov, ob. cit., p. 46.
37. Eugenio de Janón, ob. cit., p. 356-359.
38. Goncharov, ob. cit., p. 47.
39. Eugenio de Janón, ob. cit., p. 376; Víctor Hugo Rodríguez, ob. cit., p. 37-40.
40. Luis Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador de Hoy* (Puebla, Editorial José M. Cajica Jr. S. A, 1974), Vol. VII, No. 1, p. 214, 242, 245, 250.
41. Robalino da la siguiente lista de asistentes: “Ignacio Mariscal, Secretario de Relaciones Exteriores de México; Emilio de León, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Guatemala y Honduras; Luis F. Carbo, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario del Ecuador y Doctor Luis Felipe Borja, Delegado del Ecuador; Rafael S. López, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de El Salvador, Delegado de su Gobierno; Senador Licenciado D. Genaro R. Raigosa, Senador Licenciado D. Alfonso Lancaster Jones y Diputado Licenciado D. Francisco L. de la Barra, Delegados del Gobierno de los Estados Mexicanos; Francisco de la Fuente Ruiz, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República Dominicana, y Diputado Licenciado D. Magin Llanero, delegado del Gobierno de Nicaragua”. ob. cit., p. 219.
42. *Ibíd.*, p. 223.
43. *Ibíd.*, p. 224-231.
44. Según Luis Felipe Borja, Delegado por Ecuador al Congreso de México, la culpa del fracaso, además de los Estados Unidos, se debió a la actitud del propio México y de Venezuela. El Ministro Luis Felipe Carbo se quejaba, en cambio, de la falta de oportunas instrucciones por parte del Gobierno Ecuatoriano. Robalino, ob. cit., p. 232-236.

## CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Diciembre 1 de 2011 a Marzo 31 de 2012

*Andrés Naranjo – Vinuesa\**

### Diciembre

#### 2 de diciembre del 2011



El Presidente Rafael Correa y el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ricardo Patiño asisten a la naciente Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –Celac-, en el marco de la Cumbre de Jefes y Jefas de Estados, celebrada el 2 de diciembre en Caracas (Venezuela) con la presencia de 32 mandatarios.

#### 19 de diciembre del 2011

Los Presidentes de Ecuador, Rafael Correa, y de Colombia, Juan Manuel Santos, se reúnen en Quito, donde suscriben una Declaración Conjunta en temas como seguridad, migración, transporte, energía, refugio, integración fronteriza y comercio. Reafirman su compromiso con la

Decisión 399 de la CAN, reiterando que los arreglos alcanzados por los transportistas de frontera no pueden contrariar las disposiciones andinas sobre transporte internacional de mercancías por carreteras.

Acuerdan también instruir a las Fuerzas Armadas y a la Policía para intensificar la seguridad y control en la zona fronteriza, a fin de garantizar la protección de los ciudadanos. En el ámbito migratorio, ordenan a las autoridades aplicar la Decisión 545, Instrumento Andino de Migración Laboral. Se define además la construcción de un puente de cuatro carriles –y sus respectivos ejes viales- sobre el río Mataje, así como reforzar el puente sobre el río San Miguel.

#### 20 de diciembre de 2011

En su visita a Uruguay, el Presidente Rafael Correa declara que Ecuador se encuentra analizando las condiciones para su posible ingreso al Mercado Común del Sur –Mercosur-. En este marco se realiza una reunión entre el equipo técnico de Cancillería con el Alto Representante del Mercosur y los delegados de los Estados Partes para revisar las condiciones de posibilidad para el ingreso del país andino a la mancomunidad económica.

\*Dirección de Comunicación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

**30 de diciembre de 2011**

La Jefa Negociadora de la Iniciativa Yasuní-ITT, Ivonne Baki, anuncia como objetivo de recaudación, por parte de la Comunidad Internacional al proyecto, la suma de 291 millones de dólares a lo largo del 2012.

**Enero****10 de enero de 2012**

El Canciller Ricardo Patiño asiste a la posesión del Presidente de Nicaragua Daniel Ortega, transmitiendo los saludos fraternales del Ecuador al reelecto mandatario. En las pasadas elecciones, el Frente Sandinista de Liberación Nacional logró el 62.46% de los sufragios para Presidente y Vicepresidente, así como la mayoría de los escaños en la Asamblea y en la representación nicaragüense en el Parlamento centroamericano.

**12 de enero de 2012**

El Presidente iraní, Mahmoud Ahmadinejad cumple una intensa agenda en Quito, en la que mantiene reuniones con el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores. El Presidente ecuatoriano reitera la posición soberana que se mantiene

respecto a las relaciones internacionales y afirma: “no permitiré que nos dicten desde afuera qué hacer con las relaciones bilaterales”.

**18 de enero del 2012**

Nathalie Cely presenta sus Cartas Credenciales ante el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, como Embajadora del Ecuador en ese país. La diplomática transmite el mensaje del Presidente ecuatoriano, quien desea estrechar los vínculos entre las dos naciones. Por su parte, el Presidente Obama recuerda que la relación entre los dos países es de larga data y agradece el liderazgo ejercido en la promoción de la paz y estabilidad en la región, así como los esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico.

**26 de enero de 2012**

Respecto a las conversaciones que Ecuador mantiene con la Unión Europea –UE-, con el propósito de alcanzar un Acuerdo Comercial que convenga a las dos partes, el Canciller, Ricardo Patiño, anuncia que Ecuador dio oficialmente una respuesta a las últimas preguntas realizadas por la UE, el 29 de diciembre, a través de una comunicación que el Viceministro de Comercio, Francisco Rivadeneira, envió al Director Adjunto de Comercio de la Comisión Europea, Joao Aguiar Machado. Se anexan la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para que los

negociadores de la UE analicen las normativas jurídicas que deben ser tenidas en cuenta en las negociaciones.

**30 de enero de 2012**

Ecuador asiste por primera vez como Observador a la 18° Cumbre de la Unión Africana. El encuentro busca dar seguimiento a los compromisos establecidos en la última reunión de ASA realizada en Malabo, en noviembre pasado. El Ecuador aboga por el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur, para lo cual remite ocho proyectos a ser analizados por los grupos de trabajo de ASA; esto, de acuerdo a la decisión que se tomó durante la última reunión de cancilleres y altos funcionarios.

**Febrero****2 de febrero del 2012**

Con base en los tratados de límites de 1916 y 1975, y por decisión política de los Presidentes de Ecuador y su homólogo de Colombia, los Cancilleres de ambas naciones acuerdan en la ciudad de Cali las coordenadas del punto de inicio del límite marítimo en la desembocadura del río Mataje.

**5 de febrero de 2012**

La coordinación política económica del ALBA es asumida por el Ecuador. La decisión fue tomada durante la XI Cumbre de Jefes de Estado, realizada en Caracas. La Secretaría Económica estará conformada por los Ministros de Economía y Finanzas de los países miembros del ALBA, y tendrá el objetivo de establecer políticas que

fortalezcan la integración regional, productiva y comercial.

**23 de febrero de 2012**

El Presidente, Rafael Correa, se reúne con el Vicepresidente de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, Bai Lichen, en el Palacio de Carondelet y expresa su complacencia por la visita que realiza al país. Mientras, Bai Lichen transmite el mensaje del Gobernante chino, Hu Jintao: “espero que la amistad entre ambos países pueda durar para siempre”.

**29 de febrero de 2012**

Se realiza el primer Gabinete Binacional entre Perú y Ecuador, con la presencia de Presidentes y Cancilleres de ambos países. Allí se reitera el avance en el desarrollo de la conectividad vial, vuelos transfronterizos y el Proyecto Puyango-Tumbes.

**Marzo****09 de marzo de 2012**

“Mujeres indígenas: Agentes clave en la Erradicación de la Pobreza y el Hambre” es el título de la resolución

adoptada, por iniciativa de Ecuador, México, El Salvador y Bolivia en el marco del 56° período de sesiones de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer –CSW-.

El documento insta a los Estados a promover políticas públicas en favor de las mujeres indígenas, a proveer inversiones y apoyo técnico para la promoción y protección de los derechos de la mujer y su empoderamiento, y a prestar soporte a las actividades económicas, tomando en cuenta sus conocimientos tradicionales y mejorando su acceso a la tierra, a las semillas y a otros insumos productivos. También, a tomar medidas concretas que faciliten su disfrute al más alto nivel de salud, incluida la salud sexual y reproductiva, y su acceso a todos los niveles de justicia y educación sin discriminación.

### **11 de marzo de 2012**

Se realiza en Guayaquil una reunión entre el Ministro Ricardo Patiño y los productores, exportadores y gremios empresariales, donde fueron presentadas las bases de la política comercial ecuatoriana; particularmente, los resultados obtenidos desde que el Gobierno del Presidente Rafael Correa asumió el poder; y de manera específica, desde que el Canciller empezó a dirigir esa Cartera de Estado.

### **13 de marzo de 2012**

El Canciller Ricardo Patiño, acompañado por el Viceministro de Comercio, Francisco Rivadeneira, arriba a Ankara para cumplir una agenda oficial, previa al encuentro entre los

Presidentes de las dos naciones. Los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países suscriben algunos acuerdos: Acuerdo Marco de Cooperación; Acuerdo de Cooperación en Materia de Turismo; Convenio Marco de Cooperación Cultural y Educativa; y un Memorandum de entendimiento en materia de Medio Ambiente -que busca la cooperación mutua para desarrollar bases y posibles acciones para la protección-.



### **27 de marzo de 2012**

Se realiza en Ecuador el 85° Consejo de la Organización Internacional del Cacao. El Ecuador tiene el 62% del mercado del Cacao Fino y de Aroma en el mundo y la estrategia de reactivación servirá para fortalecer el posicionamiento que tiene el país como principal productor y exportador de Cacao Fino y de Aroma.

### **28 de marzo de 2012**

Se realiza el Taller de Seguimiento con la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, Gulnara Shahinian, en torno a la implementación

en Ecuador de las recomendaciones formuladas tras su primera visita en el 2009, específicamente en temas de trabajo forzoso, explotación laboral infantil en el sector de minas y trabajo doméstico.



### **29 de marzo de 2012**

El Canciller ratifica en la Corte Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- que el respeto a los derechos humanos ha orientado las transformaciones institucionales en el Ecuador. El Ministro manifiesta que existen consecuencias políticas de la actuación de la Comisión y su Relatoría que afectan a sectores políticos y a la imagen del Ecuador en el exterior. Para el Ministro Patiño, el que la Sede de la CIDH se encuentre en Washington -capital de un Estado que no ha ratificado la Convención, y por lo tanto no está obligado a respetarla- ha facilitado que los Estados Unidos nieguen o retrasen solicitudes de visas a personas oficialmente convocadas por la Comisión, haciendo referencia a los padres del ecuatoriano Franklin Aisalla; así, plantea que el Consejo Permanente discuta la posibilidad de un cambio en la sede de la Comisión.

### **30 de marzo de 2012**

El Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza señala, en cuanto a la respuesta que Ecuador solicitó a la CIDH sobre las medidas cautelares otorgadas a los directivos de diario El Universo, que estas medidas tienen un sentido en todas partes: “proteger derechos que si se violan en un momento determinado no tienen reparación, como la muerte, la tortura y la represión indebida, etc. Para eso están las medidas cautelares, por lo tanto, creo que no están para todo”.

Sobre la propuesta de trasladar la sede de la CIDH a un país adherente mencionó que hay una tendencia de reorganización de los trabajos de la OEA, en general; entre ellos está la posibilidad de trasladar determinados cuerpos a distintos países.

### *Política Editorial*

LINEA SUR, la Revista de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración recibe artículos durante todo el año, siempre y cuando se ajusten a las normas de publicación y traten temas vinculados al ámbito de las relaciones internacionales, preferiblemente enfocados en el Ecuador, la Región Andina y América Latina. Puede tratarse de ensayos, avances de investigaciones y análisis de coyuntura que se encuentren debidamente soportados con referencias bibliográficas, y que posean la debida claridad argumentativa y expositiva.

Se reciben artículos para cada una de las siguientes secciones:

**Dossier:** Incluye artículos en torno a un tema central, definido para cada número por el Consejo Editorial.

**Agenda Estratégica e Integración:** Incluye artículos de temáticas como seguridad, cooperación y desarrollo, soberanía y buena vecindad, medio ambiente, ciudadanía universal, derechos humanos y en general, política exterior y relaciones internacionales.

**Coyuntura:** Esta sección se enfoca en el análisis geopolítico y geoestratégico del contexto internacional contemporáneo.

**Entrevista:** Recoge diálogos con actores claves de la política nacional e internacional y personalidades claves del pensamiento político contemporáneo.

Los manuscritos recibidos serán sometidos a un proceso de selección a través de dos instancias. El Comité de Redacción se encarga de garantizar que los artículos cumplan con las normas de publicación, la política editorial y la línea temática de la revista. El Consejo Editorial, conformado por académicos de reconocida trayectoria, diplomáticos de carrera e integrantes del equipo asesor de la Cancillería, se encarga de dar el visto bueno definitivo a los artículos y de ser el caso, de realizar las sugerencias de forma y fondo para que los textos puedan ser publicados.

La Revista de Política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración se publica cuatrimestralmente, los meses de enero, mayo y septiembre.

Envío de artículos, información, distribución: [revista@mmrree.gob.ec](mailto:revista@mmrree.gob.ec)  
Dirección: Carrión El-76 y Av. 10 de Agosto, Quito-Ecuador  
<http://www.mmrree.gob.ec/>  
Teléfonos: +593-2 299-3200  
Línea Sur: revista de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración  
Quito - Ecuador, 2011

# LÍNEASUR 2

## DOSSIER

### CRISIS 2.0

*Robin Blackburn*

**LA INTEGRACIÓN:** Una respuesta sudamericana a la crisis del orden global

*Ricardo Aronskind*

**INTEGRACIÓN ECONÓMICA:** Retrospectiva europea, horizontes latinoamericanos

*Manuel Cereza*

**CRISIS NEOLIBERAL Y RECONFIGURACIONES ESTATALES:**

**Ecuador y la heterodoxia sudamericana**

*Franklin Ramírez*

**PROSPERIDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO**

*Fander Falconí*

## AGENDA ESTRATÉGICA E INTEGRACIÓN

**IMPACTOS EX ANTE DE TRES ACUERDOS COMERCIALES EN LA ECONOMÍA ECUATORIANA**

*Víctor Aguilar, Hugo Jácome y Mayra Sáenz*

**COMPRENDIENDO CHINA:** Elementos fundamentales para una agenda de beneficios mutuos

*Milton Reyes*

## COYUNTURA

**'PERDIENDO' EL MUNDO:** La decadencia estadounidense en perspectiva

*Noam Chomsky*

**MEDIOS AUDIOVISUALES:** La regulación indispensable

*Santiago Druetta*

**CONFERENCIA RÍO+20:**

**Propuestas innovadoras desde el Ecuador**

*María Fernanda Espinosa y Helga Serrano*

## ENTREVISTA

**LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CARA A RÍO+20:** Entrevista a sir Nicholas Stern

*Carol López y Daniel Ortega*

## ARCHIVO HISTÓRICO DE LA CANCELLERÍA

**ELOY ALFARO:** Revolucionario latinoamericanista

*Juan J. Paz y Miño*



9 789942 021182