

# Pensamiento *Iberoamericano*

Revista de la Secretaría General Iberoamericana

3ª ÉPOCA / 01 / 2017

## Nuevas interrogantes de la coyuntura internacional



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

# Pensamiento *Iberoamericano*

---

**Nuevas interrogantes de la  
coyuntura internacional**

Editada por



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8  
28001 Madrid, España.  
Teléfono: (+34) 915 901 980  
info@segib.org

Síguenos en



[www.pensamientoiberoamericano.com](http://www.pensamientoiberoamericano.com)

Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos

Sus autores

*Pensamiento Iberoamericano* no asume necesariamente como propias las opiniones expresadas por los autores que en ella colaboran.

Diseño y maquetación  
Red Monster Studio S.L.  
[www.redmonster.es](http://www.redmonster.es)

Imprime  
Villena Artes Gráficas

Depósito Legal: M-36222-2016  
ISSN: 0212-0208

## *Órganos de Gobierno*

### *Patronato*

#### **Presidenta**

Rebeca Grynspan / Secretaria General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla / **David Villanueva Lomelí**

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / **José Alfonso Esparza Ortiz**

Casa de América / **Santiago Miralles**

CEPAL / **Alicia Bárcena**

FLACSO / **Josette Altmann**

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental) / **Alejandro Werner**

Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (IAP Puebla) / **Héctor**

**Hernández Sosa**

OCDE / **Ángel Gurría**

OEA / **Luis Almagro**

PNUD (América Latina y Caribe) / **Jessica Faieta**

Real Instituto Elcano / **Emilio Lamo de Espinosa**

### *Consejo editorial*

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M<sup>a</sup> Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Miguel Ángel Pérez, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, José Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren.

### *Consejo universitario*

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Universidad de los Andes

Universidad de Chile

Universidad de Salamanca

Universidad Pontificia de Comillas

**Director: Enrique V. Iglesias**

Editora: Cristina Manzano

# Sumario

## Un orden internacional en proceso de cambio

Enrique V. Iglesias

6

# 1

## *El fin de la Pax Americana*

11

### **Los nuevos desafíos: relaciones internacionales**

- > La globalización para la inclusión y el bienestar

Ángel Gurría

13

- > Los desafíos de la coyuntura internacional y un nuevo regionalismo para América Latina

Laura Chinchilla

25

- > Os desafios das relações internacionais da Ibero-América no novo contexto global

Nancy Elena Ferreira Gomes

34

- > Las nuevas interrogantes de la coyuntura internacional y las Naciones Unidas

Gert Rosenthal

42

### **Los retos del sistema democrático**

- > Globalización, populismo y democracia

Ernesto Ottone

53

- > El espejo roto de la representación política

Natalio Botana

63

### **La explosión de las clases medias**

- > América Latina. Eclosión de las clases medias

Gustavo Fernández Saavedra

73

- > Auge y regresión de las clases medias latinoamericanas

Rolando Franco

82

<b>2</b>	<i>Los imprevisibles caminos del Brexit</i>	<b>90</b>
>	Brexit: panorama antes de la batalla Joaquín Almunia	<b>92</b>
>	Los imprevisibles caminos del Brexit y sus consecuencias en América Latina Paulina Astroza	<b>101</b>
<b>3</b>	<i>América latina frente a la coyuntura económica y política internacional</i>	<b>109</b>
>	América Latina: notas sobre sus relaciones económicas internacionales a inicios del siglo XXI Osvaldo Rosales	<b>110</b>
>	Las alternativas a los procesos de integración regionales Félix Peña	<b>121</b>
>	América Latina: Integración regional y globalización Guillermo Perry	<b>130</b>
>	Claroscuros en las relaciones entre América Latina y China Lourdes Casanova	<b>140</b>
>	China: un nuevo actor global para América Latina Ignacio Bartesaghi	<b>148</b>

## *Un orden internacional en proceso de cambio*

El presente número de *Pensamiento Iberoamericano* se asoma a uno de los puntos más serios que afronta la coyuntura política y económica actual: el fin de la llamada *Pax Americana*.

A fines de la Segunda Guerra Mundial la gran potencia triunfadora del terrible conflicto bélico se erigía en la primera fuerza política, económica y militar del mundo.

En esos momentos los Estados Unidos asumieron un compromiso político en tres direcciones. En primer lugar, en apoyar económicamente la reconstrucción de las áreas devastadas por la guerra, en Europa y Asia en especial. A esos propósitos ideó el Plan Marshall, que cumplió ampliamente sus objetivos. Hoy ambas regiones se constituyen en grandes pilares dinámicos de la economía mundial.

Se inició asimismo el periodo del predominio militar de Estados Unidos, poseedor además en aquel momento de la bomba atómica. Ese dominio militar lo asoció a los países del mundo occidental con la creación de la OTAN, que vinculó el sistema americano de seguridad al de los países europeos.

En tercer lugar, propició la creación de un nuevo orden político y económico sostenido por un conjunto de instituciones que abrieron espacio a un sistema multilateral internacional. En lo político, con la creación de Naciones Unidas y el monopolio de la fuerza en el Consejo de Seguridad, con cinco potencias triunfadoras en el conflicto bélico con poder de veto en todas las decisiones del Consejo de 15 miembros.

En lo económico, con la creación de los organismos de Bretton Woods, encargados del sostenimiento de un sistema financiero sobre la base del dólar y un sistema de cooperación con los países en desarrollo constituido por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Bancos Regionales. El sistema se completaría con la creación del Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT), que se universalizaría posteriormente con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La resolución de conflictos la constituiría la Corte Internacional de Justicia creada en La Haya. Este sistema internacional alentado por Estados Unidos y acompañado por los países triunfadores del conflicto bélico, y luego por todo el mundo, se comprometió con los objetivos de la paz universal, la independencia de las nuevas naciones, la defensa de los derechos humanos y la vigencia de valores emanados de la cultura política y social de Occidente.

Han transcurrido más de 70 años y el mundo experimentó un crecimiento económico espectacular, grandes logros en materia social y una aprobación de cientos de acuerdos que llevaron a la creación de un sistema de instituciones que regulan el funcionamiento de la economía y las relaciones políticas internacionales.

Dentro de estos grandes logros estuvieron los impactos del ritmo vertiginoso del avance de las tecnologías y la innovación, y de la globalización del comercio, las inversiones, las comunicaciones, el movimiento de personas.

Este conjunto de instituciones se asentaron en la visión occidental del mundo en el año 1945 y se comprometieron con las independencias

de las nuevas naciones (que pasaron de 51 en 1945 a casi 200 en la actualidad), con la paz universal y con la extensión de formas democráticas de gobierno.

Ese edificio institucional y la suma de compromisos asumidos multilateralmente se suele conocer como la *Pax Americana*.

Aquella *Pax Americana* alcanzó grandes logros como acabamos de destacar.

Las economías devastadas por la guerra se reorganizaron y en conjunto multiplicaron por más de 3 la población, el producto del mundo. La abrumadora pobreza de fines de la Segunda Guerra Mundial y que comprometía a más de la mitad de la población pasó a ser en la actualidad de alrededor del 10%, con algunos éxitos espectaculares como la reducción de la pobreza en Asia y especialmente en China. La esperanza de vida pasó de poco más de 50 años en 1945 a más de 70 en la actualidad. El sistema de economía de mercado se extendió a la casi totalidad del mundo, acompañada por un fuerte avance de la globalización. El espectacular desarrollo de la tecnología y la innovación abrieron las puertas a cambios muy fuertes en la productividad de los sistemas económicos. Esos avances notables en la globalización del comercio, las inversiones y las empresas globales no pudieron evitar, sin embargo, una fuerte crisis financiera en el año 2007 con altos costos económicos y sociales.

En lo político, no hubo conflictos mundiales como se temía en los primeros años de la posguerra. Pero igualmente surgieron, con dramático vigor y crueldad, viejas y nuevas amenazas a la paz mundial, como son los conflictos de razas, religiones y nacionalidades, nuevas formas de terrorismo internacional, amenazas en el uso de armas de destrucción masiva entre otros fenómenos peligrosamente desestabilizadores.

Los sistemas democráticos de gobierno aumentaron abriendo espacios a un mayor conciencia pública de los problemas económicos políticos y sociales en todo el mundo.

Sin embargo, la crisis económica así como nuevas amenazas a la paz fueron minando la confianza y la efectividad de las instituciones internacionales que perdieron presencia y autoridad, y se ha generado una nueva situación que pone en peligro muchas de las conquistas institucionales y políticas de la *Pax Americana*. Algunos analistas hablan del fin de ese orden internacional.

En este número de la revista *Pensamiento Iberoamericano* hemos invitado a prestigiosos autores a reflexionar sobre alguna de las dimensiones de esta situación. En primer término, los nuevos desafíos emanados de la crisis que hoy amenaza la vigencia de acuerdos y la autoridad de instituciones internacionales como las propias Naciones Unidas.

En segundo lugar, las amenazas que se derivan de la emergencia de viejos y nuevos populismos. En igual manera hemos interrogado a personas con autoridad y experiencia sobre el fenómeno de la explosión de las clases medias. Un fenómeno altamente positivo en cuanto a los logros económicos y sociales de un segmento de la población mundial que hoy supera el 40% de la misma. Pero, asimismo, dichas clases medias resentidas frente a las postergaciones y a la pérdida de posiciones relativas derivada de los fenómenos de desarrollo tecnológico y la globalización.

Por último, siempre en la misma dirección de los factores que amenazan el orden internacional de la posguerra, nuevos cuestionamientos a la democracia representativa, que observan con preocupación el surgimiento de aspiraciones a formas de democracia directa que rememoran etapas en donde esas tendencias culminaron en grandes peligros para la democracia, los derechos humanos y el orden internacional. Este número de la revista aprecia y agradece los valiosos comentarios de los autores que reflexionan sobre estos temas. Ciertamente el momento invita a muchas otras preocupaciones y estas primeras interrogaciones solo abren un espacio de diálogo que esperamos profundizar invitando a otros especialistas en próximas ediciones de *Pensamiento Iberoamericano*.

Siempre en el mismo orden de preocupaciones, nos interrogamos con el apoyo de economistas y líderes políticos sobre dos aspectos que han provocado y siguen generando grandes desafíos para el mundo y en particular para América Latina.

La separación del Reino Unido de la Unión Europea y sus impactos sobre América Latina es uno de ellos. Aun cuando todo el proceso del Brexit está sin tomar rumbos definidos, el tema es de importancia para una región con viejos vínculos con el Reino Unido y con los demás países de la UE.

Finalmente, como complemento de todo lo anterior, interrogamos a experimentados profesionales sobre la posición de América Latina frente a la coyuntura económica y política actual.

Ciertamente no se agota el cúmulo de interrogantes y desafíos que se abren al mundo y sus repercusiones sobre la región, pero constituyen una primera aproximación que esperamos seguir tratando en futuros números de *Pensamiento Iberoamericano*.

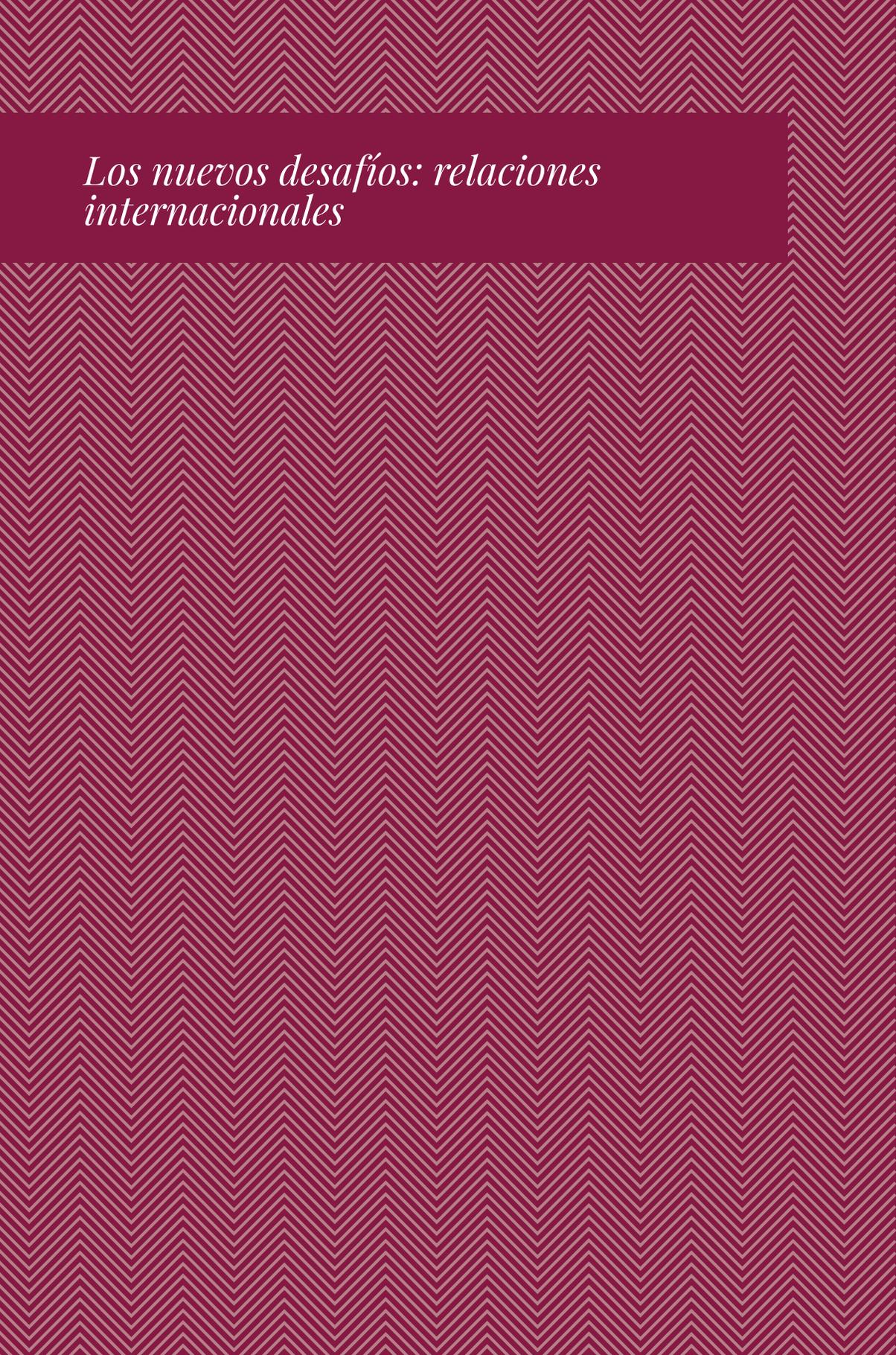
**Enrique V. Iglesias**

Director

# 1

---

*El fin de la Pax Americana*



*Los nuevos desafíos: relaciones  
internacionales*



# La globalización para la inclusión y el bienestar



**Angel Gurría\***  
OCDE

---

*Cada vez hay más evidencia sobre cómo los grandes beneficios de la liberalización económica internacional y las dinámicas de la globalización se concentran en el gradiente más alto de ingreso de nuestras sociedades. América Latina no es la excepción. La región es una de las más abiertas y, sin embargo, sigue siendo la más desigual del mundo. Es importante analizar y debatir la globalización para reformarla y convertirla en un instrumento de crecimiento resiliente, incluyente y sustentable.*

Estamos en un momento crítico. La crisis económica más grande de nuestras vidas ha dejado secuelas graves en muchos países. A cerca de ocho años del inicio de la llamada Gran Recesión, en pleno 2017, la recuperación de la economía mundial sigue siendo titubeante y dispareja. Las economías de la OCDE siguen atrapadas en una “trampa de bajo crecimiento”. El dinamismo de las economías emergentes también ha perdido fuerza. A pesar de las recientes mejoras, el desempleo en muchos países sigue estando en niveles altos, mientras que las desigualdades y la vulnerabilidad de las clases medias y de los más desfavorecidos han aumentado. Esto, por una parte, se ha traducido en una erosión, probablemente sin precedentes, de la confianza en los gobiernos, en las empresas, en los

---

\* Secretario General de la OCDE. Anteriormente, Secretario de Asuntos Exteriores y Secretario de Hacienda y Crédito Público de México.

bancos, los partidos políticos, los parlamentos, las organizaciones internacionales, entre otros. Por la otra, ha generado el caldo de cultivo ideal para el surgimiento de propuestas y movimientos populistas, proteccionistas y nacionalistas, que han enfocado sus críticas en la globalización como fuente central de los problemas.

América Latina es una de las regiones más abiertas a las dinámicas de la globalización.

Si bien este descontento con la globalización se ha manifestado principalmente en algunos países de la OCDE, cada vez hay más evidencia que demuestra que los grandes beneficios de la liberalización económica internacional y de las principales dinámicas de la globalización se concentran en el gradiente más alto de ingreso de nuestras sociedades. América Latina no es la excepción. La región es una de las más abiertas a las dinámicas de la globalización. Sin embargo, sigue siendo la región más desigual del mundo.

Si bien hay varios factores que explican las crecientes desigualdades socioeconómicas y tensiones sociales de nuestros países, es muy importante analizar y debatir la globalización para reformarla y convertirla en un instrumento de crecimiento resiliente,

incluyente y sustentable. Esta es una de las prioridades más altas de la OCDE, reflejada en el tema de nuestro Foro anual OCDE y nuestra próxima reunión de Consejo a Nivel Ministerial, bajo el lema "Hacer que la globalización funcione mejor para todos". Por ello me da mucho gusto poder contribuir al debate en este número de *Pensamiento Iberoamericano*. Agradezco la invitación de don Enrique Iglesias, una de las mentes más lúcidas de nuestra época y uno de los grandes expertos en el tema de la globalización, el multilateralismo y el devenir de nuestra entrañable América Latina.

## La globalización ha generado beneficios importantes

Antes que nada, es indispensable reconocer que el fenómeno de la globalización ha generado beneficios muy importantes. Durante las pasadas siete décadas, la globalización ha conducido al mayor aumento en la prosperidad mundial en la historia, a pesar de que la población global prácticamente se triplicó durante ese periodo. El número de personas en pobreza extrema se ha reducido considerablemente, en particular en China e India; dos países que han adoptado estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones y que han registrado un importante aumento en la proporción del comercio sobre el PIB desde 1990. El sector exportador

ha sido una de las principales fuentes de crecimiento del empleo formal en esos países, lo cual a su vez ha sido una de las claves para la disminución de la pobreza. La proporción de la población mundial que vive con menos de 1,9 dólares al día ha pasado del 35% en 1990 al 11% en 2013, mientras que la tasa de mortalidad infantil en los países en desarrollo se ha reducido a la mitad en ese mismo periodo (*Making Globalisation Work: Better Lives for All*, OCDE, 2017).

Esta tendencia también ha sido visible en América Latina y el Caribe, en donde una década de crecimiento sostenido permitió reducir significativamente la pobreza extrema.

La teoría económica y la evidencia histórica muestran las razones por las cuales una mayor apertura comercial resulta en mayor prosperidad: la apertura comercial impulsa una especialización que es mutuamente benéfica para los socios comerciales y permite un nivel de producción económica mayor que cuando los países están cerrados al comercio. El cambio tecnológico a su vez multiplica el efecto de la apertura comercial. A medida que el avance tecnológico ha reducido los costos de transporte y creado formas de comunicación más rápidas y baratas, la especialización ha pasado de la producción total de un bien a la división de las distintas etapas del proceso productivo en cadenas globales de valor. Esto a su vez ha permitido mayores ganancias

de productividad y ha facilitado la transferencia tecnológica.

El creciente dinamismo del comercio internacional también ha permitido que los hogares tengan acceso a una mayor variedad de productos a precios menores y a las empresas a tener una mayor diversidad en la elección de sus insumos. De acuerdo con los análisis de la OCDE, las economías relativamente más abiertas han crecido a mayor velocidad que las economías cerradas, mientras que los salarios, las condiciones laborales y la esperanza de vida son mejores en las empresas que comercian.

Las economías relativamente más abiertas han crecido a mayor velocidad que las economías cerradas.

Los flujos de inversión extranjera directa, que han pasado de representar un 0,5% del PIB mundial a principios de los años 80 a un 2,5% en los últimos diez años también han sido una fuente importante de creación de empleo, así como un mecanismo clave para promover la transferencia tecnológica y las destrezas prácticas de los trabajadores. (*Making Globalisation Work*, OCDE, 2017). Asimismo, han fomentado el desarrollo empresarial, incluyendo el de las pequeñas y medianas empresas,

por medio de vínculos productivos con empresas multinacionales, lo cual ha permitido que las pymes se internacionalicen y se integren a las cadenas globales de valor.

La migración y el aumento en los flujos transfronterizos de personas que suelen asociarse con la globalización también han tenido efectos benéficos. De acuerdo con los análisis de la OCDE, la migración tanto de mano de obra calificada como no calificada ha impulsado el PIB per cápita en las economías que reciben a los migrantes. Los migrantes representaron el 47% del incremento en la fuerza de trabajo de Estados Unidos y el 70% en Europa en los últimos diez años (*Migration Policy Debates – Is Migration Good for the Economy?* OECD Publishing, 2014). *El informe de la OCDE Panorama de la Migración*, ya en su cuadragésima edición anual, ha mostrado que los migrantes contribuyen más de lo que reciben en materia de beneficios sociales, contrario a la percepción general entre la población en los países receptores.

La globalización económica y el avance tecnológico también han reducido los costos de la comunicación y de la coordinación globales, han promovido la fragmentación de los procesos productivos y el aprovechamiento de las ventajas comparativas y han mejorado el acceso a servicios financieros, de salud y de educación. Se calcula que el 40% de la población

en el mundo está conectada a la red, en comparación con solo el 4% en 1995, y que para el año 2030 alrededor de 25.000 millones de dispositivos estarán conectados (G20 *Digital Ministerial* - Remarks by Mr. Angel Gurría. 7 April, 2017).

A pesar de estos avances, es indispensable reconocer que el proceso de globalización y la revolución tecnológica han beneficiado principalmente a las clases favorecidas con mayor capital y mayor preparación. Porque son ellos quienes pueden sacar el mayor provecho de la liberalización del comercio y la inversión, de la desregulación financiera y de la economía digital. Esto ha ocasionado un creciente descontento social, particularmente evidente en los países de la OCDE, que ha fomentado la propagación de movimientos populistas, proteccionistas y nacionalistas.

## Las fallas tectónicas de la globalización

No hemos prestado suficiente atención a cómo la globalización y el cambio tecnológico han interactuado para generar un estancamiento en los niveles de vida de sectores amplios de la población. Si bien hemos fortalecido el combate a las desigualdades de ingreso, hemos subestimado la importancia de otros factores —como la desigualdad en la riqueza, el acceso a la educación y a la

formación profesional, a servicios de salud, a infraestructuras de calidad y a las oportunidades— que también son determinantes para el bienestar y la movilidad social.

En los países latinoamericanos el gasto social es de apenas un 15% del PIB, un 60% menor que el promedio de la OCDE.

Las perspectivas del 40% de menores ingresos se han visto limitadas en muchas economías, mientras que los ingresos y la riqueza de los privilegiados se han expandido. En promedio, el 1% más rico en los países OCDE para los que existen datos concentra alrededor del 18% de la riqueza total. Al mismo tiempo, el número de multimillonarios en el mundo ha pasado de 140 en 1987 a 1.810 en 2016 (*Making Globalisation Work*, OCDE, 2017). Esto tiene una resonancia particular en América Latina, donde el 10% más rico acumula el 71% de la riqueza de la región. (Bárcena, A., *Latin America Is The World's Most Unequal Region. Here's How To Fix It*, CEPAL, 2016). Asimismo, se ha calculado que entre 2002 y 2015 la fortuna de los multimillonarios de la región aumentó alrededor del 21% al año, una proporción casi seis veces superior al crecimiento del PIB (Bárcena, 2016).

Si bien hay una gran diversidad de factores que explican estas tendencias, el creciente peso del sector financiero parece haber contribuido a aumentar la desigualdad en diversos países OCDE. El hecho de que las personas con mayores ingresos tengan acceso a mayores oportunidades de inversión, no solo financieras sino también en materia de capital humano, ha ampliado la desigualdad de oportunidades. En América Latina este fenómeno también ha estado vinculado a los bajos niveles de gasto social y al limitado impacto redistributivo de la política fiscal. En efecto, en los países latinoamericanos el gasto social es de apenas un 15% del PIB, un 60% menor que el promedio de la OCDE. Además, los impuestos y las transferencias directas reducen la desigualdad apenas un 5%, muy por debajo de los países OCDE, donde la reducción promedio es del 40% (*Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. OECD, 2016).

Las condiciones de empleo y la movilidad social también se han visto afectadas por la liberalización económica mundial. En muchos países emergentes y en desarrollo, la apertura ha traído inversiones productivas y oportunidades de empleo. Sin embargo, en muchos casos, el costo de atraer dichas inversiones ha sido el mantenimiento de niveles salariales bajos y condiciones de trabajo precarias.

En América Latina, el 64% de los jóvenes —más de 100 millones de personas— viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad (*Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*. OECD Publishing, 2017). Eso significa que la mayoría de ellos solo tiene acceso a servicios públicos de mala calidad y tiene pocas oportunidades de movilidad social. Esta situación también se ha manifestado en algunas economías desarrolladas, donde la búsqueda de una mayor competitividad y una visión empresarial enfocada exclusivamente en los beneficios han dejado en segundo plano las consideraciones de bienestar.

La búsqueda de una mayor competitividad y una visión empresarial enfocada solo en los beneficios han dejado en segundo plano las consideraciones de bienestar.

Desde mediados de los 90, más de la mitad de los empleos creados en los países OCDE fueron con contratos precarios. En la Unión Europea alrededor del 13% de las personas empleadas, entre 15 y 64 años, estaban en riesgo de no tener acceso a ningún tipo de seguro

de desempleo. Esta proporción era del 54,5% entre las personas autoempleadas en ese rango de edad. En muchos países esta situación ha afectado de manera particular a los jóvenes. En los países OCDE, el 14,5% de los jóvenes entre 15 y 29 años no estaban ni en empleo, ni en educación, ni en formación. En América Latina, esta proporción era del 40%.

En materia comercial, hay evidencia de que en ciertas economías avanzadas, la apertura comercial habría contribuido al estancamiento o a la caída en los estándares de vida de la población. Si bien desde hace tiempo se sabía que la apertura comercial podía tener ciertos costos de transición, las pérdidas de dicha transición pueden haber sido más amplias, focalizadas y perdurables de lo que se había pensado. En América Latina las deficiencias en materia de infraestructura y regulación, entre otros factores, han concentrado los beneficios de la apertura en unas cuantas grandes empresas y han dificultado la integración de las pymes a las cadenas globales de valor. A pesar de representar más del 70% del empleo en la región, las pymes latinoamericanas solo generan el 30% del PIB, una cifra que representa aproximadamente la mitad de la media OCDE (*Promoting Productivity for Inclusive Growth in Latin America*. OECD Publishing, 2016).

Otro de los retos es lo que llamamos el “lado oscuro de la globalización”,

que incluye los escándalos vinculados a la evasión y elusión fiscales, tanto por parte de individuos como de empresas, y la expansión internacional de las redes criminales organizadas, el comercio ilegal y la corrupción. El traslado de beneficios y la evasión y elusión fiscales por parte de algunas empresas multinacionales que han recurrido a estos métodos tienden a provocar mayores niveles de concentración. Aunque los datos son limitados, la OCDE ha calculado que entre el 4% y el 10% de los ingresos mundiales por impuesto de sociedades —que representan entre 100.000 y 240.000 millones de dólares— se pierden como resultado de la erosión de la base y el traslado de beneficios.

El creciente alcance del comercio ilegal, convertido en un fenómeno mundial, también ha incrementado su impacto negativo en la economía.

El creciente alcance del comercio ilegal, que se ha convertido en un fenómeno mundial, también ha incrementado su impacto negativo en la economía. Se estima que la piratería tiene un valor de 460.000 millones de dólares, equivalente a casi el 2,5% de las importaciones a nivel mundial (*Making Globalisation Work*, OCDE, 2017). Esta actividad ilegal termina afectando

a los consumidores por medio de lesiones, daño al medio ambiente y a la biodiversidad, erosión de los ingresos fiscales del gobierno, eliminación de empleos en industrias legítimas y financiamiento de redes criminales. A pesar de que el alcance de estas actividades toca a prácticamente todos los países, el costo de la violencia ha sido particularmente marcado en América Latina. La región tiene hoy los niveles más altos de violencia en el mundo, con una tasa de homicidios que representa cuatro veces la media mundial (Jaitman, L., *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, IADB, 2017).

La divergencia en la productividad entre las empresas “de vanguardia” y el resto, que se ha acentuado a partir del año 2000, es otro desequilibrio vinculado a la globalización y al cambio tecnológico que no podemos perder de vista. Las empresas “de vanguardia” son más grandes y generan mayores ganancias, además de registrar un crecimiento más veloz en términos de valor agregado por trabajador y salarios. Estos factores parecen haber acelerado la tendencia hacia un creciente poder de mercado para las empresas punteras en cada sector. En particular, la economía digital presenta complejos desafíos en materia de política de la competencia y su intersección con la protección de datos y la protección al consumidor. Mientras que el Big Data representa una manera de mejorar la competencia, promoviendo la

innovación y la creación de productos a la medida, también constituye un insumo que ciertas compañías aprovechan para mejorar su poder de mercado e impedir el desarrollo de otras compañías.

El daño al medio ambiente y las consecuencias sobre el cambio climático también están vinculadas al proceso de globalización. La globalización ha acelerado el deterioro medioambiental. Dos ejemplos:

**1) la utilización del GPS y de tecnologías satelitales en la pesca, así como los cambios en los patrones de consumo, han llevado a que cerca del 70% de las poblaciones de peces estén en el límite de explotación, sobreexplotadas o en crisis (*Decreasing Fish Stocks*, WWF Global);**

**2) la contaminación por los transportes marítimos es alarmante. Como resultado de la aceleración del comercio internacional las emisiones de carbono vinculadas al transporte internacional de mercancías se duplicaron entre 1990 y 2007. Las proyecciones indican que, de seguir con las tendencias actuales, el transporte marítimo podría representar hasta una tercera parte de las emisiones de carbono hacia 2050 (*The Impacts of Globalisation on International Maritime Transport Activity*. OECD Publishing, 2008).**

Por último, la adopción de nuevas tecnologías ha generado una profunda

transformación en las estructuras ocupacionales e industriales en los países OCDE. Implica una importante disrupción en la vida de los trabajadores, que ha transformado la naturaleza del empleo. Un número importante de trabajadores está en riesgo de verse desplazado por la tecnología, de enfrentar un cambio en la demanda de habilidades o de atravesar un difícil proceso de transición hacia otra ocupación. Existe la preocupación de que el ritmo actual de avance tecnológico puede llevar a una mayor destrucción que creación de empleo. Un estudio de la OCDE estima que la automatización de los empleos podría amenazar directamente a alrededor del 9% de los empleos en los países OCDE.

Si bien es difícil determinar en qué medida estos desequilibrios son resultado de la globalización, del cambio tecnológico, o de la interacción entre ambos, el hecho es que debemos tomar medidas urgentes para responder al descontento ciudadano y evitar que se extiendan las tendencias hacia el repliegue.

## **Una globalización más incluyente**

Para promover una globalización más incluyente y para transformar la globalización en un motor de inclusión y crecimiento sustentable, los gobiernos deben tomar medidas en dos planos de manera simultánea.

## Acciones a nivel nacional

El propósito de las políticas públicas y su gobernanza será facultar a los ciudadanos, especialmente a los más necesitados, para que puedan sacar provecho de la globalización, de la integración regional, de la economía del conocimiento. Los sistemas de protección social deben convertirse en sistemas de empoderamiento social.

Los sistemas de activación laboral deben promover la empleabilidad de los trabajadores desplazados y ampliar sus posibilidades de colocación y retención en empleos de calidad, así como motivarlos a buscar empleo de manera activa. Las políticas de desarrollo de competencias deben adaptarse a las características locales y promover la formación continua. Esto también será clave para lograr una integración más exitosa de los migrantes.

Los gobiernos deben igualmente mejorar la capacidad de las personas para adaptarse al cambio y desarrollar su pleno potencial en un mundo globalizado y digital. Para ello es necesario promover la portabilidad de la protección social, vinculándola a los individuos y no a los empleos. Es también indispensable que los gobiernos ofrezcan algún tipo de protección mínima para todos los trabajadores, sin que ello afecte a la manera como el trabajo se organiza y se lleva a cabo.

Las políticas de desarrollo de competencias deben adaptarse a las características locales y promover la formación continua.

Impulsar reformas que aumenten la progresividad de los sistemas fiscales es otro ámbito prioritario. Esto podría lograrse introduciendo o aumentando los impuestos a las ganancias del capital, ajustando los impuestos al verdadero valor de mercado de la propiedad inmobiliaria y eliminando las exenciones fiscales regresivas. Reducir la carga fiscal que pesa sobre el empleo —más que sobre el capital— y que aumenta la desigualdad y afecta a las pymes, también será clave. Para ello podría contemplarse la unificación del sistema de impuestos generales y las contribuciones a la seguridad social.

La equidad de género es otro aspecto fundamental en este esfuerzo. La inclusión de las mujeres en la actividad económica es uno de los instrumentos más eficaces para reducir las desigualdades sociales. Para ello hay que seguir implementando políticas que mejoren el equilibrio trabajo/vida personal, fomenten los periodos de maternidad y paternidad, ofrezcan servicios de cuidado infantil y educación temprana, reduzcan las brechas salariales de

género y promuevan una mayor representación femenina en los puestos de liderazgo en el servicio público y privado. El combate de los estereotipos de género en los medios de comunicación y la promoción de campañas para incentivar a las niñas a que desarrollen el espíritu STEM también son acciones cruciales. Es igualmente fundamental adoptar medidas para reducir la brecha digital y asegurar que el acceso a internet sea universal. Se estima que aún hay 4.000 millones de personas en el mundo que no tienen acceso a internet (*Broadband Policies for Latin America and the Caribbean: A Digital Toolkit*. OECD Publishing, 2016).

La conectividad facilita el emprendimiento y el desarrollo local, también permite que las empresas rezagadas en materia de productividad recuperen terreno y cierren la brecha respecto de las punteras. Asegurar que las personas desarrollen las competencias necesarias para aprovechar las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) deberá ser otra gran prioridad para sacar el mayor provecho a la integración global y al cambio digital.

### **Acciones en el ámbito internacional**

También es necesario tomar acciones contundentes en el ámbito internacional. Habrá que seguir mejorando los mecanismos de cooperación internacional para hacerla

cada vez más eficaz, más transparente y más incluyente. Es fundamental que acerquemos la cooperación internacional a las preocupaciones de la gente, abriendo cada vez más los procesos y las decisiones de las organizaciones internacionales al escrutinio público, a las experiencias y conocimientos de actores no gubernamentales.

Es fundamental que acerquemos la cooperación internacional a las preocupaciones de la gente.

Los acuerdos internacionales y de integración regional que firmen los gobiernos deben estar conectados a dichas preocupaciones sociales. Por ello tenemos que apoyar a los gobiernos para que incluyan estándares y mecanismos de verificación del impacto social y medioambiental de los tratados comerciales y de inversión, como ya se ha hecho en acuerdos recientes. El fortalecimiento de las normas y los estándares internacionales para el buen gobierno corporativo y la responsabilidad de las empresas en la conducción de sus negocios internacionales también es crucial. Los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE/G20* promueven el buen gobierno en las empresas por medio de mayor transparencia y rendición de

cuentas. Ello facilita el acceso de las empresas al capital que permite llevar a cabo inversiones de largo plazo. Los *Lineamientos de la OCDE para Empresas Multinacionales* —el único código de conducta empresarial responsable acordado multilateralmente— están impulsando la contribución positiva de las empresas al progreso económico, medioambiental y social en todo el mundo.

También será crucial fortalecer los instrumentos de cooperación y los estándares internacionales para combatir “el lado oscuro de la globalización”. El cohecho de funcionarios públicos por empresas transnacionales tiene un impacto corrosivo en la economía internacional. Tan solo en los 224 casos analizados en el *Informe de la OCDE sobre Cohecho Internacional* el valor de los sobornos ascendió a 3.100 millones de dólares (OECD Publishing, 2015).

La evasión y elusión fiscales por parte de las empresas también tiene un altísimo costo para las naciones, afectando la capacidad de los gobiernos para financiar el Estado de bienestar. La OCDE está ayudando a los gobiernos a enfrentar este desafío con iniciativas como el Intercambio Automático de Información Financiera con Fines Fiscales (AEOI, por sus siglas en inglés) y el proyecto para combatir la Erosión de la Base y la Transferencia de Beneficios (BEPS por sus siglas en inglés). AEOI ya ha

permitido recuperar más de 80.000 millones de euros como resultado de los programas para promover las declaraciones voluntarias.

Mejorar la arquitectura de la gobernanza mundial es otro desafío permanente. Tenemos que fortalecer los esquemas de concertación y gobernanza mundial para hacerlos más incluyentes y eficaces. La colaboración entre la OCDE y el G20 es un gran ejemplo de los resultados que se pueden obtener cuando las discusiones y decisiones se basan en análisis y evidencia confiables. Además del proyecto BEPS, la OCDE y el G20 hemos impulsado iniciativas como la que busca reducir la brecha de género en el mercado laboral en un 25% para el año 2025; el Plan del G20 para la Calidad del Empleo; y la Estrategia de Competencias del G20; o el Plan de Acción Anticorrupción que busca promover la integridad y la transparencia en los sectores público y privado.

El fortalecimiento de la gobernanza internacional también necesitará más diálogo, más mecanismos de consulta y más transparencia. La OCDE está comprometida a apoyar a los gobiernos a comunicar de manera más efectiva los beneficios y desafíos de la globalización por medio de una plataforma que promueva el intercambio de ideas con la sociedad civil y dé impulso a nuestro trabajo en materia de gobierno abierto. Hay que mejorar la globalización pero también hay que explicar mejor sus efectos positivos.

## Conclusión: una globalización para la gente

Tenemos que promover una globalización para la gente. La globalización es un medio y no un fin. Debemos asegurar que el crecimiento que promueva sea incluyente y sostenible, que beneficie a todos. Esa es la única forma de preservar la apertura, la integración mundial, la asociación entre las naciones. No olvidemos que la integración entre las economías nacionales siempre sucede de abajo hacia arriba. Si las comunidades locales no son parte del proyecto, la integración padece de una especie de descalcificación y se debilita. Si los salarios de los trabajadores no mejoran con la exportación, se generan anticuerpos en contra del libre comercio. Si la globalización sigue beneficiando principalmente al “top 1-5%”, pierde sentido como esquema de progreso humano. Hay que cambiarla.

Para ello es fundamental cambiar nuestras políticas, nuestras normas y estándares internacionales, nuestros tratados. Es crucial enfocarlos en el bienestar social, una condición indispensable para que el capitalismo y la liberalización comercial funcionen. Las naciones no se integran por decreto, la economía mundial tampoco. Son las mujeres y los hombres, sus sueños y proyectos, los que tejen la integración, la interdependencia, la fortaleza de los bloques económicos. Son ellos los protagonistas. Hay que escucharlos, hay que integrarlos al proceso de toma de decisiones, hay que empoderarlos para que aprovechen las dinámicas positivas del comercio y la inversión y se repartan los beneficios de manera más equitativa. La OCDE está lista para ayudar a construir esta nueva globalización incluyente y sustentable que tanta gente espera y merece. Espero que este volumen pueda contribuir a avanzar en esa ambiciosa meta.



# Los desafíos de la coyuntura internacional y un nuevo regionalismo para América Latina



**Laura Chinchilla Miranda\***

Ex Presidenta de la República de Costa Rica

---

*Los recientes acontecimientos en Europa y Estados Unidos constituyen importantes desafíos para América Latina, cuyos países tienen el imperativo de aprender de esas lecciones y emprender las reformas requeridas para enfrentar con relativo éxito su presente y porvenir. Para ello, deberían plantearse un nuevo regionalismo que permita que el avance de cada nación se convierta también en la fuerza que nos mueva a todas las demás naciones.*

## Una coyuntura internacional de grandes desafíos

Nos encontramos en un escenario internacional en donde los procesos de integración de las naciones atraviesan importantes desafíos y en el que algunas experiencias recientes nos recuerdan que dichos procesos no parecieran ser irreversibles, como lo creíamos hasta hace poco.

Hoy, millones de ciudadanos alrededor del mundo experimentan —y no solo perciben— que la globalización no les ha beneficiado, o que ha beneficiado considerablemente más a unos que a otros y por lo tanto, ponen en duda la efectividad de los mecanismos de integración promovidos en las últimas décadas. Los más recientes escenarios políticos en Europa y en Estados Unidos dan cuenta de ello.

---

\* Ex Presidenta de la República de Costa Rica 2010-2014. Conferencista, consultora y profesora invitada en la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown y en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey.

En Europa los ejemplos más elocuentes son el referéndum en Gran Bretaña o Brexit, las tendencias nacionalistas con opciones de triunfos electorales en varios países y el escepticismo de un importante sector de la población europea hacia las instituciones de Bruselas. Los datos de la encuesta del Eurobarómetro (Standard Eurobarometer 86) del año 2016 confirman la enorme pérdida de confianza hacia la Unión Europea en un periodo de tan solo cinco años, la cual pasó de un 57% en 2007 a un 31% en 2012, manteniéndose casi invariable desde entonces. Esa caída ha estado asociada fundamentalmente a la crisis económica y financiera y a su consecuente impacto social del cual varios Estados europeos no terminan de recuperarse. La desafección hacia las instituciones de la UE se ha hecho acompañar también de una fuerte desafección por las instituciones políticas locales.

El proceso de integración seguido en nuestro hemisferio ha sido radicalmente diferente al que tuvo lugar en Europa; sin embargo, observamos similares tendencias de antiglobalización y de desafección hacia las instituciones en la región. Prueba de esto fue el sorprendente triunfo de Donald Trump en las elecciones de 2016; un triunfo construido sobre la crítica a los acuerdos comerciales —especialmente el NAFTA—, y la exaltación al nacionalismo y proteccionismo comercial, respaldada en la promesa

de denunciar el NAFTA y de frenar el avance de otros instrumentos de integración como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).

Los ciudadanos de América Latina son los que muestran menos niveles de satisfacción con sus respectivas democracias.

Por su parte, desde hace unos tres años en varios de los países de América Latina se viven tendencias similares a las que ha vivido Europa: me refiero a una preocupante desaceleración económica que inevitablemente impacta las variables sociales y a un deterioro de la confianza de los ciudadanos en las instituciones que les gobiernan. De acuerdo a los estudios de opinión elaborados por el Latinobarómetro, los ciudadanos de América Latina son los que muestran menos niveles de satisfacción con sus respectivas democracias; así por ejemplo, en el año 2015 solo 37% de los latinoamericanos dijeron sentirse satisfechos con las instituciones democráticas, frente a cifras del 49%, 59% y 70% en África, Europa y Asia, respectivamente.

A nuestro favor debemos reconocer que nunca como hoy las naciones de nuestro hemisferio habían estado más integradas comercial y políticamente y

que dicho proceso de integración no ha resultado fuertemente cuestionado por parte de los ciudadanos. En materia comercial y de cooperación, a los acuerdos subregionales que dieron nacimiento a la creación de mercados comunes en los años 60 y 70 del siglo pasado, se sumaron en las décadas posteriores innumerables acuerdos de libre comercio a nivel bilateral y entre bloques de naciones. En materia de diálogo político hemos sido testigos de la intensificación de los esfuerzos y la creación de nuevos mecanismos como el ALBA (2004), Unasur (2008) y CELAC (2010), los cuales vinieron a complementar a los ya existentes. Todo este entramado de acuerdos y mecanismos cuenta con el soporte de una sólida plataforma de organismos regionales, entre ellos la OEA, el BID, la CAF, la CEPAL y la Secretaría General Iberoamericana.

Este conjunto de acuerdos, si bien constituye una plataforma robusta que rige las relaciones entre nuestros países, no nos asegura por sí mismo el futuro de la integración regional, ni la recuperación sostenida de nuestras economías. Es mucho más lo que debemos hacer. Debemos avanzar hacia un nuevo regionalismo capaz de responder a los desafíos que plantean los vertiginosos cambios en el contexto internacional y más acorde con las demandas y aspiraciones de los ciudadanos de nuestra región.

El impulso de un nuevo regionalismo se convierte en una tarea aún más

crucial a la luz de las señales de política comercial, política exterior y política doméstica que en sus primeros meses de gobierno ha enviado al mundo y a sus vecinos del sur la Administración Trump.

Debemos avanzar hacia un nuevo regionalismo capaz de responder a los desafíos que plantean los vertiginosos cambios en el contexto internacional.

En materia comercial, aun cuando el mayor foco de atención se ha centrado en la renegociación del NAFTA, los balances históricos que habían caracterizado la política de Washington se rompieron, siendo que hoy tanto republicanos como demócratas se proclaman abiertamente proteccionistas. Esto no constituye un buen augurio para las naciones de América Latina, muchas de las cuales hicieron una fuerte apuesta por el libre comercio y tienen en Estados Unidos uno de sus principales socios comerciales. Las amenazas parecen ser más que retóricas; de acuerdo a los registros del Global Trade Alert, entre los meses de enero a mayo de este año, Estados Unidos adoptó el mayor número de medidas proteccionistas en el mundo.

Al mismo tiempo que se retrocede en materia de libre comercio, Washington también anuncia posiciones contrarias a la ayuda para el desarrollo y en favor del gasto militar, y muestra un manifiesto desdén hacia las instituciones multilaterales. En materia de cooperación para el desarrollo, si bien es cierto que la mayor parte de las naciones de América Latina son naciones de renta media y, en consecuencia, poco dependientes de los flujos de asistencia, existen aún algunos países o subregiones que requieren de niveles significativos de cooperación no reembolsable, tales como Haití y el llamado Triángulo Norte de Centroamérica, conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador. Por su parte, en materia de política multilateral, los países latinoamericanos han venido jugando cada vez un papel más activo y comprometido con las agendas para el desarrollo humano, el cambio climático, el desarme y otras más, todo lo cual no pareciera poder contar en adelante, de manera oficiosa, con el apoyo aliado de los Estados Unidos.

## Hacia un nuevo regionalismo en América Latina

Los acontecimientos en Europa y Estados Unidos constituyen importantes desafíos para América Latina, cuyos países tienen el imperativo de aprender de esas

lecciones y emprender las reformas requeridas para enfrentar con relativo éxito su presente y porvenir. Visualizo así la necesidad de plantear un nuevo regionalismo caracterizado por los siguientes aspectos:

- 1) replanteamiento de nuestras alianzas con socios extrarregionales,**
- 2) mayor integración hacia el interior de la región,**
- 3) cohesión al interior de cada una de nuestras naciones, y**
- 4) énfasis en la variable democrática como condición para progresar.**

### 1. Replanteamiento de las alianzas con socios extrarregionales

La entronización en Washington del discurso proteccionista constituye el principal incentivo para la búsqueda y/o consolidación de socios fuera de nuestro hemisferio que nos permitan diversificar mercados, incrementar las exportaciones y promover una más agresiva política de atracción de inversiones. Esta tarea es en sí misma necesaria, dado el estancamiento que han venido mostrando las exportaciones de la región desde comienzos de siglo, las cuales, de acuerdo a la CEPAL, en materia de bienes pasaron de representar en el año 2000 un 5,7% del total de las exportaciones globales a representar un 5,5% en 2015; el dato es aún más preocupante en relación con las exportaciones de servicios, las cuales pasaron de representar un 4,1% a tan solo un 3,4%.

Con Europa, China y otros mercados extrarregionales, nuestros países deben hacer un esfuerzo por fortalecer los mecanismos de negociación multilateral.

Europa constituye una de las regiones en donde debemos hacer una de las mayores apuestas, no solo por la tradicional comunión de intereses y principios en muchos foros multilaterales, sino por la existencia de acuerdos bilaterales de comercio y cooperación entre países de la región con el bloque europeo (Chile, México, Perú y Colombia), así como multilaterales como el Acuerdo de Asociación entre los países de Centroamérica y la Unión Europea. En este sentido, resulta esperanzador el impulso que han venido tomando las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, las cuales se ven propulsadas por una Europa deseosa de consolidar nuevas asociaciones comerciales luego del golpe del Brexit y ante las tendencias nacionalistas a su interior, y un Mercosur en donde los recientes cambios políticos han instaurado gobiernos identificados con políticas más bien de corte liberal.

La otra región con la que debemos intensificar los esfuerzos en marcha

es el Asia Pacífico y particularmente China. Con este último país la región ha multiplicado su comercio por 22 veces desde el año 2000, y los mensajes desde esa nación no admiten dudas sobre su interés en llenar cualquier vacío que Estados Unidos vaya a dejar. Coincidiendo con las elecciones en las que resultó triunfador Donald Trump, el gobierno chino emitió en noviembre de 2016 el “Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe”, en el que se plantean los principios rectores y los objetivos de su relación con la región hacia adelante. Aparte de expresar sus intenciones de fortalecer las relaciones de cooperación, políticas y diplomáticas en el plano bilateral y multilateral, en áreas como la seguridad, la promoción de la paz y el cambio climático, el gobierno de China propone una agresiva política comercial y de inversiones. El mismo presidente Xi Jinping había anunciado desde inicios del año 2015 un incremento del comercio con nuestra región para la próxima década de 500.000 millones de dólares y de la inversión proveniente de ese país en 250.000 millones de dólares.

Ahora bien, tanto con Europa como con China y otros mercados extrarregionales, nuestros países deben hacer un esfuerzo por fortalecer los mecanismos de negociación multilateral y por promover la convergencia de tratados bilaterales ya existentes en instrumentos multilaterales.

Igualmente deberán atender la necesidad de mejorar aspectos logísticos para el eficiente acceso a nuevos mercados y apoyar al sector productivo para insertarlo en las cadenas globales de valor.

## **2. Integración al interior de nuestra región**

Más que un único proceso de integración a diversos niveles, lo que ha prevalecido en nuestro hemisferio ha sido un esquema de diversos proyectos de integración a nivel subregional y bilateral. Estos proyectos han estado económica y comercialmente motivados y con una fuerte orientación “hacia fuera” de la región; es decir, han sido concebidos como plataformas para la atracción de inversiones y la promoción del comercio internacional con otras regiones del mundo. En este sentido, al analizar el impacto de los diversos instrumentos sobre el comercio intrarregional, observamos que es relativamente menor de lo que podría y debería ser. En comparación con otras regiones como Europa y Asia, los países de América Latina, en promedio, comercializamos bastante menos entre nosotros.

Esta situación se ha agravado con el bajo dinamismo de varias de las economías de la región en los últimos tres años, según lo confirma la CEPAL. Este organismo advirtió en 2015 de que, a la par de la grave caída en un 14% de las exportaciones

totales de América Latina y el Caribe, las exportaciones intrarregionales —destinadas a países de la propia región— se contrajeron en un 21%.

Las recientes señales de un posible acercamiento entre Mercosur y la Alianza del Pacífico para explorar eventuales mecanismos de integración resultan esperanzadoras.

Resulta por ello indispensable poner todo el énfasis posible en el impulso del intercambio intrarregional, avanzando medidas como la facilitación del comercio, la mejora en la eficiencia de los sistemas de logística y comunicaciones, y la convergencia de acuerdos bilaterales o subregionales en instrumentos únicos de mayor alcance.

Resulta también necesario elevar nuestras aspiraciones, profundizando las medidas de acceso a mercados, diversificando nuestra oferta productiva, elevando nuestros niveles de competitividad, y ampliando la agenda de los procesos de integración de la región. En este sentido, el ejemplo más notable que nos debería inspirar es el de la Alianza del Pacífico que, tal y como se presenta a sí misma, busca consolidar un área de “integración profunda” no solo en lo

que respecta al intercambio de bienes, servicios y capitales, sino también de personas, y que más allá del objetivo de dinamizar las economías de sus socios, se propone crear cadenas de valor en sus procesos productivos e incidir en los niveles de productividad. Las recientes señales de un posible acercamiento entre Mercosur y la Alianza del Pacífico para explorar eventuales mecanismos de integración resultan esperanzadoras.

### **3. Cohesión social al interior de nuestras naciones**

La segunda condición es la urgente atención a los procesos de integración económica y de cohesión social al interior de todas y cada una de nuestras naciones.

Aunque duela admitirlo, es más lo que algunos líderes de la región han hecho para integrar sus países con el mundo que lo que han hecho para integrar y cohesionar a sus propias sociedades. Aun cuando en los años de bonanza económica América Latina experimentó significativos avances en la disminución de la pobreza y en la reducción de la desigualdad, seguimos siendo una región de grandes y vergonzosos contrastes económicos y sociales. Los procesos de integración de nuestras economías con el mundo han hecho más dramáticas dichas diferencias. Sabemos que la integración tiende a generar beneficios económicos para una nación, pero esos beneficios

se distribuyen de manera desigual cuando no todos cuentan con las mismas herramientas para insertarse en los procesos de globalización. A menos que cambiemos esos escenarios de ganadores y perdedores que alimentan la polarización social y el descontento, estaremos alentando el germen que paraliza o revierte los procesos de integración.

Más y mejor educación, cuidado integral en la infancia temprana, mayores condiciones de equidad para la mujer en el mercado laboral, reconversión productiva y laboral, emprendedurismo de la mano de la ciencia, la tecnología y la innovación, son algunas de las políticas que el nuevo regionalismo debe poner en el corazón de su agenda.

Debemos promover no solo sociedades más integradas, sino también sociedades mejor compartidas.

Adicionalmente, debo subrayar que no basta con promover una más justa participación de nuestros ciudadanos en los beneficios del desarrollo; se trata también de dar mayor protagonismo a sus voces en los procesos que definen el rumbo de nuestras naciones. Es decir, debemos promover no solo sociedades más integradas, sino también sociedades mejor compartidas.

#### **4. La democracia como condición para un desarrollo sostenible**

Junto con las políticas comerciales y de cooperación, otro factor que ayudó a impulsar el crecimiento y la integración en la región fue la promoción de la democracia; sin embargo, la tarea resultó inacabada.

Si deseamos afianzar los procesos de integración en la región debemos también hacer una apuesta más fuerte y decidida por la democracia.

Luego del florecimiento democrático experimentado por América Latina en las últimas dos décadas del siglo anterior, se sucedieron numerosos acontecimientos que nos advierten de democracias con bajos estándares de calidad y altos niveles de disfuncionalidad, lo cual las sigue haciendo permeables a los liderazgos autocráticos, a la corrupción, y a la influencia de poderes fácticos como el crimen organizado.

Si deseamos afianzar los procesos de integración en la región debemos también hacer una apuesta más fuerte y decidida por la democracia. No debemos condonar Estados que violan garantías políticas mínimas, arropados

por la apariencia de elecciones libres y gobiernos mayoritarios. Donde haya presos políticos, violaciones a las libertades de expresión y participación política, y ausencia de alternancia en el ejercicio del poder, simplemente no hay democracia. Y sin ella, tarde o temprano crecerá el descontento, la inestabilidad y la pérdida de legitimidad de las instituciones nacionales y supranacionales.

Igualmente grave resulta la corrupción que ha penetrado las más altas esferas de la política latinoamericana y de la que han participado los más diversos intereses del mundo corporativo. Estas prácticas fuertemente asentadas en las instituciones son las mismas que invitan al narcotráfico y al crimen organizado a arraigarse en nuestras sociedades. Frente a este vergonzoso flagelo, se deben impulsar instituciones más íntegras y transparentes, acciones y políticas más efectivas en la prevención y control y un decidido combate a la impunidad.

Al igual que está sucediendo en materia de combate a la corrupción desde Naciones Unidas con el impulso a la CICIG en Guatemala, o desde la OEA con la creación de la MACIH en Honduras; o en materia de defensa de la democracia en Venezuela desde la OEA y el Mercosur, más instituciones regionales deberían ser capaces de reafirmar el valor de la integridad, el Estado de derecho y la democracia como elementos centrales de los procesos de integración.

## Conclusión

En la primera Cumbre de las Américas realizada en Miami en el año 1994, y en el marco de lo que parecía ser un consenso irreversible, se lanzaron las campanas al aire anunciando la creación del Área de Libre Comercio de las Américas. En ese entonces, incluso varias ciudades del hemisferio se disputaban ser la sede del ALCA, es decir, la que pudo haber sido la “Bruselas de las Américas”. Diez años después, un pequeño grupo de naciones, que luego se expandiría a un número más grande, anunciaba la creación del ALBA como contraposición al ALCA.

El ALCA no logró prosperar y el ALBA está a punto de colapsar. El primero se impulsó desde el norte; el segundo, desde el sur. Ambas iniciativas abrigaron idearios contrastantes. Sin embargo, ambas iniciativas también se inspiraron en los esfuerzos promovidos desde las Conferencias Panamericanas y, antes de ello, en el Congreso de Panamá, convocado en 1826 por el libertador Simón

Bolívar. En otras palabras, el ideal de la unión de Estados de América ha sido acariciado por países del norte y del sur desde hace más de doscientos años. Es un ideal al que no debemos renunciar, pero es también un ideal que solo podremos realizar si lo construimos por vías diferentes por las que hasta ahora lo hemos intentado. Es decir, por vías sin pretensiones hegemónicas y caudillistas, donde más bien impere el diálogo constructivo entre naciones diversas pero igualmente respetables; por vías donde la retórica y la demagogia den paso a la acción efectiva fundada en claros derroteros; por vías en donde nadie avance más rápido a costa de otros, sino que el avance de cada nación se convierta también en la fuerza que nos mueva a todas las demás naciones.

Esas son las vías hacia un nuevo regionalismo que nos permita fortalecer nuestras capacidades para enfrentar con éxito los grandes desafíos que hoy nos presenta el contexto internacional a nuestra región.



# Os desafios das relações internacionais da Ibero-América no novo contexto global



**Nancy Elena Ferreira Gomes\***  
Universidade Autónoma de Lisboa

---

*Actualmente as relações internacionais dos Estados Ibero-americanos caracterizam-se pela “dispersão”. A região tem desenvolvido de forma paralela e muitas vezes contraditória, mecanismos que promovem mais cooperação intra-regional e outros que viabilizam claramente o exercício das hegemonias externas, tradicionais e não tradicionais. Urge a definição de estratégias nacionais, regionais e globais que contemplem para além dos interesses e das “circunstâncias”, os mecanismos necessários para a salvaguarda dos valores e princípios como a Democracia, a Defesa dos Direitos Humanos e o Multilateralismo, parte do acervo ibero-americano.*

No contexto global actual, os desafios das relações internacionais da Ibero-América são na sua grande maioria, naturalmente, os mesmos que enfrentam os outros espaços, incluindo as partes, porque os factores que lhes dão origem afectam a todos de maneira directa ou indirecta. Verifica-se na Ibero-América, contudo, a ocorrência de fenómenos de natureza singular que se manifestam e incidem de forma variável, com maior ou menor intensidade, determinando muitas vezes aspectos de uma realidade cambiante, heterogénea e diversa, características próprias da região. Junto às circunstâncias, os interesses de determinados sectores e o modelo ideológico adoptado sobre o processo de decisão têm condicionado as opções estratégicas dos governos, e como consequência, as condições de vida das respectivas populações.

---

\* Professora Auxiliar no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa / Investigadora integrada no OBSERVARE.

## Algumas notas sobre os conceitos e a história das relações internacionais da Ibero-América

O conceito operacional de relações internacionais que utilizamos aqui compreende essencialmente os factores e actividades que afectam a política exterior e o poder dos Estados e grandes espaços, de Stanley Hoffmann (*Contemporary theory in international relations*, Prentice-Hall, 1960). Compreende também a acção de agentes que, não sendo governamentais, participam no processo de tomada de decisões, nas ordens política, económica e social, coincidindo muitas vezes na arena internacional com alguns sectores das respectivas sociedades na realização de interesses específicos.

Desde uma perspectiva histórica, observamos que desde as suas independências os diferentes Estados ibero-americanos criaram vínculos essencialmente económicos e políticos de dependência externa —primeiro com os ingleses. Mais tarde, a partir de finais do século XIX, estabelecem-se relações de todo tipo com o vizinho do Norte, inclusive no âmbito cultural. No século XX, o final da II Grande Guerra facilitará a institucionalização de um sistema interamericano, claramente hierárquico, que multilateraliza pela primeira vez a doutrina de Monroe (do presidente norte-americano James

Monroe), vigente desde o século anterior. Ao mesmo tempo, a meta do desenvolvimento na região anima todas as partes.

Na década de 1980, o Consenso de Cartagena é a expressão de um interesse comum ibero-americano: ter uma só voz no palco internacional. O final da Guerra Fria e a perda de relevância estratégica para os Estados Unidos facilitaram mais tarde uma maior autonomização da região e a diversificação das suas relações internacionais, para países como a China. Ao mesmo tempo, há um reforço do diálogo euro-latino-americano, e o projecto ibero-americano (incluindo Portugal e o Brasil) ganha a adesão de 21 Estados e institucionaliza-se.

Na década de 1990, deu-se um novo impulso à integração para dentro, regional e sub-regional, sob o signo da liberalização comercial e abertura aos investimentos estrangeiros. O ressurgimento dos agrupamentos de integração criados nas décadas anteriores dá-se em condições internacionais caracterizadas pelas transições negociadas dos conflitos político-militares e pela restauração da democracia nos países ibero-americanos.

A transformação das relações entre o poder político e as Forças Armadas limitou os riscos de conflito armado na região. A guerra entre o Equador e o Peru relativa à delimitação da fronteira

comum (Janeiro-Fevereiro 1995) é, até hoje, o último dos confrontos armados de natureza territorial que marcaram a história das relações internacionais da Ibero-América.

Na viragem do século, iniciativas —sobretudo vindas do Brasil— visando a criação de infra-estruturas físicas, para além dos compromissos políticos, revigorizam alguns dos projectos de cooperação/integração que existem na região.

A sociedade internacional de hoje, desde uma perspectiva sociológica, apresenta-se como uma sociedade mais ou menos ordenada.

Mais recentemente começamos a assistir à “dispersão” das relações internacionais da Ibero-América (A. L. Cervo, *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e Novos Paradigmas*, IBRI, 2001): por um lado, encontramos mecanismos de concertação política como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América-Tratado de Comércio dos Povos ou ALBA e a União das Nações Sul Americanas ou UNASUL, com uma componente político-ideológica muito forte, e pelo outro, a Aliança para o Pacífico, com um pragmatismo orientado mais pelos interesses

económicos e comerciais das partes, incluindo outros agentes não governamentais.

Em 2010, é criada a Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe ou CELAC, expressão da aspiração histórica de uma região de ser mais autónoma dos centros de decisão mundiais. Ao mesmo tempo, certos decisores políticos facilitam a presença *in crescendo* de potências externas, como a Rússia e o Irão, favorecendo a alteração dos equilíbrios geopolíticos mundiais.

## **A Ibero-América como actor na Sociedade Internacional de hoje**

A sociedade internacional de hoje —desde uma perspectiva sociológica— apresenta-se como uma sociedade mais ou menos ordenada; claramente insuficiente do ponto de vista normativo e institucional; sujeita à incerteza de relações de poder em construção (particularmente no domínio económico) e à conflitualidade que resulta da entrada em cena de novos actores, legítimos e não; com um alto grau de interdependência em sectores-chaves para o desenvolvimento dos Estados; e elevado grau de competição em domínios como o das novas tecnologias (aplicadas, por exemplo, à gestão do conhecimento), do militar, ou de acesso aos recursos

energéticos, etc. Trata-se de uma sociedade visivelmente em transição.

Nas distintas sociedades é notável a emergência de uma classe média que demanda dos respectivos governos mais, melhores e imediatas soluções para os seus problemas.

A Ibero-América como actor na sociedade internacional de hoje apresenta-se, por sua vez, com sinais próprios de identidade (histórica) cultural, uma entre outras características que a definem como uma marcada heterogeneidade no campo macroeconómico, menos fracturada no campo político-ideológico, profunda desigualdade social, um clima de relativa paz interestadual ao que se opõe um alto grau de violência dentro dos Estados, e elevada complementaridade das economias nacionais que potencia quaisquer iniciativas de cooperação/integração regional e com outros espaços.

A região passou de um ciclo de relativa bonança estimulado pelos altos preços das *commodities* durante os últimos anos para um novo ciclo económico menos promissório

favorecendo claramente o início de um novo ciclo político que tende a aumentar a polarização interna. Nas distintas sociedades é notável a emergência de uma classe média que demanda dos respectivos governos mais, melhores e imediatas soluções para os seus problemas. Trata-se ainda de Estados situados na periferia dos circuitos económicos e comerciais mundiais nos quais participam.

## **As relações internacionais da Ibero-América hoje: entre factores causais e desafios**

Uma diversidade de factores (externos e internos), muitos deles transversais às várias áreas, estão na origem dos desafios que enfrentam hoje as relações internacionais da Ibero-América. A começar pela chamada “quarta revolução industrial” com a robotização e os seus efeitos sobre o mercado de trabalho assalariado mais tradicional. Surge aqui o desafio para a região de reduzir as assimetrias em comparação com as regiões mais industrializadas: alcançando mais inovação, diversificação produtiva, competitividade e emprego, e integrando os diversos sectores (públicos e privados) nas redes internacionais que se criam.

No âmbito comercial, ao mesmo tempo que novos projectos de parcerias se processam a nível

internacional, como o TPP (Trans Pacific Partnership) e o TAFTA (Trans Atlantic Free Trade Agreement), os programas políticos de alguns governos, como o “*America First*”, incentivam a adopção de medidas proteccionistas, levantando muitas dúvidas sobre o futuro de umas relações comerciais mundiais que tendem a favorecer as negociações e acordos bilaterais em detrimento dos multilaterais. Para a Ibero-América neste âmbito, os desafios passam pela necessidade de apostarem mais na diversificação e o equilíbrio das relações comerciais, para fora, com os EUA, Europa, Ásia e África, e para dentro, aumentando e fortalecendo o comércio intra-regional.

No âmbito das respectivas políticas externas, o desafio passa necessariamente pelo fortalecimento institucional e profissionalização da carreira diplomática.

No político, a configuração de novos polos de poder e com eles de novas visões do mundo alheias aos princípios e valores que primaram num mundo largamente dominado pelo “Ocidente” (com a ascensão da China, Índia, ...) colocam à Ibero-América o desafio de alcançar os consensos necessários dentro da região: fortalecendo os vários mecanismos de concertação

que existem para, com uma só voz, passar da afirmação de uma identidade e articulação política para uma institucionalidade operacional que lhe permita participar na definição das regras de jogo internacionais.

Nesse sentido, no âmbito das respectivas políticas externas, o desafio passa necessariamente pelo fortalecimento institucional e profissionalização da carreira diplomática, garantindo uma maior autonomia decisória para a defesa dos interesses nacionais e regionais, e dos valores e princípios que constituem parte do acervo jurídico-institucional ibero-americano —como a democracia—, o Estado de direito, os direitos humanos, e o multilateralismo. Quanto ao último princípio, nos últimos anos tornou-se consensual que temas como o ambiente, narcotráfico, migrações e energia, podem e devem ser tratados no âmbito multilateral. Nesse sentido surge o desafio de potenciar os espaços de intervenção associados a estes temas, em que os Estados da região possuam maior poder de negociação.

Em relação ao tema do ambiente, é um desafio para todos os países do mundo alcançar as metas estabelecidas rumo ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a Agenda 2030 e os seus 17 Objectivos (ODS) constituem um quadro de referência para que os Estados ibero-americanos definam as suas próprias estratégias nos âmbitos

económico, social e ambiental evitando que sejam só as “circunstâncias” os factores que determinem os processos de decisão política.

O tema das migrações, num contexto internacional em que o dinamismo dos fluxos (incluindo os refugiados) tem deixado rastros de desespero, ódio, e em muitos casos, situações de abuso, exploração e violência, a América Latina enfrenta desafios próprios que resultam das graves crises humanitárias pelas que actualmente atravessam populações inteiras como as do Haiti e da Venezuela. Aparece aqui o desafio urgente para a região de enfrentar, com total respeito pelos Direitos Humanos, as consequências da saída massiva destas pessoas rumo aos países da vizinhança.

No campo energético, apesar de contar com as maiores reservas de petróleo do mundo e uma das maiores reservas de gás, a oferta de energia continua a ser insuficiente para satisfazer a crescente demanda associada ao crescimento económico da região. O mercado energético regional continua fragmentado, e a queda dos preços do petróleo, a partir de 2014, comprometeu a execução de inúmeros projectos de exploração e produção de petróleo e gás existentes como o Pré-sal brasileiro. No sector eléctrico, particularmente, a utilização de fontes renováveis para a produção deste tipo de energia constitui um desafio regional e global da maior importância.

No âmbito da Segurança, apesar da inexistência de conflitos interestaduais que possam evoluir para conflitos armados ou guerras, outras ameaças não tradicionais como a violência urbana tornam hoje a América Latina e Caraíbas um dos espaços menos seguros do mundo. Neste contexto, a segurança na sub-região amazónica, na América Central e no Atlântico Sul ganham particular relevância perante a criminalidade associada ao transporte de drogas e à pirataria.

O impacto das ameaças como o narcotráfico, as migrações ilegais, os desastres naturais, os grupos armados e as estratégias de prevenção e combate que se seguem, variam de Estado para Estado.

Na região, o impacto das ameaças como o narcotráfico, as migrações ilegais, os desastres naturais, os grupos armados e as estratégias de prevenção e combate que se seguem, variam de Estado para Estado. Perante a natureza complexa e interdependente destas ameaças, surge o desafio para as várias instituições vinculadas aos sectores da segurança e defesa (polícia, de inteligência, militares, ...) de colaborar mais entre si (por exemplo, no que

diz respeito à troca de informações) e de coordenar esforços procurando responder aos problemas de forma mais rápida, adequada, articulada e eficaz.

Com o mesmo propósito de manter a paz e a segurança na região, e do bem-estar das populações, o combate à corrupção e a impunidade —incluídas na lista das ameaças— apresenta-se como um importante desafio.

Numa escala mais ampla justifica-se o fortalecimento das relações entre os países da América Latina e Caraíbas, Estados Unidos, Europa e África. Com efeito, a solução de problemas com alcance global desde uma perspectiva transatlântica concertada poderia servir para o reequilíbrio dos interesses entre o mundo desenvolvido e os “emergentes”. O desafio passará pela capacidade dos espaços de concertação política que existem de congregar uma heterogeneidade de Estados à volta de um núcleo de princípios e valores e descobrir os interesses estratégicos comuns. Assim, para além dos temas associados à Segurança, outros temas como o Comércio, o Tráfego Aéreo, a Energia, a Cooperação Naval, a Cooperação com África, as Missões de Paz, os Direitos Humanos, e a Educação poderão vir a ser incluídos nas respectivas agendas internacionais.

Na sociedade internacional de hoje, várias organizações da sociedade civil

têm vindo a ganhar protagonismo. Surge o desafio para os diferentes governos de facilitar a participação destes novos actores no processo de tomada de decisões, principalmente nas áreas social, cultural, e educativa.

Em relação a última destas áreas, um dos enormes activos com que conta a Ibero-América é a grande proporção de população jovem. A participação na revolução tecnológica e no digital, e na economia do conhecimento, coloca o desafio aos governos de melhorar qualitativamente os sistemas educativos —facilitando o acesso dos mais jovens a uma formação técnica e científica mais adaptada às novas necessidades de uma sociedade emergente. Nesse sentido, há um amplo consenso sobre a necessidade de que os governos estabeleçam parcerias inovadoras com a sociedade civil, as universidades e o sector privado.

## **Conclusões**

A história das relações internacionais da Ibero-América é também a história das políticas externas dos Estados, adoptadas individualmente ou em grupo perante os desafios que lhe colocaram as diferentes realidades e os factores causais associados a estas, ao longo dos tempos.

Actualmente as relações internacionais dos Estados Ibero-americanos caracterizam-se pela “dispersão”. A

região tem desenvolvido de forma paralela e muitas vezes contraditória, mecanismos que promovem mais cooperação intra-regional e outros que viabilizam claramente o exercício das hegemónias externas, tradicionais e não tradicionais.

Como actor na Sociedade Internacional, a Ibero-América apresenta-se como um todo desagregado, mais coerente quanto ao modelo político-ideológico adoptado pelos Estados, menos nas capacidades das respectivas economias de dar o salto perante o desafio que lhes coloca, por exemplo, a robotização no sector industrial.

A internacionalização das economias — no contexto da globalização— tornaram

igualmente os Estados mais vulneráveis perante os acontecimentos que se sucedem fora das suas fronteiras políticas, económicas e sociais. Assim, fenómenos como as migrações, a criminalidade ou a deterioração do meio ambiente, têm grande impacto sobre o presente e futuro dos governos e das populações, colocando aos decisores políticos importantes desafios nos âmbitos mais concretos, por exemplo, da Segurança, da Energia e da Educação. Urge a definição de estratégias nacionais, regionais e globais que contemplem para além dos interesses e das “circunstâncias”, os mecanismos necessários para a salvaguarda dos valores e princípios como a Democracia, a Defesa dos Direitos Humanos e o Multilateralismo, parte do acervo ibero-americano.



# Las nuevas interrogantes de la coyuntura internacional y Naciones Unidas



**Gert Rosenthal\***  
Diplomático

---

*La Organización de Naciones Unidas está sumida, como el resto de instituciones para la gobernanza global que surgieron de la Segunda Guerra Mundial, en un momento de incertidumbre. Está por verse si sucumbe víctima de los nuevos vientos que soplan sobre todo en los Estados Unidos de América, o si quizás pueda atemperar esos vientos para continuar jugando su papel de contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional en un contexto de grandes cambios.*

La maldición china (al menos apócrifamente atribuida a China) que nos condena a vivir en tiempos interesantes claramente es aplicable a la coyuntura actual. Desde luego que se podría afirmar lo mismo para periodos anteriores durante la segunda mitad del siglo XX y los primeros lustros del siglo XXI, pero nunca como ahora se han producido tantos eventos contradictorios y, en balance, desconcertantes, que plantean serias interrogantes sobre el futuro.

Una mirada retrospectiva sugiere que la coyuntura actual representa una especie de punto de inflexión, o un tránsito de lo conocido hacia lo desconocido. Lo “conocido” era un orden internacional apoyado sobre cimientos colocados después de la Segunda Guerra Mundial y que perduró unos 70 años. No

---

\* Antigo Secretario Ejecutivo de la CEPAL, ex Canciller de Guatemala, y Representante de su país ante las Naciones Unidas. Autor de múltiples escritos.

obstante los enormes cambios, trascendentales acontecimientos y reveses periódicos que se produjeron durante ese extendido periodo, aquel orden internacional reveló suficiente fortaleza, capacidad de asimilación y adaptación al cambio —sobre todo ante la progresiva globalización de casi todos los componentes del quehacer humano— como para ofrecer un marco de referencia estable, predecible y relativamente prospero para una creciente proporción de los habitantes del planeta.

Al mismo tiempo, se iban acumulando de manera progresiva tensiones largamente larvadas en torno a la globalización (en años recientes se acuñó el término “hiperglobalización”; CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2016*) y el modelo económico que, a partir de la segunda mitad de los años 80 la acompañaba; un modelo impulsado, entre otros factores, por sorprendentes innovaciones tecnológicas. En el ámbito económico y social, quizás la principal consecuencia de aquel fenómeno se reflejó en su impacto desigual sobre distintos segmentos de población dentro de y entre países. En el ámbito político, el modelo de liberalización de las economías, con un notable crecimiento de las transacciones transfronterizas de bienes, servicios —incluyendo

los flujos digitales— y capitales, sumados a considerables aumentos en las migraciones internacionales (regulares e irregulares) fue generando inconformidades y frustraciones en importantes estratos de la población en muchas partes del mundo. Los avances tecnológicos aludidos solo tendieron a acentuar las desigualdades, al castigar relativamente más al factor trabajo en el proceso productivo y premiar relativamente más al factor capital. Las distancias entre las élites urbanas y los estratos rezagados, muchos viviendo en zonas rurales o marginales, tendieron a acentuarse también. Asimismo, las fracturas de antaño, entre “izquierda y derecha” (o entre “comunistas” y “anticomunistas” durante la Guerra fría) cambiaron por tensiones de otro corte, incluyendo el generacional.

Un elemento sorpresivo para aquellos que venían pronosticando desde hace décadas que los patrones de desigualdad en los países en desarrollo podrían en algún momento “estallar” (asimilando el fenómeno a una olla de presión), fue constatar que aquel estallido se manifestara primero en algunas economías avanzadas. En efecto, hay abundante literatura advirtiendo sobre los efectos distributivos —sobre todo su distribución horizontal— y excluyentes asociados al desempeño de la economía mundial a lo largo

de las últimas décadas, en particular en las economías avanzadas<sup>1</sup>. Las tensiones previamente advertidas recibieron un renovado impulso con las consecuencias de la crisis financiera de 2008-2009, especialmente en cuanto a su impacto depresivo sobre el comercio internacional, el nivel de actividad económica, el funcionamiento de los mercados financieros y la manera regresiva en que se distribuyó ese impacto.

Las distancias entre las élites urbanas y los estratos rezagados, muchos viviendo en zonas rurales o marginales, tendieron a acentuarse también.

Las tendencias descritas se vieron acompañadas por una cada vez mayor resistencia en algunas economías avanzadas a continuar recibiendo flujos migratorios, generados, a veces, por falta de oportunidades en los países originarios de migrantes (partes del Caribe y del norte de Centroamérica) y en otros casos por situaciones de violencia armada (Siria y Libia) o una combinación de ambos factores (varios países africanos, sobre todo de la región del Sahel).



Así, las múltiples manifestaciones de la desigualdad y exclusión han alterado el panorama político en muchos países, con el surgimiento de una propuesta populista y nacionalista para enfrentar las reivindicaciones de aquellos que se sentirían rezagados o excluidos. Ese populismo nacionalista, en la mayoría de los casos de signo ultraconservador (aunque no todos los modelos populistas de Europa responden a esta descripción; en Grecia, Portugal y España también han surgido movimientos de un populismo más progresista) desafía a los partidos políticos tradicionales; es más, tiende a desafiar a las meras estructuras políticas acostumbradas en esos países. Este fenómeno ha conducido a hechos insólitos en los últimos tiempos, empezando con los resultados del referéndum en Reino Unido a mediados de 2016 que conducirá a la salida de ese país de la Unión Europea (aunque, después del resultado de las elecciones generales de mediados de junio, no queda claro en qué condiciones); el significativo ascenso de partidos ultraconservadores y hasta xenofóbicos en Francia, Países Bajos, Bulgaria, Polonia y Hungría, entre otros; y la elección sorpresiva de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en noviembre de 2016. Esos partidos políticos en algunos casos

1. Hace unos años, causó sensación el trabajo de Thomas Piketty sobre la desigualdad del ingreso a nivel mundial. Véase: Thomas Piketty, *Le capital au XXI siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013. Joseph Stiglitz también ha escrito sobre el mismo fenómeno aplicable a Estados Unidos, atribuyendo parte del fenómeno a factores políticos (cómo distintos grupos de poder influyen sobre la política pública) más que económicos y sociales. Véase: *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, London, 2012.

han incorporado a su planteamiento antimigratorio un sesgo étnico (algunos dirían racista), contrastando los valores, hábitos y cultura nacionales a aquellos propios de los inmigrantes del exterior, con todo lo que ello implica sobre la cohesión social.

En EEUU se ha producido un dramático cambio en el rumbo general que se postula para el país, al menos por el momento.

Es muy prematuro especular sobre el impacto de estas tendencias. En casi todas las situaciones las fuerzas populistas-nacionalistas también se han enfrentado a fuertes resistencias, especialmente en los países con sólidas instituciones democráticas, como quedó demostrado, una vez más, en las elecciones en Francia que llevaron a un partido desconocido al poder. En Estados Unidos durante sus primeros tres meses la nueva autoridad ejecutiva se ha enfrentado a serios desencuentros tanto con el órgano jurídico como el legislativo. Pero poca duda cabe de que lo hasta ahora acontecido influirá poderosamente sobre las políticas públicas y sobre el mundo de las ideas y actitudes. Elementos comunes a la narrativa populista-nacionalista son el rechazo al libre comercio, con un retorno al proteccionismo en algunas partes; la

desregulación de aquellos códigos y normas que inhiben el funcionamiento de las señales del mercado, fuertes restricciones a los flujos migratorios, incentivos a la producción y consumo de bienes y servicios nacionales; y, en fin, importantes cambios en la manera en que se entiende la relación Estado-mercado.

Los resultados más tangibles de estas tendencias hasta el momento de redactar este ensayo incluyen el golpe propinado a la Unión Europea con el eventual retiro del Reino Unido y la inusitada fuerza que han tomado partidos ultraconservadores de corte populista y nacionalista en varios parlamentos europeos, e incluso su llegada al poder en dos países miembros de la Unión (Polonia y Hungría). Pero por lejos lo más llamativo ha sido la elección del presidente Trump, dado el singular papel que Estados Unidos ha jugado en el mantenimiento del orden internacional durante los últimos setenta años y su preponderante participación en el quehacer económico, financiero, cultural y militar a nivel global.

En efecto, hubiera sido difícil imaginar hace apenas algunos meses las actuales orientaciones de política, en materia doméstica y externa, que se están transmitiendo desde Washington, D.C., y cómo estas pueden incidir sobre el ordenamiento internacional. Aunque los primeros meses de la nueva Administración

han dado origen a señales confusas e incluso contradictorias en muchos ámbitos, se ha producido un dramático cambio en el rumbo general que se postula para el país, al menos por el momento. Ese solo hecho tendrá profundas repercusiones sobre el resto del mundo, incluyendo, desde luego, sobre sus instituciones multilaterales.



Como es bien conocido, la Organización de las Naciones Unidas, junto a las instituciones de Bretton Woods y lo que hoy conocemos como la Organización Mundial de Comercio (en su encarnación anterior, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) constituyeron los cimientos institucionales del orden internacional establecido después de la Segunda Guerra Mundial. Esas instituciones han evolucionado con el tiempo, pero siguen vigentes, cada una haciendo esfuerzos por adaptarse a las cambiantes circunstancias registradas desde su creación. Con todo, los esfuerzos de adaptación inevitablemente han sufrido rezagos en relación a las demandas impuestas por el cambio. Las cuatro instituciones (ONU, Banco Mundial, FMI y OMC) se han desempeñado, cada una con distintos mandatos, características

y alcances, bajo el síndrome del “vaso mitad lleno o mitad vacío,” con importantes logros y a la vez notorias insuficiencias. Pero, en general, los Estados miembros –en el caso de la ONU, virtualmente todos los Estados soberanos del planeta– han valorado positivamente la existencia de las mismas<sup>2</sup>.

A pesar del principio de la igualdad de los Estados soberanos, los sistemas de gobernanza de estas instituciones nacieron fuertemente sesgados a favor de las principales potencias (en relación a su relativa capacidad militar, económica, comercial, financiera y su peso político) que emergieron de la Segunda Guerra Mundial. Si bien ese sesgo se ha mitigado un tanto en las instituciones de Bretton Woods en cuanto a la distribución relativa de los derechos de voto entre los países miembros, en el órgano más relevante de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, los privilegios originalmente otorgados por la Carta a los cinco miembros permanentes persisten intactos hasta nuestros días.

En ese sentido, la creciente crítica que se le ha hecho a la Organización gravita precisamente en torno a la inhabilidad del Consejo de Seguridad de poner fin o al menos controlar un conjunto de conflictos que amenazan la paz y la

---

2. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, las encuestas llevadas a cabo sobre la opinión que merecían las Naciones Unidas mostraron resultados favorables entre el 50% y el 63% de los encuestados, con variantes de un año a otro. Los datos en octubre de cada año revelan los siguientes grados de aprobación entre 2009 y 2016: 50%, 60%, 56%, 50%, 60%, 58%, 63% y 61%. Véanse los resultados de la encuesta anual practicada por Better World Campaign, y patrocinada por el UN Foundation: <https://betterworldcampaign.org/wp-content/uploads/2017/01/December-2016-BWC-USUN-Poll.pdf>.

seguridad no solo en sus respectivas regiones, sino a nivel internacional<sup>3</sup>. Quizás el caso que hoy más llama la atención es el conflicto interno en Siria, cuyo costo en vidas humanas, desplazados y pérdidas materiales durante los últimos seis años ha llegado a niveles inimaginables. Lo mismo se puede afirmar para la situación en Sudán del Sur y su relación con Sudán, la tensión permanente en la península de Corea, y, desde 2014, la situación en Ucrania.

En cada uno de estos casos, al igual que en el conflicto crónico entre Israel y la Autoridad Palestina, lo que impide una actuación más robusta por parte del Consejo de Seguridad son las divergencias que han surgido entre los miembros permanentes del Consejo. Estas tienden a dar prelación a las orientaciones de la política exterior nacional de los distintos actores por sobre el compromiso de los miembros del Consejo de ejercer su responsabilidad de actuar conjuntamente a nombre de todos los Estados miembros de Naciones Unidas para mantener la paz. El derecho de veto que les otorga la Carta les permite paralizar cualquier decisión conjunta, lo cual ha contribuido a la falta de respuesta del Consejo a estos conflictos de alto perfil. Ello no solo ha tenido consecuencias tangibles de

primer orden, incluyendo alrededor de 65 millones de personas forzosamente desplazadas de sus hogares que precisan de ayuda humanitaria, sino que ha sido tremendamente dañino a la imagen de la Organización.

Lo que impide una actuación más robusta por parte del Consejo de Seguridad son las divergencias que han surgido entre los miembros permanentes del Consejo.

Dicho lo anterior, los últimos 24 meses también dejaron un saldo positivo para Naciones Unidas, sobre todo al posicionarlas mejor para enfrentar el futuro. Primero, en septiembre de 2015, la Asamblea General adoptó la resolución “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,” que ofrece una visión y estrategia de la labor de la Organización en materia de desarrollo y cooperación internacional para los próximos quince años (Resolución de la Asamblea General 70/1 adoptada el 25 de septiembre de 2015). Segundo, el 12 de diciembre de 2015 se suscribió

---

3. En la encuesta anteriormente citada, la valoración del trabajo del Consejo de Seguridad es muy inferior a la de la ONU en su conjunto. Para los años 2013 a 2016, el grado de opinión favorable fue el siguiente: 42%, 34%, 40% y 46%.

el Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016 y cuya trascendencia potencial es innegable.

Tercero, durante este periodo también se recibieron tres informes que evalúan a fondo el desempeño de Naciones Unidas en sus operaciones de mantenimiento de la paz, en sus actividades de consolidación de la paz, y en el papel de las mujeres en las operaciones de paz<sup>4</sup>. Estos trabajos ponen en manos de la membresía propuestas concretas para mejorar el desempeño de la Organización en todo lo concerniente a la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz.

Por último, al final del año se logró una transición ordenada del liderazgo de la Secretaría, con un proceso de selección del Secretario General que ha resultado el más abierto y transparente en la historia de la Organización. La elección de António Guterres refleja un virtual consenso entre los Estados miembros de que se trataba del candidato más idóneo para ocupar el cargo.

## IV

¿Cómo incidirán las tendencias descritas en la primera parte de este ensayo sobre el futuro de Naciones

Unidas? Si la ola populista-nacionalista se limitara a Polonia y Hungría, su impacto a nivel global probablemente pasaría relativamente desapercibido. Pero cuando afecta a países como Estados Unidos y amenaza propagarse a algunos de los principales miembros de la Unión Europea, ello claramente se hará sentir en todo el mundo. La misma noción de “*America First*” articulada por el presidente norteamericano anuncia un cambio radical en la manera en que el mandatario percibe el papel de su país en el mundo, en contraste a sus antecesores. Incluso la intención de volcar mayor atención a la política interna que en la política exterior (como si fueran contrapropuestas la una a la otra) aparece reflejada en el borrador de presupuesto que la nueva administración presentó a mediados de marzo al poder legislativo. Se contemplan reducciones drásticas en las asignaciones al departamento de Estado y la virtual eliminación de la cooperación económica internacional de tipo tradicional.

De otra parte, dentro de la reducida importancia que al parecer se otorga a las relaciones internacionales, se denota una fuerte preferencia por la diplomacia bilateral, frente al escepticismo, y hasta hostilidad, con que se aborda la diplomacia multilateral, a juzgar por las primeras declaraciones oficiales acerca de la

---

4. United Nations, *Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnerships and People, Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (A/70/95-S/2015/446)*, 17 June 2015; *The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture, (A/69/968 S/2015/490)* 29 June, 2015; y *Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2015/716)* 16 September, 2015.

ONU, la OTAN y la Unión Europea. Al parecer, la base conceptual ante las instancias multilaterales es que estas benefician a algunos miembros más que a otros, o, incluso, que no benefician a ninguno.

En cuanto a Naciones Unidas, ante el cambiante panorama existe hoy un ambiente de perplejidad, salpicado con consternación entre las personas cercanas a la Organización. Se da por sentado que el primer impacto tangible será una sensible reducción de los aportes presupuestarios de Estados Unidos a los presupuestos: el regular, y sobre todo el de operaciones de mantenimiento de paz. De hecho, el Gobierno ya anunció su intención de proseguir de esa manera con sus aportes voluntarios al Fondo de Actividades de Población, así como con sus cuotas para varias misiones de mantenimiento de la paz.

Pero el papel de Estados Unidos no se mide tan solo por sus aportes presupuestarios: su mera presencia, y sobre todo su presencia proactiva y responsable, ayuda a moldear el escenario en que se desenvuelve la diplomacia multilateral y la cooperación internacional. Así, en caso de que ese país opte por alejarse, por ejemplo,

del Consejo de Derechos Humanos (algunos interlocutores así lo han insinuado)<sup>5</sup>, debilitará fatalmente la efectividad de dicho órgano. En ese mismo orden de ideas, si el anuncio que Estados Unidos renunciará a su participación en el Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático causará un grave retroceso en la agenda multilateral que virtualmente todos los países del planeta consideran prioritario.

Con todo, incursionar en el impacto que tendrá la ola nacionalista-populista sobre Naciones Unidas sería, a estas alturas, un ejercicio de mera especulación. En primer lugar, las políticas que finalmente adopten los principales protagonistas mencionados en los párrafos precedentes, y en especial Estados Unidos, todavía están en pleno proceso de elaboración. Hasta el presente, de la Casa Blanca han emanado declaraciones cambiantes en el tiempo y contradictorias según el portavoz de las mismas en torno a la política exterior en general, y la actitud que el país adoptará ante Naciones Unidas en particular<sup>6</sup>. Si bien la actitud claramente es menos amigable y más escéptica ante la Organización de la que caracterizó a la Administración

---

5. El Secretario de Estado Rex Tillerson indicó en una carta dirigida a varias ONGs de derechos humanos el 13 de marzo de 2017 que Estados Unidos podría considerar su retiro del Consejo de Derechos Humanos si este no aplica reformas, sin concretar en qué consistirían las reformas que su país persigue (excepto que se balancee mejor el tratamiento de Israel-Palestina con los otros temas en la agenda del Consejo). Véase la edición de Foreign Policy del 14 de marzo de 2017.

6. Algunos optimistas dirían que el creciente protagonismo que ha adquirido la embajadora de Estados Unidos ante la ONU revela que el Gobierno ha tomado en serio sus responsabilidades ante la Organización. También tomaron algún aliento del hecho que el presidente Trump haya recibido al Secretario General Guterres para un cambio de impresiones el 21 de abril, y que haya recibido a los miembros del Consejo de Seguridad en pleno el 23 de abril.

anterior, la manera en que dicha actitud se traduce en políticas concretas aún está lejos de haberse concretado.

En segundo lugar, parte del impacto sobre la ONU de la cambiante política exterior de Estados Unidos dependerá de otros factores, todos los cuales de por sí pasan por transformaciones cuyo desenlace es difícil pronosticar. A continuación se mencionan tan solo tres de esos factores, cuyo denominador común se encuentra en el vínculo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

**El primer factor** se relaciona con la relación bilateral entre Estados Unidos y la Federación Rusa. Antes de la transmisión de mando en Estados Unidos, el gobernante electo ofreció durante su campaña mejorar las relaciones con su adversario histórico; incluso hizo gala de ese punto. Uno de los beneficios potenciales de ese curso de acción pretendía disminuir tensiones en una de las fracturas más delicadas en las relaciones internacionales. El otro beneficio sería que una acción coordinada de Estados Unidos y la Federación Rusa en el seno del Consejo de Seguridad tendría un efecto casi inmediato sobre el nivel de eficacia de dicho órgano para enfrentar las mayores amenazas a la paz mundial, incluyendo los casos de Siria y Sudán del Sur. Sin embargo, poco después de la asunción de mando del nuevo Gobierno, salieron a relucir denuncias sobre la intervención de

la Federación Rusa en el proceso electoral estadounidense, convirtiendo el tema de las relaciones bilaterales en materia políticamente explosiva y comprometiendo por el momento la capacidad de ambos países de cooperar. Por eso, seguramente pasarán varios meses hasta que se logre aclarar el rumbo que tomen las relaciones entre ambas naciones, lo cual a su vez condicionaría su actuación en el Consejo de Seguridad.

En los últimos tiempos se han empezado a plantear serias dudas sobre el futuro de la UE, una empresa de integración hasta ahora notablemente exitosa.

**El segundo factor** se refiere a la futura evolución de la Unión Europea. El cuestionamiento del sistema de gobernanza del órgano comunitario en relación a los gobiernos, las dificultades que surgieron con la expansión en el número (y heterogeneidad) de los países miembros, y las tensiones entre mantener una moneda común sin los instrumentos para unificar las políticas monetarias y fiscales a nivel regional han empezado a plantear serias dudas sobre el futuro de esta empresa de integración hasta ahora notablemente exitosa. La eventual salida del Reino Unido, más el recio discurso en contra de la Unión Europea que ha surgido de

los partidos nacionalistas-populistas (en especial, el Frente Nacional de Francia), podrían comprometer de alguna manera el futuro de la Unión Europea en su ordenamiento actual. Se trata de otra fuente de incertidumbre que también podría tener repercusiones adversas en Naciones Unidas, dado el importante protagonismo de la UE y de sus Estados miembros en todas las actividades de la Organización, y el hecho de que Reino Unido y Francia continuarán siendo miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

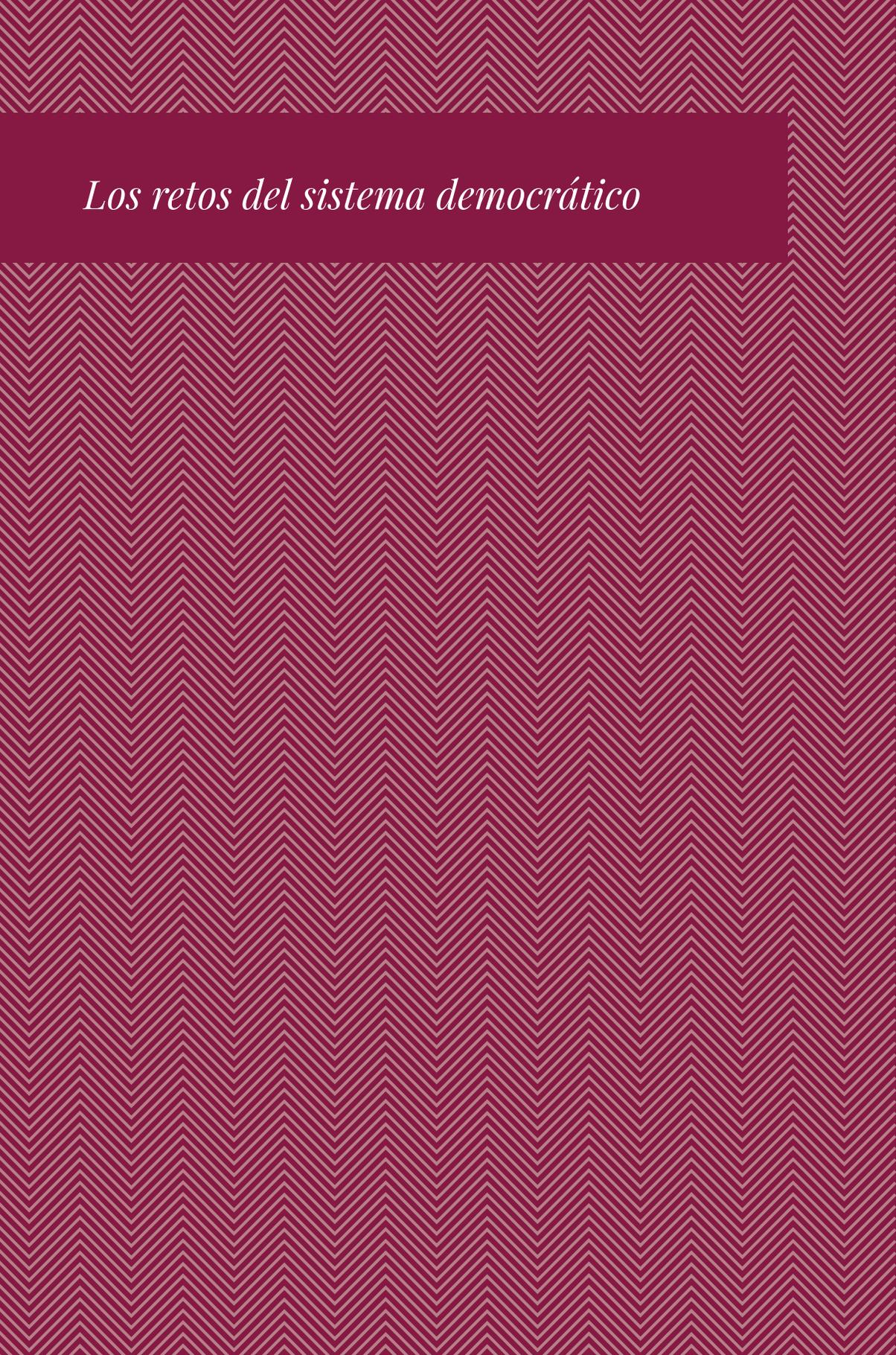
**El tercer factor** de incertidumbre gira en torno a un probable realineamiento en la participación relativa de distintos Estados miembros en el proceso de toma de decisiones de la Organización, y muy particularmente el papel ascendente de la República Popular de China. Ese país al parecer está dispuesto a llenar cualquier vacío que resulte de la retirada parcial o total de Estados Unidos de diversos espacios, incluyendo sus aportes a los presupuestos de la Organización<sup>7</sup>. Se podría sostener que una mayor diversificación de los “jugadores

mayores” en Naciones Unidas es deseable y conveniente, dados los privilegios que los vencedores de la Segunda Guerra Mundial se autoasignaron, y que continúan vigentes, a pesar del carácter multipolar que ha caracterizado al mundo en los últimos tiempos. Pero acaso no sería deseable que la relativa contracción en el activismo histórico fuera ahora canjeada por un papel similar por parte de la República Popular China, en vez de conducir a un sistema de gobernabilidad más representativo y diversificado.

Sea como fuere, las Naciones Unidas no podrán extraerse de los profundos cambios que se están dando, y que parecen marcar ese punto de inflexión que apunta a lo desconocido mencionado en el inicio de este ensayo. Está por verse si la Organización, que formó un elemento tan importante del periodo de posguerra, se vuelve víctima de los nuevos vientos que soplan, o si quizás pueda atemperar esos vientos para continuar jugando su papel de contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional en un contexto de grandes cambios.

---

7. La RPC pasó de ser un contribuyente modesto al presupuesto regular en el año 2000 de 10,5 millones de dólares a 153 millones de dólares en 2015. Asimismo, hoy por hoy es el segundo contribuyente más grande al presupuesto de operaciones de mantenimiento de paz, con un aporte de más de 700 millones de dólares.



*Los retos del sistema democrático*



# Globalización, populismo y democracia



**Ernesto Ottone\***

Universidad Diego Portales

---

*La crisis económica de 2008, con sus diferentes consecuencias en los distintos países, ha provocado que el mundo tenga que enfrentarse con menos recursos y más dificultades a los desafíos de la globalización. Es más, como se está viendo, la reacción ha provocado en muchos países un debilitamiento de los sistemas democráticos. ¿Qué respuestas pueden venir del campo político en el futuro?*

Sin duda que las condiciones materiales de existencia, por usar el término de Carlos Marx, son hoy largamente superiores a cualquier otro momento de la historia, pero algo de razón tiene el economista francés Daniel Cohen cuando describe la actual fase de la globalización como una “fase triste” (*Homo Economicus Proféte (egaré) des Temps Nouveaux*, 2012).

En relación al crecimiento económico mundial, la crisis financiera del año 2008 ha sido un golpe muy fuerte cuya recuperación es aún precaria.

En esa crisis cristalizaron problemas que se venían acumulando desde hacía décadas, desde que se instauró la primacía doctrinaria neoclásica a nivel económico y se impulsó la desregulación financiera, el

---

\* Ex secretario ejecutivo adjunto de CEPAL. Fue asesor estratégico del ex presidente Ricardo Lagos, en la actualidad dirige la Cátedra de Globalización y Democracia en el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales.

predominio de la economía financiera sobre la economía real, el espíritu especulativo en el negocio bancario y la concentración de la riqueza, por vía tanto patrimonial como de ingresos.

Cayó la proporción del ingreso y el patrimonio de las clases medias en los países desarrollados, se relajaron los impuestos progresivos y se instaló un señorío de la desigualdad parecido al que existió en tiempos de la *Belle époque* (Piketty, T., *El capital en el siglo XXI*, 2014).

¿Debemos acostumbrarnos a pensar que las cifras de crecimiento del siglo XX fueron más bien la excepción en la historia de la economía mundial?

En la crisis de 2008 la especulación propia de una economía de casino se infló hasta hacer saltar la economía provocando una caída de la producción mundial de un 13% y del comercio exterior de un 20%.

Si bien la contaminación financiera no alcanzó a todo el mundo, pues regiones como América Latina habían aprendido de experiencias anteriores, la crisis terminó afectando a la larga a todos en relación al ritmo de crecimiento, particularmente en los países desarrollados.

El crecimiento económico mundial presenta una gran lentitud en su proceso de recuperación.

Los países en desarrollo, que habían tenido sólidas cifras de crecimiento en años anteriores, continúan desacelerándose aunque mantienen un nivel de crecimiento más alto que los países desarrollados.

Pareciera entonces que estamos ante un periodo largo de crecimiento lento. ¿Será cierto, lo que algunos afirman, que el impacto de la innovación tecnológica tenderá a ser menor en el futuro? ¿Debemos acostumbrarnos a pensar que las cifras de crecimiento del siglo XX fueron más bien la excepción en la historia de la economía mundial y que volveremos a promedios de crecimiento menores en el porvenir? (Piketty, 2014).

Si eso fuera así, querría decir que el crecimiento relativamente alto de los países en desarrollo lo será solamente mientras den alcance a los países que van por delante y que una vez llegados a la punta tecnológica se unirán también a un ritmo lento de crecimiento.

En tal caso el mundo deberá enfrentar con menos recursos y más dificultades los desafíos que plantean los temas globales.

Si bien la divergencia entre los países tenderá a decrecer, ello no es necesariamente garantía de un

mundo más armónico, pues al interior de los países tanto en referencia a la concentración de patrimonio como en la distribución de ingresos, la tendencia tiende a ser a la divergencia.

Parecieran aumentar las brechas entre quienes poseen menos (Rosanvallon, P., *La Société des égaux*, 2011).

Es un fenómeno que atraviesa casi todo el mundo en diversas proporciones. Su raíz se encuentra en gran parte en el elemento de desregulación financiera que se produjo a fines de los años 70, coincidiendo con el fin de la guerra fría, el hundimiento del socialismo real, la crisis del Estado de bienestar y el auge del pensamiento neoliberal.

Varias situaciones en el mundo nos muestran al mismo tiempo un agravamiento de los conflictos en las diferentes regiones.

Paradójicamente en el proceso de globalización encontramos simultáneamente un aumento de la desigualdad social y una disminución de la pobreza, fenómeno este último que responde al ingreso a la economía mundial de las regiones más pobladas del mundo como son China e India.

A nivel global, el aumento de la desigualdad social ha sido menor en

los países donde las regulaciones de acumulación intergeneracional de patrimonios son más severas, donde existen procesos redistributivos más avanzados, y una fiscalidad más progresiva que limita y morigerar la brecha creada por los ingresos nominales.

Varias situaciones en el mundo nos muestran al mismo tiempo un agravamiento de los conflictos en las diferentes regiones.

En Europa, de la mano del bajo crecimiento y de las acciones terroristas, se ha producido, el surgimiento de fenómenos políticos alarmantes, nacionalismos, manifestaciones de xenofobia y desconfianza hacia las instituciones democráticas que cristalizaron en el desarrollo de partidos antisistema en el peor sentido del término, contrarios a una Europa unida.

La primavera árabe, que tanta ilusión provocó, se transformó en un rudo invierno con excepción de Túnez que, sin embargo, está constantemente bajo asedio. La esperanza de entonces se transformó en una promesa interrumpida de la cual salieron autoritarismos militares, Estados desconfigurados y guerras de diversa intensidad.

La Rusia de Putin practica una democracia fantasmagórica y autoritaria, muestra una voluntad decidida de recuperar un rol de

potencia como en los tiempos pasados y al decir tiempos pasados me refiero tanto al periodo soviético como a la larga historia del zarismo.

En Asia, donde la economía es de lejos la más dinámica, no todas las noticias son buenas. En el plano político existe una carrera armamentista poco ruidosa pero efectiva.

En países muy poblados se acentúa el carácter autoritario de algunos regímenes, el radicalismo islamista no solo está presente en Pakistán y Afganistán, sino también en la India, donde además se fortalecen manifestaciones violentas del nacionalismo hinduista.

No cesa tampoco la rivalidad histórica entre India y Pakistán, mientras el comportamiento de Corea del Norte, no por tener aspectos bufonescos, es menos peligroso.

Si bien el África subsahariana muestra cifras de alto crecimiento como promedio, presenta una realidad profundamente contradictoria: avances económicos y sociales en algunos países coinciden con conflictos armados y luchas de origen tribal, étnico y religioso.

En este cuadro, la situación de América Latina en los últimos años fue muy favorable. Entre 2003 y 2013 tuvo un alto nivel de crecimiento que ubicó a muchos de sus países en un nivel de ingreso

medio, y algunos pocos cerca del umbral de desarrollo.

Durante los años de crecimiento gracias a los altos precios de las materias primas y a una gestión macroeconómica razonable en la mayoría de los países disminuyó su deuda pública, aumentaron sus reservas y se dieron buenos indicadores sociales, particularmente en lo que respecta a la caída de la pobreza. También la brecha de desigualdad disminuyó.

La situación de América Latina entre 2003 y 2013 fue muy favorable.

Alrededor de 60 millones de personas, casi un décimo de su población total, abandonó la pobreza y comenzó a percibirse como capa media.

Se trata, claro está, de una percepción subjetiva, pues como bien dice Fernando Henrique Cardoso: "Ellos no constituyen verdaderamente una clase en sentido sociológico" (Cardoso, F. H. "América Latina y el Cambio Global", en Ottone, E. (ed), *Pensamiento Global II*, 2012).

Si bien salieron de la pobreza, continúan en una situación frágil, precaria, están demasiado cerca todavía de la frontera con la pobreza y tiene con razón mucho temor de volver atrás.

Ya concluyó la gestión de Barack Obama y, más allá de las visiones más o menos críticas que puedan existir sobre ese mandato, es muy difícil no considerar que su orientación de gobierno, particularmente en la esfera internacional, estuvo guiada por el “poder inteligente”.

Sin embargo, al presidente de Estados Unidos lo eligen los estadounidenses, no el mundo, y ganó Donald Trump con un discurso que es la quintaesencia del populismo de derechas, despreciativo de las instituciones, saltándose las reglas, invocando el espíritu de potencia, demonizando al “otro”, al diferente, al migrante recién llegado a quien se le culpa de todos los males de la globalización.

Si el Gobierno de Trump mantiene el espíritu de su discurso de campaña, no solo será peligroso para los equilibrios geopolíticos que permiten una convivencia pacífica, sino que también podría generar un debilitamiento de las democracias en el mundo.

Este cuadro global no refuerza al sistema democrático; sabemos bien cuánto ha sido remecido durante el proceso de globalización por medio de las nuevas tecnologías de comunicación, generando una “doxocracia” o como dice Stefano Rodotà, una “democracia continua” (*Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, 2000).

La disputa por el poder y su ejercicio ha cambiado de manera abrupta en pocos años. El mundo de la comunicación ha dejado de ser un factor más del ejercicio de la política y se ha transformado en su espacio por excelencia, como señala Manuel Castells (*Comunicación y Poder*, 2009).

El mundo de la comunicación ha dejado de ser un factor más del ejercicio de la política y se ha transformado en su espacio por excelencia.

Ello ha puesto en cuestión tanto las instituciones como los procedimientos de la democracia representativa, al mostrar cotidianamente ciertas voluntades distintas a las que surgieron del voto popular.

Al separarse la política del cuerpo ciudadano, ella cae bajo la sospecha permanente de perseguir exclusivamente dinero, honores y poder. De ahí a concebir que quienes la ejercen constituyen una casta necesariamente corrupta no queda ni un centímetro.

Norberto Bobbio consideraba que la política democrática se producía en las posiciones intermedias de un *continuum* en el cual se ubicaban los partidos políticos en torno a dos

valores fundamentales: la libertad y la igualdad (*Destra e Sinistra*, 1994).

La combinación que salvaguardaba la libertad y ponía un fuerte acento en la igualdad se colocaba más a la izquierda. Aquella que priorizaba la libertad y ponía un acento más débil en la igualdad se ubicaba hacia la derecha.

En el mundo de hoy parecería surgir otro *continuum*, tal como lo proponen Ronald F. Inglehart y Pippa Norris, donde las posiciones políticas se complejizan agregando al *continuum* anterior un segundo *continuum* que se conforma de una parte por lo que ellos llaman el “liberalismo cosmopolita”, que incluye tanto a posiciones que aceptan tal como es hoy la actual globalización y otras que tienen posiciones críticas, que quieren modificar la orientación de la actual globalización pero sin renunciar al valor de lo global; y en el lado opuesto las posiciones populistas, que desde diferentes raíces, ya sean de derecha o de izquierda, quisieran revertir el proceso y terminar con la globalización que consideran negativa e irreformable (“Trump, Brexit, and the rise of Populism: Economic Have – not and Cultural Backlash”, Faculty Research working paper, Harvard Kennedy School, 2016).

El populismo por cierto no es un fenómeno nuevo, lo que es nuevo es su expansión en la actual fase de la globalización y los problemas que

puede significar para la democracia y para una convivencia pacífica a nivel global.

El populismo no es un fenómeno nuevo, lo que es nuevo es su expansión en la actual fase de la globalización.

El signo ampliamente mayoritario de esta expansión tiene raíces de derecha tanto en Estados Unidos como en Europa, aun cuando también las tiene en movimientos populistas de izquierda con quienes comparten además de su metodología política algunas posiciones como el antieuropeísmo y el proteccionismo económico.

El populismo de derecha o de izquierda imagina como sujeto político al “pueblo”, considerándolo como un todo homogéneo frente a la élite o la casta privilegiada.

A ese pueblo abusado lo interpreta normalmente un líder carismático que surge en su seno, o que gracias a una súbita iluminación se desgaja de la casta y pasa a fusionarse con el dolor del pueblo.

Su acceso al poder se da por vía electoral, deslegitimadas como están la vía revolucionaria o los golpes de Estado, y suelen convivir con las

instituciones democráticas procurando vaciarlas de su contenido por vía de referéndum, pues consideran que su verdadera legitimidad no proviene de las reglas democráticas sino de la vibración del consenso entre el líder y el pueblo. De ahí que siempre transiten muy cerca de la frontera de la ilegalidad hiriendo el paradigma democrático.

En el discurso populista contemporáneo con acentos y matices distintos suele estar presente un fuerte nacionalismo, la exaltación de la homogeneidad cultural y de la identidad mancillada por lo cosmopolita, la necesidad de un gobierno autoritario, y en ocasiones también el tradicionalismo en la moral sexual y la desconfianza hacia las minorías étnicas cuya diferencia ofende, de allí su rechazo al migrante.

El populismo con raíces de izquierda muestra por cierto algunas diferencias: es más abierto culturalmente y no es tradicionalista en la moral sexual, en lo económico es nacionalista y distributivista, es internacionalista con sus pares y normalmente moderno con las minorías étnicas, pero es igualmente proteccionista y antieuropeo.

En Europa los populistas, particularmente de derecha, han pasado de ser una minoría insignificante a mediados del siglo XX a constituirse como promedio en un cuarto del electorado, en algunos

países, en la primera parte del siglo XXI. De acuerdo a estudios recientes (Inglehart & Norris, 2016), los votantes de dichos partidos, en particular los que se orientan hacia la derecha, son más viejos que jóvenes, más hombres que mujeres, más miembros de las mayorías étnicas que de las minorías, con niveles más bajos de escolaridad que altamente escolarizados, más tradicionalistas que cosmopolitas, más rurales que urbanos, más habitantes de las pequeñas ciudades que de las grandes ciudades.

Si bien las causas del crecimiento del populismo se ligan en parte a la inseguridad económica, esa causal no termina de explicar el fenómeno.

Si bien se puede señalar que las causas de este crecimiento se ligan en parte a la inseguridad económica, esa causal no termina de explicar el fenómeno, pues el núcleo social a partir del cual se expande no está siempre entre los directamente perjudicados por la globalización, los desempleados o los que reciben ayudas estatales, sino más bien en la *petite-bourgeoisie* tanto urbana como rural.

Ello explica por qué en países que funcionan más que bien en materia de competitividad, igualdad y niveles de confianza social como Finlandia,

Suecia, Holanda, Suiza y Dinamarca, han surgido con relativa fuerza partidos populistas de derecha.

Por lo tanto, se suma como factor explicativo a lo económico el fenómeno político-cultural, la expansión de una percepción de miedo frente a los cambios, lo desconocido, las nuevas formas de vida, las costumbres diversas de la cual son portadores los migrantes. Lo curioso es que el votante de Trump no es muy diferente al votante europeo del populismo de derecha, con la particularidad de que ellos tienen un fuerte sesgo territorial. Son minoritarios en las grandes ciudades de la costa este y oeste de Estados Unidos y muy numerosos en las ciudades medianas y pequeñas de la zona central, particularmente en el centro-sur.

La democracia, más allá de ser un conjunto de reglas, es una cierta textura de la convivencia social.

En América Latina ha sido curiosamente en la época de bonanza económica y más bien como reacción de las frustraciones de la década del 90, la cual fue económicamente muy volátil y mediocre en los resultados sociales con la excepción de Chile, cuando adquirió fuerza el fenómeno populista que tuvo su experiencia precursora con la elección de Chávez en 1999 en Venezuela.

Esta tendencia, que obtuvo triunfos electorales en Bolivia, Ecuador y Nicaragua, es diferente en cada experiencia nacional a pesar de tener una retórica compartida.

Estos regímenes poseen un fuerte síndrome populista caracterizado por líderes carismáticos que se fusionan directamente con el pueblo a través de una identidad emocional. Cuando la economía no responde, ese lazo tiende primero a debilitarse y luego a romperse.

Pero esos países no tienen el monopolio de ese síndrome; también ha tenido presencia en Brasil y en la versión kichnerista del peronismo derrotado en las urnas y que dejó una pesada herencia económica y de corrupción.

Si concordáramos que el populismo contemporáneo no nos conduce a un futuro más pacífico ni a un reforzamiento de sociedades más democráticas e igualitarias, se hace indispensable pensar en un proceso de globalización diferente al actual y en respuestas democráticas capaces de entender sus aspectos excluyentes y regresivos que permitan cambiar las actuales tendencias.

La democracia representativa es al fin y al cabo el sistema, por supuesto siempre imperfecto, capaz de mantener un equilibrio entre libertad e igualdad, pero para darle continuidad no basta con defenderlo, se debe

estar abiertos a impulsar su evolución por un camino del cual no sabemos cómo será cada recodo.

La democracia, más allá de ser un conjunto de reglas, es una cierta textura de la convivencia social, una tendencia constante a una mayor igualdad y una demanda de comportamiento ético. La caída que observamos en estos aspectos es parte de su crisis.

Se trata entonces de evitar que el pueblo se convierta en una masa de maniobra en torno a un líder que dice encarnarlo y que designa como enemigos del pueblo a sus propios enemigos.

La respuesta populista es siempre una respuesta finalmente antipolítica, que solo acepta las instituciones democráticas cuando la correlación de fuerza le favorece.

Algo parecido nos dice Tony Judt, el gran historiador inglés en su libro *Algo va mal* (2010):

***“Abandonar los esfuerzos de un siglo es traicionar a aquellos que vivieron antes que nosotros y a las generaciones venideras. Sería agradable pero engañoso prometer que la socialdemocracia, o algo parecido, representa el futuro como mundo ideal. Pero esto sería volver a narraciones desacreditadas. La socialdemocracia no representa un futuro ideal: ni siquiera un pasado ideal. Pero es la mejor de las opciones que tenemos hoy”.***

Existe, sin embargo, toda una literatura que no se conforma con esas opciones y piensa que podría desarrollarse un poscapitalismo en el futuro, compatible con la libertad individual y el ejercicio democrático.

Quienes así lo hacen entienden dicha transformación como fruto de los avances tecnológicos, de la producción de bienes cuya tasa marginal de ganancia desaparecería y se transformaría rápidamente en bienes públicos, de la reducción del trabajo a través de la automatización y la aparición de un mundo de postrabajo.

Sin dudas hay que dejar la mente abierta y pensar que tal como las actuales economías de mercado son muy diferentes entre sí, las economías del futuro podrán estructurarse de manera mucho más diferente de las que hoy imaginamos y donde quizás la lógica capitalista sea apenas una lógica entre otras.

Mientras tanto, en “espera que el gran turco invada Roma”, como solía decir Voltaire para significar acontecimientos posibles pero algo improbables, prefiero abogar para el horizonte histórico que soy capaz de imaginar por una globalización donde las economías de mercado tengan las regulaciones necesarias para impedir las crisis permanentes de las economías de casino, donde la democracia se profundice y funcione tanto en sus reglas como en una

tendencia a la igualdad asegurada por la voluntad política y la lógica ciudadana y aspiro a que una visión de ese tipo tienda a extenderse de manera pacífica por el mundo en un entorno cultural cada vez más mestizo.

Creo en este sentido que ninguna fuerza política, incluida por cierto la socialdemocracia, tiene respuestas hoy frente a los desafíos del futuro. Todas sus buenas experiencias se generaron más bien en la sociedad industrial que en la sociedad de la información.

El futuro cambiará aún más el rostro de la sociedad, la creciente digitalización, el internet de las cosas,

la nanotecnología, la robotización, la biotecnología contraerá aún más el tiempo y el espacio, alargará la vida y transformará profundamente las relaciones sociales.

Lo que sí tiene un valor de larga duración en la experiencia reformadora socialdemócrata, “o de algo que se le parezca”, es su metodología gradualista, su tono sereno para realizar los cambios sin producir polarizaciones y rupturas de la convivencia ciudadana.

Aquello debe ser rescatado y adecuado a los tiempos presentes pues conserva intacto su valor para una construcción pacífica del futuro.



# El espejo roto de la representación política



**Natalio R. Botana\***

Universidad Torcuato di Tella

---

*A lo largo de la historia, la representación política se ha ido acomodando a los cambios del tiempo en tres transiciones. La tercera transición, en curso, que se desenvuelve en el escenario de la tercera y cuarta revolución industrial, con una vertiginosa mutación en las relaciones sociales, no ha encontrado aún respuestas políticas e institucionales adecuadas. Una de sus consecuencias es la crisis de la democracia representativa y el ascenso de los populismos.*

Lo que habitualmente se llama crisis de la representación política o de la democracia representativa está a la orden del día en un espacio heterogéneo que enlaza la democracia en Estados Unidos con las de Europa y de América Latina. Es un fenómeno que desorienta a protagonistas y testigos de la actualidad histórica debido a la aceleración con que se van modificando los sistemas de partidos y las relaciones establecidas entre gobernantes y gobernados. En todo caso, esa súbita mudanza de lo que, hasta hace poco tiempo parecía bien amarrado, adopta rasgos comunes a lo largo de un corto proceso que no pocos observadores denominan de mutación de las formas de la vida. Algunas hipótesis esbozaremos a continuación para adentrarnos en este intrincado terreno.

---

\* Profesor Emérito, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina

En primer lugar, cabe advertir que este proceso es contradictorio porque pone frente a frente el carácter universal de la globalización y la transformación digital con el carácter particular que es aún señal distintiva de las democracias republicanas y representativas (aclaro que el adjetivo republicano alude en este texto a una democracia ejercida por la ciudadanía conforme a derechos, reglas e instituciones). Si de representación política se trata, es importante destacar el hecho de que, hasta prueba en contrario, dicho proceso sucede en el contexto clásico del Estado nación. Esta peculiaridad es más evidente en América Latina que en una Unión Europea en trance de sufrir varias impugnaciones de variable intensidad, que ponen en tela de juicio la coexistencia de los espacios nacionales y supranacionales de la representación política y de la formulación de políticas públicas.

El espesor histórico de los interrogantes que en la actualidad presentan la teoría y la praxis de la representación política han introducido de nuevo en el debate la cuestión de la distancia que se traza entre la ciudadanía y sus representantes, y también el no menos relevante problema de la opacidad que, a menudo, envuelve la acción de quienes fueron elegidos. El primer asunto ya está presente en los orígenes de esta trascendente invención del siglo XVIII (con antecedentes previos que omitimos).

Desde que la representación política tuvo acta de nacimiento en aquella época —las primeras elaboraciones teóricas se deben a Thomas Paine, Edmund Burke, James Madison y Emmanuel Sieyès— la política pasó a ser una ciencia práctica basada en el arte de la mediación. Esta modificación sustancial de la democracia, tal como había sido conocida en la antigüedad (la democracia ateniense en una sociedad esclavista consistía en la participación directa de los ciudadanos por medio del sorteo), tuvo al menos dos efectos. Primero, la definición de pueblo —su tamaño y su condición histórica— implicaba también una definición de la libertad política y de la ciudadanía; segundo, consecuencia directa del primero, la representación política, dado que descansaba en elecciones periódicas, pretendía ser un espejo de la ciudadanía y, asimismo, conformaba un cuerpo diferente del pueblo elector.

Este cuerpo no estaba ligado por ningún mandato particular durante el periodo en que los representantes habían sido elegidos. Las tensiones derivadas de este hallazgo recorrieron los siglos XIX y XX. La representación política es un ideal y un artificio molesto marcado por la distancia y la opacidad, y por contener en su seno, como ha mostrado Bernard Manin, elementos democráticos y oligárquicos. Así, el ciudadano sueña con poseer el espejo más exacto de un sujeto ideal y habitualmente lo despierta una doble realidad: la

de su propia personalidad y la que reproduce frente a sus expectativas la realidad de un cuerpo ajeno.

Por cierto, en las sociedades agrarias del siglo XVIII el hecho de la distancia se imponía por propia gravitación. De acuerdo con esta perspectiva —sobre todo si se trataba de una geografía extensa como la de los Estados Unidos, Francia o la que pretendía abarcar la Constitución gaditana de 1812— la representación política achicaba la distancia entre representantes y representados y, coincidentemente, imponía su propio tiempo a la gestión de los asuntos públicos. De este modo, la representación política era concebida como un mecanismo de concentración del poder que circunscribía la intensidad del tiempo político dentro del recinto de un parlamento o de un congreso y en la estructura burocrática de las agencias ejecutivas del gobierno. El corolario de este argumento apuntaba a resolver no solo la cuestión práctica del gobierno de las sociedades, sino a encapsular al pueblo soberano, último fundamento de la legitimidad republicana, en una estructura vertical que, de abajo hacia arriba, producía a los gobernantes. Por lo demás, para mayores precauciones, la representación política estaba acotada dentro de los márgenes de un grupo reducido de individuos, ya sea porque ese era el tamaño de la población masculina, nativa y adulta con título de propiedad, o bien porque la legislación separaba a los

ciudadanos activos con derecho a voto de los ciudadanos pasivos sin capacidad para sufragar. Pese a este comienzo restrictivo, el criterio de que un individuo es igual a un voto fue rompiendo las distinciones de género, riqueza y educación, dando lugar a una historia plagada de conflictos.

El criterio de que un individuo es igual a un voto fue rompiendo las distinciones de género, riqueza y educación, dando lugar a una historia plagada de conflictos.

En el curso de los siglos XIX y XX, la representación política conformó una secuencia que avanzó desde unos pocos individuos titulares de la ciudadanía hasta abarcar el mayor número de ellos. Es la misma progresión que parte de una noción estrecha del sufragio calificado, o distorsionado por prácticas fraudulentas, hasta alcanzar la meta del sufragio universal. Con ello, obviamente, se ha dilatado la esfera de derechos inherentes al sujeto de la representación política que atiende tanto al origen de la autoridad como al ejercicio de la misma. Por un lado, una inclusión política creciente ensancha el ámbito de la representación; por otro, dicha participación y los conflictivos procesos concomitantes han dilatado dicha esfera, añadiendo

al núcleo fundador de los derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales, derechos de género y derechos ambientales. En cuanto a las demandas subjetivas de los actores sociales, la dialéctica entre representación política y derechos está en permanente expansión.

En cuanto a las demandas subjetivas de los actores sociales, la dialéctica entre representación política y derechos está en permanente expansión.

Este desenvolvimiento aparejó para la representación política diversas adecuaciones a las circunstancias históricas. Merced a estos ajustes se fueron rearmando las formas de mediación de la ciudadanía. Dos transiciones y una tercera en la cual hoy estamos comprometidos jalonaron estos itinerarios.

**La primera transición** comenzó hacia finales del siglo XVIII en sociedades predominantemente agrarias, con ciudades y pueblos dispersos, entre los cuales la comunicación física era lenta y difícil. La distancia propia de la representación política se identificaba con una geografía incomunicada, semejante a la de siglos anteriores, en que la movilidad y el comercio dependían del viento y la

tracción animal. Bastaron pocos años para que este escenario cambiase drásticamente y cobrara fuerza la primera revolución industrial de la máquina de vapor y del ferrocarril. Las distancias físicas comenzaron a achicarse junto con procesos crecientes de urbanización, mientras la representación política pasaba asimismo de una primera y corta transición a otra que demandaría más tiempo.

En las etapas iniciales, quienes pensaron la representación política lo hicieron bajo el supuesto de una relación directa entre el individuo que votaba y las instituciones que acogían a sus representantes. En ese imaginario no se concebía que hubiese algo en el medio que perturbara esos vínculos directos en sí mismos virtuosos: facciones o partidos (ambos términos solían confundirse) eran por tanto mal vistos como factores disolventes de la concordia cívica. Salvo algunas opiniones que entrevieron la importancia de los partidos —entre las que sobresalían las de Edmund Burke y James Madison— la mayoría de los autores juzgaba que los partidos provocaban la desunión del cuerpo político. Este ideal republicano en busca de una unidad perfecta, que contaba con el auxilio de una representación política sin partidos, duró muy poco dando lugar a **una segunda transición**.

En ese decurso, el partido político desempeñó un papel decisivo, al

principio como partido de notables y después, a medida que aumentaba la participación electoral y crecían las organizaciones sociales y económicas, como partido de masas.

Con la formación del partido político, la representación política llevó a cabo un impactante proceso de adecuación a los cambios producidos por la segunda revolución industrial.

Estos nuevos protagonistas inspiraron las nuevas teorías acerca de la representación política. Durante un largo siglo, en un continuo que fue de James Bryce hasta Maurice Duverger y Giovanni Sartori (por citar a tres pensadores al respecto emblemáticos), la teoría vino a confirmar el hecho de que los partidos políticos se destacaban notoriamente en el seno de la sociedad civil para representarla en los poderes del Estado. Por doquier surgieron estas organizaciones políticas de carácter permanente en regímenes democráticos, autoritarios y totalitarios que, al trascender la trayectoria de sus líderes fundadores, dieron el tono, más conservador o más progresista, a democracias incluyentes de derechos civiles, políticos y sociales. Los partidos incorporaron dentro de sus estructuras a fuerzas

sociales organizadas (sindicatos, agrupaciones patronales o de cooperación social) y forjaron, al paso de la competencia electoral, un variado repertorio de sistemas, entre los cuales sobresalían los bipartidistas, de partido único, hegemónico o predominante, y multipartidista (por apuntar las tipologías más difundidas).

Con la formación del partido político, la representación política llevó a cabo un impactante proceso de adecuación a los cambios que acaecían en el mundo al influjo de la segunda revolución industrial. Concluida la Guerra Mundial de 1939-1945, mientras el mundo se dividía entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas, en algunos países más que en otros maduraba esa revolución gracias a la difusión de la electricidad, de la cadena de montaje, de la telefonía fija y del transporte automotor y aéreo. En ese laboratorio de cambios que se superponía a la primera revolución industrial, el partido político alcanzó también su plena madurez como impulsor del desarrollo o como expresión de un tipo ya consolidado de sociedad industrial. En sistemas políticos monopólicos o pluralistas, el partido era pues una agencia de reclutamiento de candidatos que agregaba, desde diferentes vertientes ideológicas, carismas de conductores y valores e intereses. Se complementó de esta manera el antiguo concepto de verticalidad: del mismo modo como las primeras concepciones de

la representación política proponían la introducción de un esquema vertical en la sociedad, así también el partido político sumaba otra versión de la verticalidad con su aparato y procedimientos de selección. No es por azar que el ejercicio del poder dentro de esas estructuras abriera paso a los análisis críticos que juzgaban a los partidos, y por carácter transitivo a los sindicatos, como semilleros de nuevas oligarquías (unos análisis en que sobresalían las teorías elitistas de la democracia de partidos a partir de los trabajos pioneros de Moisey Ostrogorsky y Robert Michels).

El partido era una agencia de reclutamiento de candidatos que agregaba diferentes vertientes ideológicas, carismas de conductores y valores e intereses.

De todos modos, más allá de las críticas que suscitaba, la democracia de partidos fue el producto de una combinación entre dos tipos de sociedad industrial provenientes de la primera y segunda revolución, y dos tipos de representación política: a los hallazgos de las teorías fundadoras que articulaban la división de poderes con la soberanía del pueblo a través de comicios y representación, el

desarrollo espontáneo o impuesto de esa innovadora matriz asociativa añadió la formación del partido político en aquel tránsito de la primera a la segunda revolución industrial. Al cabo de los años y de esta fragua, como diría Tocqueville, estos regímenes políticos y sociales contenían en su entraña una parte del antiguo régimen que, supuestamente, había quedado atrás.

Estas consideraciones son pertinentes para entender esta **tercera transición** en materia de representación política que hoy sacude al mundo político: una tercera transición que se desenvuelve en el escenario de una tercera y acaso cuarta revolución industrial envuelta por vertiginosas innovaciones digitales que roturan el camino de la robótica y de la inteligencia artificial. Esto, como ya se ha dicho, insinúa una mutación en las relaciones sociales que no se compadece aún con respuestas políticas e institucionales. La política marcha todavía a remolque de esa mutación generadora de extraordinarias promesas y de duros efectos en la estructura del empleo. Esta suerte de inmovilismo ante una coyuntura que arroja constantemente una sensación de incertidumbre ha provocado en América y en Europa el renacimiento de pasiones reaccionarias en conflicto abierto con los regímenes representativos establecidos, como si esta manera de aferrarse a un pasado utópico, teñida de discursos demagógicos, fuese la herramienta más útil para encumbrar

nuevos liderazgos y, de paso, despejar ilusoriamente la incertidumbre con soluciones fáciles, simplificadoras de esa compleja realidad en ciernes. Las diferentes expresiones del populismo en estos continentes responden a esas arremetidas de la irracionalidad en pugna con la hiperracionalización instrumental de una tecnología que, al alterar usos y costumbres, está produciendo un sujeto inédito en materia comunicacional.

La tecnología,  
al alterar usos y  
costumbres, está  
produciendo un sujeto  
inédito en materia  
comunicacional.

Este sujeto está dando a luz un tipo de ciudadanía en pañales, que impugna los regímenes de representación establecidos sobre la base de nuevas coordenadas de tiempo y espacio. Como ha escrito recientemente Rüdiger Safranski: “El establecimiento de una simultaneidad a través de la comunicación en tiempo real es un rasgo fundamental del mundo moderno” (*Tiempo. La dimensión temporal y el arte de vivir*, 2017). Este rasgo, en las décadas iniciales del siglo XXI es aún más saliente si lo contrastamos con los ritmos de espacio y tiempo con que fue concebida la representación política. Estas dimensiones fundamentales de la acción humana

se han contraído dramáticamente debido al impacto de unos medios de telecomunicación (sigo en esto de nuevo a Safranski) que “no son sino prótesis que amplían el alcance de la percepción”. En pocos años, se ha prolongado la personalidad individual del ciudadano en sus relaciones con otros semejantes dotados de los mismos instrumentos tecnológicos: es una personalidad equipada para la comunicación política que está cercando el lugar en que estaban instalados los medios de comunicación conocidos (prensa escrita, radio, televisión). Estos medios proyectaban la comunicación hacia un consumidor de informaciones, opiniones o espectáculos; lo siguen haciendo, pero ahora, con la entrada en escena de las redes sociales, esa clase de comunicación coexiste con múltiples expresiones de naturaleza horizontal. Si se quiere: son los medios de la horizontalidad que tal vez contribuyan a dar rienda suelta a la reciente cultura de la posverdad.

Lejos de permanecer acantonados en estratos altos, estos medios inéditos abarcan amplios sectores sociales a través del teléfono móvil, cada día más accesible (en rigor ese teléfono móvil, que se transforma poco menos que diariamente, penetra en los sistemas de estratificación social universalizando la comunicación entre actores desiguales). El resultado de todo ello es que la apertura del alcance de la percepción se traduce, en términos políticos, en una apertura

hacia un estilo identificado con la movilización permanente sobre temas puntuales, un estilo por el momento mejor pertrechado para dar curso a un pluralismo negativo; vale decir: para contradecir políticas y decisiones más que para respaldarlas.

El retorno espontáneo al ejercicio directo de la ciudadanía se engarza con la inserción instantánea de voluntades individuales dispuestas a forjar su propia representación.

Vuelto sobre sí mismo, el sujeto político de esta sociedad en formación está creando pues su propio sistema de representación y es mucho más sensible para detectar las malformaciones corruptas que antaño se ocultaban tras la opacidad de la representación política. La indignación corre en este sentido pareja con las presiones que sufren los partidos establecidos cuyas rutinas parecerían incapaces de encauzar esa clase de movilizaciones contestatarias. Esta situación es común a América Latina y Europa con la complicación adicional de que el deterioro de los partidos establecidos está generando la forma difusa de una democracia de candidatos que surgen repentinamente, arman

partidos *ad hoc* y velozmente fusionan con otro diseño valores, intereses y seguidores. Esta democracia altamente personalizada parecería dar cabida a un nuevo tipo de liderazgo que, gracias a la revolución comunicacional en curso, puede prescindir de la trabajosa y lenta producción de dirigentes partidarios. La mediación, capturada ocasionalmente por estos actores, se ha improvisado sobre nuevos ejes del conflicto político que pretenden alterar las categorías consagradas de izquierda, centro y derecha. Se pueden encontrar estas dicotomías a cada vuelta de los discursos: populismo o republicanismo, presente o pasado, corrupción o reparación ética, nacionalismo o cosmopolitismo, tolerancia o xenofobia (la lista, sin duda, podría alargarse).

¿Significan estos datos que ya hemos traspuesto definitivamente el umbral de esto que hemos llamado tercera transición de la representación política? La respuesta podría en parte ser afirmativa si atendemos a cómo se está acentuando un estilo horizontal de hacer política que contesta la verticalidad clásica del sistema representativo. La comunicación que circula a manos llenas por todas las clases sociales es partera de esta horizontalidad que, si bien no ha eliminado el carácter objetivo de las desigualdades, ha incentivado el sentido subjetivo de la participación directa en el espacio público. Esta participación no tiene mucho que ver

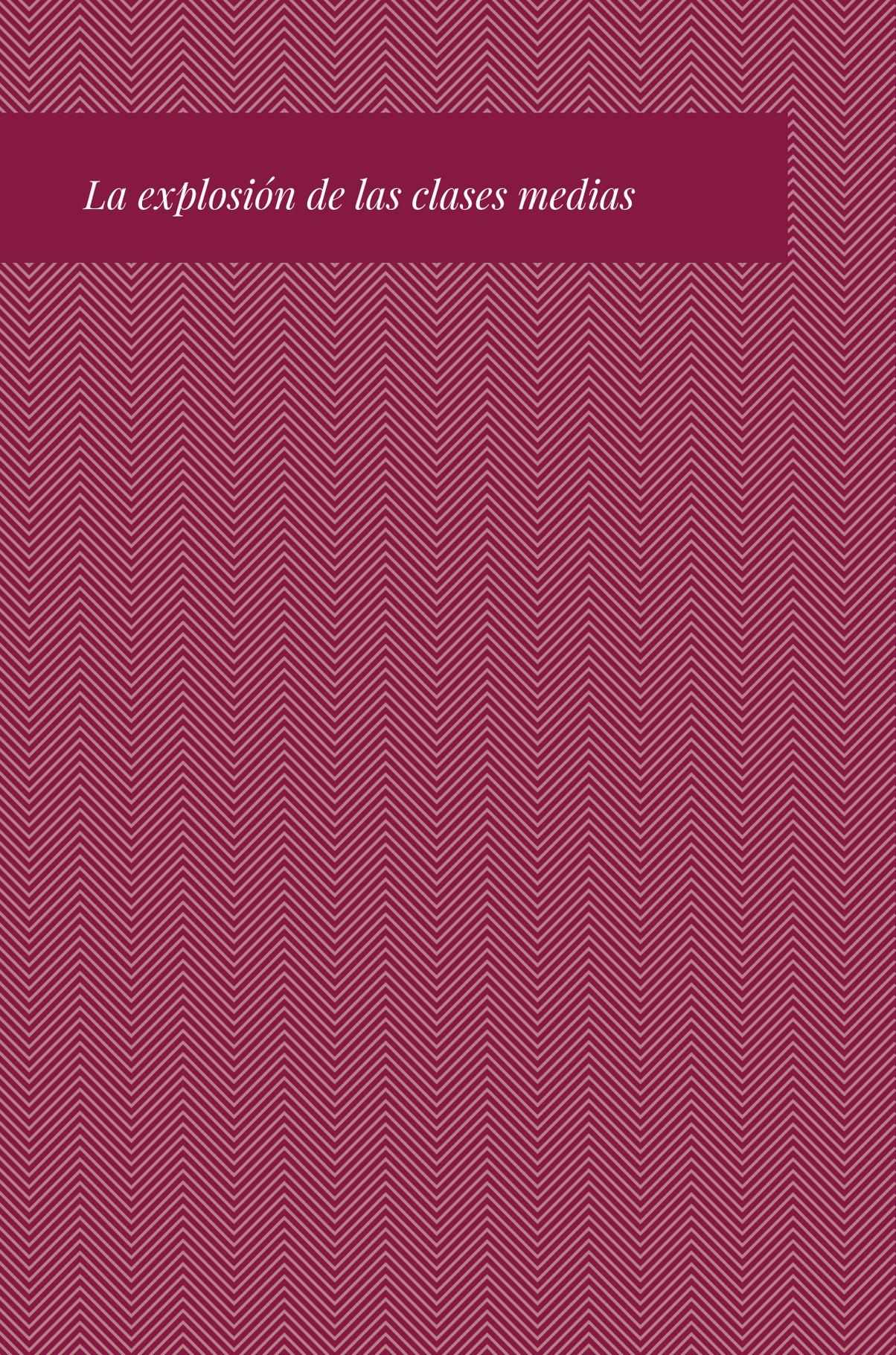
con la institución del referéndum o del plebiscito (aunque, como se ha visto recientemente, pueda coincidir con su práctica). Más bien, este retorno espontáneo al ejercicio directo de la ciudadanía se engarza con la inserción instantánea de voluntades individuales dispuestas a forjar su propia representación. Por eso, los actores que buscan recuperar el espacio público insisten en poner en evidencia un espejo roto en el cual no se ven reflejados, sin producir aún una instancia para ellos más cercana y transparente.

Esta es la transición en curso: un caleidoscopio de subjetividades que contiene en dosis variables lo viejo y lo nuevo de los sistemas de representación.

Esta es la transición en curso: un caleidoscopio de subjetividades que contiene en dosis variables lo viejo y lo nuevo de los sistemas de representación. En América Latina, esa tormentosa confluencia de corrientes vetustas y novedosas está recreando un cuadro de fuertes contrastes. Son experiencias agitadas por crisis económicas humanitarias en las cuales están contenidos los logros

y falencias de las tres transiciones de la representación política: el contrapunto entre dictadura, república y democracia, que recorrió la primera y segunda transición, se resiste a dejar la escena y se acopla con serios desajustes en los sistemas de partidos, el desenmascaramiento de la corrupción, el formato improvisado de la democracia de candidatos y con las movilizaciones contestatarias de los nuevos sujetos de representación: todo ello mezclado y en ebullición.

De cara a semejante panorama se impone pues un esfuerzo para distinguir y extraer alguna línea constructiva de estos estratos superpuestos de representación política. La experiencia histórica nos muestra que la incorporación de la democracia de partidos a los antiguos sistemas representativos tuvo mejores logros cuando el régimen del Estado de derecho y de la división de poderes gozaba previamente de una razonable legitimación. Análogamente, podríamos postular que los países con partidos políticos capaces de unir las virtudes de la renovación con una estabilidad flexible, atenta a los signos del tiempo nuevo, que dispongan de reservas éticas y liderazgos formados en sus filas, tendrían una plataforma de legitimidad más sólida para responder a estos retos y, sobre todo, para mantener el rumbo de las reformas.



*La explosión de las clases medias*



# América Latina. Eclosión de las clases medias

**Gustavo Fernández Saavedra\***

Ex Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

---

*El cambio es inherente al sistema económico y político. Pero no todos los momentos de cambio son iguales. Algunos son el punto en que las aguas se bifurcan. En ese rango encaja la eclosión de las clases medias urbanas en América Latina, al que se va a referir este artículo. Está en pleno desarrollo y todavía falta un trecho en el camino antes de que se manifieste en su potencialidad plena, pero el sentido de las cosas ya está claro. Por lo menos para el autor.*

## **Democracia. Sus amenazas**

La afirmación de la democracia como el “modo” político regional y el reconocimiento efectivo del principio de la soberanía popular son datos críticos de la evolución del sistema político latinoamericano. Así lo confirma la historia reciente, en la que superó multitud de contratiempos severos: polarización política extrema, ajuste económico, resultados electorales estrechos, corrupción, enfrentamiento. La opinión de la gente acompaña esa afirmación. La encuesta de Latinobarómetro de 2016 anota que el 54% de los entrevistados está convencido de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno y si se suman los indiferentes supera el 80%. El 78% afirma que no apoyaría en ningún caso un gobierno que pase por encima de la Ley.

---

\* Fue Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia (1979 y 2001-2002); ha sido asimismo Ministro de la Presidencia de la República y Ministro Secretario General de Integración.

No es un régimen desprovisto de dificultades. Las transformaciones sociales y políticas de América Latina configuran un proceso complejo, de muchas tensiones convergentes. Los problemas son comunes, pero las soluciones —o los fracasos— son nacionales. Responden a su historia, su estructura social, sus prioridades. No hay una respuesta uniforme y mucho menos única. Esa tarea puede significar recuperar, reconstruir o perfeccionar la democracia.

El centro dinámico se trasladó del Atlántico al Pacífico y un nuevo y vigoroso polo de poder comenzó a despuntar en el oriente y el sur.

Con la dramática excepción de Venezuela, a primera vista, las transformaciones más visibles del sistema político latinoamericano son la consolidación de la democracia electoral y la transición a un nuevo ciclo político, de un régimen predominantemente nacionalista a otro de tono liberal. Sin embargo, corrientes más poderosas se mueven por debajo de la superficie. En efecto, en la demanda social de seguridad y orden, de libertad e inclusión social, se incuban corrientes autoritarias, de izquierda y derecha, caudillismo de nuevo cuño, posturas xenóforas, en el clima turbulento e inhóspito

de la política contemporánea, en sociedades afectadas por la globalización tecnológica, con una agenda social inconclusa, en términos de equidad, empleo de más calidad, protección para los más vulnerables.

Otra carga de profundidad amenaza el sistema. Es el ensanchamiento de la brecha de confianza que separa la sociedad del mundo político y de las instituciones del Estado, que se explica en cuanto se toma noticia de la inseguridad ciudadana, la corrupción, la pésima calidad de los servicios públicos, el abuso del poder, la arrogancia y el cinismo de autoridades y líderes políticos. La misma encuesta de Latinobarómetro apunta que, en 2016, cuatro de cada cinco ciudadanos desconfían de los partidos políticos (en Brasil el promedio llega al 95%). Las instituciones alcanzaron niveles ligeramente más bajos de rechazo (Congreso 75%, Gobierno 72%, Poder Judicial 74%). Por cierto, el 78% está convencido de que se gobierna para atender los intereses de grupos poderosos. En esas respuestas toma expresión numérica la crisis del sistema de intermediación política en América Latina. Yendo un poco más lejos, de la democracia representativa.

Es pertinente incluir en ese análisis un factor cualitativamente diferente. La revolución digital cambió de raíz la estructura de la economía mundial; desplazó el eje de poder económico de un océano a otro y alteró para

siempre la naturaleza de la relación del ciudadano con el Estado.

Por algo Fernando Henrique Cardoso dice que “la crisis que estamos viviendo no es propiamente una crisis. Es una mutación de la civilización que tiene consecuencias políticas”. (O Estado. 18 de abril 2017. V Seminario Luso-Brasileño de Derecho, Lisboa).

Esa es la cuestión

Y eso nos lleva a intentar resumir, en pocas palabras, la relación entre acontecimientos tan distantes como la emergencia de China, las cadenas de valor y las propias negociaciones de la Ronda Uruguay con la estructura política latinoamericana.

## Sociedad de clases medias urbanas

La tecnología de la comunicación y de la información creó las condiciones para que las empresas desagreguen territorialmente la cadena de producción y aprovechen las ventajas comparativas de distintas localizaciones nacionales. Es decir, se beneficien de mano de obra barata sin perder el control del proceso productivo. Por esta vía, las corporaciones transnacionales asumieron un rol protagónico central en una nueva división internacional del trabajo. El comercio internacional se transformó entonces con el flujo de conocimiento (*know-how*) y partes de piezas, dentro

de la propia corporación, como su principal característica.

Ocurrió algo más. El producto industrial se redistribuyó en otro espacio geográfico. Entre 1990 y 2015, la participación de las potencias occidentales y Japón (el G-7) en el producto industrial disminuyó del 65% al 42% mientras que la de China pasó del 3% al 20%, marcando una tendencia que será muy difícil revertir. Eso es lo que opinan los ejecutivos de las grandes corporaciones (Apple y Adidas, para citar dos), para los cuales la repatriación de la actividad manufacturera a Estados Unidos y Europa es una “completa ilusión”. Ese cambio en la dirección del viento, inesperado para muchos, redujo la desigualdad entre naciones del centro y la periferia. Nuevas potencias —como China, India, Brasil— fueron convocadas al elenco protagónico de la economía mundial, en el proceso que los especialistas llaman de la Gran Convergencia. El centro dinámico se trasladó del Atlántico al Pacífico y un nuevo y vigoroso polo de poder comenzó a despuntar en el oriente y el sur.

La expansión económica de los países emergentes provocó, entre otras, dos consecuencias importantes, relevantes para este análisis.

### 1. La primera es la urbanización

Cuatro de cada cinco pobladores latinoamericanos viven en ciudades.

Este es uno de los datos que definen y diferencian las sociedades latinoamericanas del siglo XXI respecto de las de la centuria pasada. Los grados de urbanización varían mucho, desde Argentina, Venezuela y Uruguay, por encima del 90%, hasta Bolivia, Ecuador, Paraguay y los países centroamericanos, en el rango promedio del 65%. Hay más de cincuenta ciudades en América Latina con más de un millón de habitantes, dos de ellas por encima de los veinte millones y cuatro acercándose a los diez millones. Tiene que recordarse que —aunque continúa— la migración del campo a la ciudad ya no es la más significativa. En el siglo XXI, los flujos se mueven principalmente de las ciudades pequeñas y medianas a los grandes centros metropolitanos.

Por cierto, la calidad de vida, el tejido familiar, las formas de trabajo, la organización social, la relación con la naturaleza y la propia noción del tiempo son muy distintas en las grandes urbes y las zonas rurales. No es un dato menor que, en promedio, el ingreso de la gente que vive en ciudades sea tres o cuatro veces mayor que el de la población rural.

## **2. La segunda fue la reducción de la pobreza**

En las cifras del Banco Mundial (WDR 2017) mil millones de personas salieron de la pobreza en el mundo en los últimos 20 años, (700 millones en China). CEPAL registra que, entre

2003-2012, en términos absolutos, el número de pobres de América Latina disminuyó de 225 a 164 millones, gracias a la excepcional coyuntura económica de los precios de las materias primas y a las políticas sociales aplicadas por gobiernos nacionalistas o liberales en toda la región, con las lógicas diferencias de énfasis y matiz.

Las clases medias de América Latina crecieron del 20% al 47% del total de la población.

Algunos lectores encontrarán que la visión de este artículo es demasiado optimista. Que un contingente importante de las clases medias está conformado por ciudadanos que salieron recientemente de la pobreza y que allí pueden volver en cualquier crisis económica. Desde luego esa apreciación es realista y en la práctica el número de pobres aumentó lentamente hasta llegar a 175 millones en 2015 y no se puede olvidar lo que ocurrió en la Argentina en la crisis sistémica de los años 2000. Pero el dato político es que las expectativas de esas personas no cambiarán. Y presionarán por todos los medios para quedarse donde llegaron.

En la convergencia de esas dos fuerzas crecieron las clases medias. En la definición que aporta Brookings (que comparte el Banco Mundial),

es de clase media la persona que gana entre 10 y 100 dólares por día (cifra calculada en PPP). Es decir, una familia de cuatro miembros cuyos ingresos oscilan entre 14.600 a 146.000 dólares por año. 3.200 millones de personas entran en esa estimación en 2016. La mayoría de los nuevos miembros de la clase media se encuentra en Asia. Las de América Latina crecieron del 20% al 47% del total de la población, en la información del FMI.

Desde luego, el arco ocupacional, cultural y étnico que cubre esa definición es muy amplio y heterogéneo. Propio de la sociedad industrial, el concepto se refería inicialmente a las personas con nivel económico situado entre la clase obrera y la clase alta. En líneas muy generales, hoy se incluye en esta categoría a profesionales, técnicos, empleados públicos, comerciantes y pequeños empresarios —formales e informales—, que deben trabajar ellos mismos para la explotación de su capital y conocimientos. Si se pregunta a los interesados responderán que es de clase media la familia que tiene vivienda y que puede atender sus necesidades alimenticias. Que es en ese punto que se diferencian de los pobres. Agregarán que para los ciudadanos de clase media el camino de ascenso social es el esfuerzo propio. No niegan la importancia de las políticas públicas y garantías de acceso y oportunidades, pero rechazan las políticas patriarcales que

parecen dudar de las capacidades personales. Estas son algunas conclusiones del estudio de la Fundación Perseu Abramo, en Brasil, cuya significación resalta por la filiación política de los autores (es el *think-tank* del PT, el Partido de los Trabajadores) y por la localización del trabajo (en el cinturón industrial de San Pablo, el corazón del movimiento sindical brasileño).

Por cierto, el peso de estas clases medias urbanas se refleja en el crecimiento del mercado interno, del sector de servicios y el incremento paralelo de la industria de la construcción, del consumo de bienes de uso duradero —automóviles, televisión, teléfonos inteligentes, internet— y del turismo, interno y externo. Conectado todo el tiempo, con todo el mundo, es un movimiento cultural más cosmopolita que el del pasado y se identifica rápidamente con las pautas de consumo de los países centrales, influida sin duda por el proceso de globalización.

## La hora de la reingeniería política

Las clases medias eran vistas desdeñosamente por los sectores políticos tradicionales. Unos las sindicaban de vacilantes y débiles y los otros de contrarrevolucionarias y enemigas de los intereses populares. Ahora son un factor de influencia cada vez mayor en la conformación

del poder político y no se las puede ignorar. Ocupar el centro —que es un objetivo prioritario de cualquier fuerza política en democracia— es en realidad conquistar a las clases medias. Los partidos de izquierda, para citar un ejemplo, se encuentran obligados a aproximarse a las clases medias, pero, cuando lo hacen, tienen que moderar sus objetivos y su lenguaje. Este conflicto entre los principios y la realidad se ve cada día en la lucha en Podemos en España, los laboristas en Inglaterra, los socialistas en Francia, el PT en Brasil, el MAS en Bolivia.

El viejo paradigma del partido político es insuficiente para organizar y expresar los intereses de la ciudadanía, en un mundo con un grado de participación mucho más intenso del que se conociera antes

Las clases medias ya no son el tercio que inclinaba la balanza, en la pugna entre los pobres y ricos. Ahora son mayoría y, poco a poco, han ido construyendo sus propios objetivos y tomado conciencia de su fuerza. Ludolfo Paramio encuentra que “la clase media se distingue de las clases populares por poseer un proyecto de futuro que va más allá

de la supervivencia y del consumo inmediato. Aspira a prolongar su estatus, su nivel social, para ella y para sus hijos, y esa continuidad puede verse en riesgo, incluso si el presente económico es favorable, por políticas que provoquen desequilibrios o puedan provocarlos en un futuro próximo”. La democracia, la libertad de comunicación, movimiento y asociación, la defensa de los derechos humanos forman la base de su identidad y de sus valores y aspiraciones comunes. Se tiene que destacar su posición —sobre todo la de los jóvenes— en los temas de valores, género y medio ambiente. El viejo paradigma del partido político es el más afectado por esta mezcla agitada de ingredientes tecnológicos, sociales y políticos. Ha sido desbordado por la sociedad. Quedó al borde del camino. Destruído por la corrupción, la venalidad y la carencia de valores éticos. Es insuficiente para organizar y expresar los intereses de la ciudadanía, en un mundo con un grado de participación mucho más intenso del que se conociera antes, en todos los niveles. En un Estado más complejo y polícromo, cruzado transversalmente por intereses y demandas regionales, de clase social, e identidades culturales y étnicas.

La sociedad emergente se organiza en agrupaciones ciudadanas y movimientos sociales y utiliza las redes sociales como instrumento de organización y agitación, en un grado mucho mayor que el del pasado, con

medios no convencionales, que no se ajustan a los canales tradicionales de participación. No requieren o evitan el partido para hacerse representar. La calle interpela abiertamente a las instituciones. Los medios tradicionales —periódicos y televisión— son progresivamente desplazados por Facebook, Twitter, Whatsapp y otros instrumentos digitales. La participación social ha salido del molde tradicional. La conducta de los gobiernos y la formulación de políticas públicas se alimentan de manera creciente de encuestas y sondeos de opinión.

Esta movilización es consecuencia del mayor acceso a la educación que hizo que la gente tuviera más conciencia de sí misma y del mundo político a su alrededor; de la tecnología de información, que facilitó la rápida distribución de las ideas y del conocimiento; de sistemas de comunicación y transporte más baratos que le permitieron desplazarse más fácilmente; de mayor prosperidad, que la indujo a demandar mejor seguridad para sus derechos. De esta forma, la política se complejizó y trajo al escenario la representación de otras fracturas sociales —distintas de las de clase—, que provoca articulaciones no siempre previsibles, de geometría variable. Este impacto se magnifica en países en los que la informalidad es un dato de la realidad económica.

Si esos movimientos ciudadanos han encontrado el método para defender sus derechos y hacer valer

sus reivindicaciones, no han llegado al punto de proponer o considerar la cuestión del poder. Los limita a la coyuntura. Impide la generación de una visión estratégica de largo plazo. La imaginación de la “idea” de un orden social equis.

La propia premisa de que los ciudadanos se organizan en partidos o en movimientos para relacionarse con el Estado está en discusión.

La propia premisa de que los ciudadanos se organizan en partidos o en movimientos para relacionarse con el Estado está en discusión. Cuando llega el momento de la constitución de los poderes públicos, la gente va y vota por los partidos y se ve a sí misma como apolítica. Pero no acude a sus representantes en el Parlamento para canalizar sus demandas, prefiere hacerlo directamente en la calle o a través de movimientos *ad hoc*, que se autoconvocan y eventualmente se autodisuelven. En otras palabras, la idea del ciudadano militante corresponde cada vez menos a la realidad. Los partidos, por su lado, se agrupan en torno a candidatos y efímeras plataformas electorales.

Cambiaron también sus demandas. Ahora reclaman oferta y calidad de los bienes o servicios públicos, de

educación, salud, transporte, como una manifestación de su carácter ciudadano (habitantes de ciudades). Las grandes movilizaciones urbanas de los recientes años, en Latinoamérica, han probado su poder para influir en las políticas públicas, en los temas que los afectan de manera más próxima y directa. Inseguridad, educación, salud y transporte.

La crisis de la representación política no solo interpela al Estado y a los partidos políticos; afecta a todos los factores de poder.

Algunos “derechos” ya están cristalizados y no son negociables: el Estado es fundamental para reducir desigualdades y para garantizar servicios básicos, como salud y educación.

La crisis de la representación política no solo interpela al Estado y a los partidos políticos. Afecta a todos los factores de poder —iglesia, empresarios, sindicatos, fuerzas armadas—, que se encuentran flanqueados por un nuevo actor, más difuso y de mayor impacto que los tradicionales. Como si dos mundos se desplazaran, uno al lado del otro. El tradicional, compuesto por partidos, instituciones republicanas, empresarios, trabajadores asalariados, campesinos, medios de comunicación de masas. El

emergente, integrado por trabajadores por cuenta propia, pequeños empresarios, profesionales, jóvenes, colectivos ciudadanos, redes sociales, la calle. En todas partes, la corrupción, madre de todos los problemas, es la gota que colmó la copa.

Estas cavilaciones nos llevan, una vez más, al estudio de Perseu Abramo. Para los entrevistados, “la principal confrontación existente en la sociedad no es entre ricos y pobres, entre capital y trabajo, entre empresas y trabajadores. La gran confrontación se da entre el Estado y los ciudadanos, entre la sociedad y sus gobernantes. Todos son víctimas del Estado que cobra impuestos excesivos, impone trabas burocráticas, administra mal el crecimiento económico y acaba por limitar o sofocar la actividad de las empresas”.

La lista de tareas de la reforma política es conocida y la han ilustrado voces mucho más autorizadas. El razonamiento recién mencionado —el Estado es el enemigo— agrega un nuevo elemento al debate. Esta vez es imperativo ir más lejos y cavar más hondo. Debe proponerse una reingeniería severa de la máquina del Estado y del equilibrio de sus partes y poderes. Como lo ha puesto Fernando Henrique Cardoso, la apuesta radica en adaptar, adecuar, moldear, el sistema político y las instituciones del Estado a las exigencias de una nueva realidad, con preguntas y exigencias hasta hace poco inexistentes. Encarar

los mismos temas, proyectar los mismos valores, desde una perspectiva diferente. Mirando el futuro.

Si hubo un tiempo para la reforma económica, otro para la reforma social y si llegó la hora de la reforma política, debe recordarse que esa tarea —inaplazable— tiene o debería tener connotaciones diferentes. En el continente multitudinario, masivo y urbano del siglo XXI no es imaginable ni posible un Estado sin instituciones

y una democracia sin canales de representación, pero los que existen están maltrechos o seriamente amenazados. Es imposible mantener encasillada la dinámica feroz de la economía y sociedad contemporánea, con un nuevo actor de protagonismo en alza, en el molde de un sistema imaginado para otro tiempo, en el comienzo de la primera revolución industrial.

No es un trabajo sencillo.



# Auge y regresión de las clases medias latinoamericanas



**Rolando Franco Díaz\***  
Sociólogo

---

*En América Latina, el consumo ha tenido un papel fundamental a la hora de lograr una autoidentificación de una parte importante de la población con la clase media. Pero cuando las ansias consumistas se ven recortadas por el ciclo económico, podría haber una reacción contra los gobiernos que aparecen como responsables de dicha desaceleración.*

## Introducción

En los años 90, América Latina ha tenido un importante crecimiento económico, con reducción de la pobreza y una leve mejora de la distribución del ingreso. Tales cambios (unidos a una literatura internacional que demostraba un crecimiento espectacular de las clases medias en otras regiones) hicieron renacer el interés por dichos segmentos sociales, por cambios en su magnitud demográfica y por sus diferencias respecto de las viejas clases medias.

Aquí se intentará esbozar el nuevo perfil de los sectores medios y las variaciones de sus identidades, según patrones de consumo, conducta e imaginarios. Para ello se analizarán encuestas de hogares del periodo 1990-2006/2007 y se formularán algunas hipótesis sobre el impacto que sobre dicho grupo social

---

\* Ex-Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

podría tener el fin del periodo de alto crecimiento que caracterizó a la región en los últimos años.

## Globalización y clases medias desde la década de los 90

El análisis de las clases medias debe considerar dimensiones “objetivas” (ocupación, ingreso, escolaridad, y consumo) y “subjetivas” esto es, valores y aspiraciones, o la adopción de una “identidad” de clase media (estilos de vida, formas de “distinción” respecto de otros grupos, y mecanismos “de cierre” para impedir el acceso de individuos de otro origen a determinadas posiciones ocupacionales).

Se usará una definición bidimensional de la clase media, por ocupación e ingreso. El grupo alto son empleadores y rentistas; el medio, empleados no manuales y profesionales; y el bajo, trabajadores manuales.

El ingreso familiar total de un hogar de clase media es la suma obtenida por todos los miembros del hogar [derivada del trabajo, del capital, o de transferencias] que fluctúa entre las cuatro líneas de pobreza y el valor del percentil 95 de la distribución del ingreso, como límite superior.

La combinación de ocupación e ingreso genera tres subconjuntos de hogares:

- a) aquel en que su **principal proveedor de ingreso del hogar (PPIH) desempeña una ocupación no manual, y cuyo hogar alcanza un ingreso medio;**
- b) una **clase media “inconsistente”, conformada por hogares cuyo PPIH desempeña una ocupación manual, pero el hogar tiene un ingreso total de clase media;**
- c) una **clase media “precaria”, con un ingreso familiar inferior pese a que su PPIH desempeñe una ocupación no manual. Esta clase media pobre representa entre el 5% y el 9% del total de la clase media en países con bajos índices de pobreza, aunque llega a 1/6 del total en Brasil y México, al 20-30% en Perú, Colombia y la República Dominicana, y al 38% en Honduras.**

## Cambios en el volumen de los estratos medios 1990-2007

Los resultados de la comparación de los estratos medios entre 1990 y 2006/07 son:

### 1. Crecen los sectores medios

Aumentan los hogares de clase media respecto al total de hogares, salvo en Argentina y Colombia. El mayor nivel de desarrollo se correlaciona positivamente con el tamaño del estrato medio. También aumentó el ingreso familiar de clase baja, que se

desplazó a un tramo de ingreso más alto.

## **2. No se redujo el empleo público de clase media**

El empleo público de clase media se mantuvo (Brasil) o subió (Chile, donde luego aumentó como proporción al empleo total y, desde 2000, creció un 35% más que el de empleados del sector privado y cuentapropistas). Se habría reducido en Panamá. Probablemente el empleo público se mantuvo porque la privatización no disminuyó las ocupaciones no manuales. Los salarios públicos aumentaron más que los del sector privado.

## **3. Cambió el perfil educacional**

Una mayor proporción de las nuevas generaciones completó el ciclo secundario. Lo mismo sucedió en la educación técnica. La mayoría de los jóvenes de clase media ingresan al mercado con estudios secundarios completos o incluso con mayor nivel educacional. En los estratos bajos también se elevó la educación promedio. Poseer una buena educación explica la competitividad, y la obtención de remuneraciones más elevadas.

## **4. Se incrementó la devaluación educativa**

Las remuneraciones derivadas de completar secundaria son menores

a las obtenidas en el pasado. Sigue existiendo una diferencia significativa a favor de quienes se incorporan con estudios secundarios completos. Ella crece si se agregan nuevos estudios, aunque solo sean parciales.

## **5. Perdió relevancia la distinción entre ocupaciones manuales y no manuales respecto a los ingresos**

Hay una tendencia a la homogenización de los ingresos percibidos por personas de clase media y baja, independientemente de su nivel educativo. Hay mucho empleo no manual de baja calidad, y existen ocupaciones manuales valorizadas.

## **6. Los estratos medios son heterogéneos**

La clase media es variopinta, dadas las diversas modalidades de inserción laboral, nivel salarial y perfil educacional (diferenciaciones jerárquico-verticales), así como por sus patrones de socialización, estilos de vida y pautas de consumo (distinciones horizontales). Nuevas categorías laborales, relacionadas con la globalización y la interconexión mundial, contribuirían a que dicho sector se muestre aún más fragmentado.

## **7. El ciclo económico impacta el tamaño de la clase media**

Segmentos de clase baja logran movilidad ascendente en las fases de

crecimiento económico y se integran a la clase media. A comienzos del nuevo siglo hubo un proceso de ampliación de la clase media “desde abajo”. Probablemente, en la fase recesiva —crisis internacional de fines de 2008— retrocedieron los grupos de ascenso reciente, e incluso sectores medios antiguos podrían terminar en la clase baja.

## Una explicación estructural del incremento de las clases medias

Desde mediados de 2003, la economía internacional se caracterizó por condiciones extraordinarias (el sostenido nivel de actividad de las economías desarrolladas y el surgimiento de nuevos actores económicos importantes, como China e India). Ello permitió que América Latina creciera sostenidamente, como pocas veces lo había hecho. Aumentó el volumen de bienes transados en el comercio internacional y hubo una mejora sostenida de los precios de los productos básicos de las economías de América del Sur. Asimismo, la región recibió importantes flujos de inversión extranjera directa y pudo disfrutar de la abundante liquidez proporcionada por los mercados financieros internacionales. Todo ello le permitió disfrutar de oportunidades inigualables para impulsar la demanda interna.

Los países latinoamericanos aprovecharon la subida de precios de las *commodities*. Ello incrementó los ingresos derivados de las exportaciones. Asimismo, el sistema financiero internacional ofreció recursos a tasas reducidas, que favorecieron la inversión internacional y local. Creció el empleo, hubo una mejora moderada de la distribución del ingreso y una importante reducción de la pobreza y la indigencia.

La nueva capacidad de demanda se combinó con el abaratamiento de los bienes de consumo durable —producidos en China— difundidos para satisfacer la demanda de nuevos segmentos populares. Comenzó a hablarse del surgimiento de “sociedades de bajo costo”, también en América Latina.

Ello se tradujo en la ampliación del mercado consumidor. En Brasil, el aumento fue de 23 millones en 1990 a 61 millones en 2007. Ello implicó, además, un gran efecto de demostración sobre la sociedad y genera una atracción para acceder a un tipo de consumo que viene extendiéndose.

Hoy la definición de las identidades colectivas y la distinción entre los grupos está marcada por el contenido simbólico del consumo, que expresa significados compartidos y contribuye a reforzar las marcas de identidad y de posición social. En otras palabras, el

mismo emite “señales” que permiten identificar a un consumidor específico como perteneciente a un determinado estrato socioeconómico. En este marco, la capacidad de consumir es central para conformar la identidad de clase media. Su variabilidad redefine los bienes que, en cada momento, cumplen un rol diferenciador ligado simbólicamente a esa actividad humana.

Muchos cambios sociales de estos años derivaron de transformaciones de larga duración, como la caída de la fecundidad y la reducción de la tasa de dependencia familiar que, entre 1990 y 2008, pasó de 2,7 a 2,1 en los sectores medios, y de 2,8 a 2,4 en la clase baja. Ciertos cambios culturales facilitaron la mayor incorporación de las mujeres al trabajo. Así, muchos países disfrutaron de un “bono demográfico”, esto es, la combinación de más receptores de ingresos y menor número de dependientes que genera un mayor ingreso familiar y explica parcialmente la reducción de la pobreza. La expansión del crédito a personas de bajos ingresos, a tasas de interés más bajas, también favoreció el incremento del consumo.

El consumo siempre permitió identificar estilos de vida y la pertenencia a un agregado social (clase). En la coyuntura en análisis dicho consumo generó un escalón estratificacional masificado, de renta media-baja, cuyos miembros acceden a bienes y servicios que antes estaban

reservados a sectores de mayores ingresos.

El consumo siempre permitió identificar estilos de vida y la pertenencia a un agregado social.

Pero no todos tienen las mismas posibilidades de consumir. Hay una clase alta afluente, sofisticada, con mayores alternativas de elección. También existe una clase media alta, consolidada, con buenos niveles de ingreso, que pueden personalizar sus opciones. Hoy lo destacable es la existencia de una clase media baja, recién incorporada, que también puede acceder a bienes y servicios antes inalcanzables. Concretan sus aspiraciones de consumo de manera más estandarizada, aunque pueden también marcar cierta diversidad.

El que todos consuman no impide la diversidad. Hay “perfiles de consumidores” relacionados con la edad, por ejemplo. Ello contribuye a la desmasificación del consumo, y a incrementar la libertad del consumidor.

Esto permite que se den cambios importantes en las formas de vida de las personas. Antes existía una presión colectiva encuadrada por las relaciones familiares, ocupacionales o clasistas. Ahora ha aumentado el individualismo, que permite aprovechar alternativas de consumo material y simbólico.

Ello genera una fragmentación de los consumidores en grupos diferenciados según sus gustos y afinidades. Ello, por lo demás, es funcional a la ampliación del mercado. Este nuevo funcionamiento de la sociedad, y de la autopercepción de los individuos, aumenta la libertad de elección, y los cambios en los gustos en periodos de tiempo relativamente breves.

Lo descrito fue clave para el incremento de las clases medias, detectado en el estudio de la CEPAL y la SEGIB.

## Un escenario diferente

Empero, en 2008, dio inicio la crisis financiera internacional, que se hizo notoria a partir de 2011. Hubo algunos hechos cruciales: la lenta recuperación de la economía estadounidense, la prolongada recesión de la zona euro, y la desaceleración del crecimiento en varias economías emergentes, especialmente la china. Consecuentemente, las exportaciones latinoamericanas se vieron afectadas. Su incremento fue de solo 1,6% en 2012 (un alza del 4% en el volumen y una baja del 2,4% en el precio) y una caída del 0,2% en 2013 (un alza de 1,9% en volumen y una baja de 2,1% en el precio) (CEPAL 2014). El nuevo escenario persistió, con estancamiento y moderado descenso de los precios de los productos exportados (CEPAL 2014). El bajo crecimiento mundial

también tuvo repercusiones negativas en el comercio de servicios, como el turismo.

El optimismo respecto al ascenso social desde la ‘clase baja’ a la ‘media’ a través del denominado ‘grupo vulnerable’ entró en crisis.

La reducción del crecimiento afectó los niveles de empleo de la población latinoamericana y disminuyó los niveles de vida, en especial de sectores que transitaban desde la pobreza y la clase baja hacia la clase media emergente.

## Futuro muy incierto de la nueva clase media latinoamericana

El optimismo respecto al ascenso social desde la *clase baja* a la *media*, a través del denominado “grupo vulnerable”, entró en crisis. Incluso podría provocarse una regresión de los avances logrados. A continuación se presenta información sobre algunos importantes países latinoamericanos que han tenido un desempeño económico difícil y que, probablemente, no puedan contribuir, en el futuro próximo, a la incorporación de nuevos sectores medios.

**Argentina.** Su producto interno bruto cayó un 2,5% en 2014, se recuperó en 2015 para crecer un 2,5%, y volvió a caer en 2016 (-2%). Asimismo, la pobreza, según el informe preparado por la Pontificia Universidad Católica Argentina, se sitúa hoy en el 32,9%. En octubre de 1980 era inferior al 10% y en octubre de 2002 había llegado al 74,4%. Dicho informe también sostiene que, independientemente del crecimiento económico o de la ampliación de las políticas sociales, hay barreras productivas estructurales que impiden la inclusión de los núcleos marginales. Tanto la desigualdad persistente como la pobreza estructural son resultado de un modelo económico productivo concentrado y desequilibrado que genera exclusión y desigualdad. Sostiene, asimismo, el mencionado informe que aunque lleguen inversiones al país, no habrá “derrame” hacia los sectores menos dinámicos, salvo que se generen políticas activas de desarrollo local-regional y hacia el sector informal.

**Brasil.** Su producto bruto interno decreció un 3,9% en 2015 y un 3,6% en 2016. El Índice de Desarrollo Humano del PNUD muestra el retroceso de los indicadores sociales desde 2015. Marcelo Neri, quien fuese la principal figura gubernamental en la promoción del ascenso de la denominada Clase C, considera que la situación es peor de lo que parece, por cuanto el IDH subestimaría la caída del ingreso.

Ello porque el cálculo del IDH se basa en el producto interno bruto (PIB) per cápita, cuando el dato para medir el bienestar social debe ser el ingreso, que tuvo una caída fuerte. “La pobreza ya había aumentado mucho en 2015 y 2016”. El ingreso medio del país cayó un 7,04% en 2015, mientras que el ingreso del 5% más pobre se derrumbó un 14%. Recuerda, asimismo, que quienes reciben salarios o beneficios jubilatorios corregidos por el salario mínimo solo han perdido un 3,8%. Agrega que “aunque se diga que la recesión es la peor de la historia según el PIB, ella es todavía peor desde el punto de vista social”. “Los grandes perdedores fueron los pobres, debido al congelamiento nominal del Programa Bolsa Familia por dos años (2014-2016), en que la inflación alcanzó dos dígitos”. Destacó asimismo que en 2015 la pobreza creció un 19,33% en el país, con el ingreso a ella de 3,6 millones de personas, y la extrema pobreza aumentó un 23%.

**Chile.** Después de un periodo muy exitoso en que el PIB creció a altas tasas (5,8% en 2010; 5,8% en 2011; 5,5% en 2012, 4% en 2013), con el cambio de gobierno redujo sus tasas a niveles menos importantes (1,9% en 2014; 2,3% en 2015; y 1,6% en 2016).

**Ecuador.** Tuvo algunas cifras espectaculares (7,9% en 2011, 5,6% en 2012; 4,9% en 2013; y 4% en 2014) pero sufrió una caída importante, que lo llevó a un

crecimiento de 0,2% en 2015, y a una caída de -2% en 2016. El uso del dólar como moneda oficial constriñe las posibilidades de salir de la recesión.

**Venezuela.** Viene decreciendo a tasas muy altas: 3,9% en 2014, 5,7% en 2015 y 9,7% en 2016, y vive una situación sumamente complicada, con una notable carencia de alimentos, que ha conducido a reacciones populares constantes contra el gobierno.

## Conclusiones

El crecimiento de la clase media no solo fue un fenómeno latinoamericano. Ya había sido identificado a nivel global. El Banco Mundial (2006) llamó la atención de la existencia de 1.300 millones de personas de clase media en el mundo, sobre todo en países subdesarrollados, básicamente en China e India. Goldman & Sachs (2008) había destacado la expansión inédita de personas con ingresos de nivel medio, que crecía a razón de 70 millones de personas anuales. En 2030 dicho conglomerado llegaría a los 2.000 millones de personas, esto es, alrededor del 30% de la población mundial.

La estratificación social latinoamericana sufrió “mutaciones” que fueron causadas por el desarrollo del comercio internacional y el incremento de la capacidad de

producir manufacturas baratas y durables, que se difundieron masivamente y condujeron a una “sociedad de bajo costo”, penetrando en sectores muy amplios de la población.

Sin duda, el consumo homogeneiza a quienes acceden a él y conduce a la aparición de una sociedad de “clase media”. Una importante proporción de la población cree [o aspira a] pertenecer a ese sector. Se generaliza así la autoidentificación con la clase media que, por un lado, se masifica y, por otro, genera innumerables maneras de particularización. Es evidente que ello tiene características novedosas, que interrogan sobre el papel de tales sectores en la sociedad.

En principio, el contenido “eufórico” del consumo hace pensar que podrían apoyar procesos que contribuyan a asentar y acentuar las posibilidades de movilidad social que se les han abierto.

A la inversa, cuando sus ansias consumistas se ven retaceadas en la fase de caída del ciclo económico, podrían reaccionar contra el gobierno que aparece como responsable de dicha desaceleración, que les impide mantener y mejorar la posición ya lograda.



# 2

---

*Los imprevisibles caminos  
del Brexit*



## Brexit: panorama antes de la batalla



**Joaquín Almunia Amann\***

Ex Ministro y Ex Vicepresidente de la Comisión Europea

---

*La salida del Reino Unido de la Unión Europea se va a producir en un plazo de menos de dos años, tras un proceso negociador complejo y plagado de dificultades para ambas partes, pero sobre todo para los británicos. El estatus de los ciudadanos, la frontera del Ulster, la modalidad de la futura relación entre la UE a 27 y el RU, y los acuerdos comerciales del RU una vez abandone la UE son algunos de los puntos principales que deberá abordar la negociación.*

A nadie interesa el fracaso de esas conversaciones, pues las consecuencias de un desacuerdo serían muy negativas para todos. Pero dada su posición en la negociación, el RU va a tener que hacer un ejercicio de pragmatismo para arbitrar entre las posiciones maximalistas y los argumentos demagógicos utilizados por algunas de las voces que lideraron la campaña a favor del Brexit y la defensa de sus intereses, en busca de un marco de relaciones futuras con la UE. Una UE en la cual, después de todo, el RU obtuvo muchos beneficios que ahora están en riesgo de perderse.

El resultado del referéndum de junio de 2016 conduce irrevocablemente a la salida de la Unión Europea (UE) del Reino Unido (RU). El Brexit es una malísima noticia para todos, y generará más costes que beneficios a los

---

\* Ex Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario Europeo de Competencia (2010-2014) y de Asuntos Económicos y Monetarios (2004-2010). Ha sido también Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (1982-1986) y de Administraciones Públicas (1986-1991) del Gobierno español.

británicos y al resto de los europeos. Pero es tarde para dar marcha atrás a esa decisión, al menos hasta que con el paso de los años quienes la adoptaron tomen plena conciencia de sus efectos a medio y largo plazo. Ello no sucederá en ningún caso antes de la próxima década.

La decisión de someter al electorado la cuestión de la permanencia o la salida del RU de la UE se tomó sin antes debatir con rigor cuáles pudieran ser sus consecuencias. Al contrario. Los partidarios del *Leave* dibujaron un escenario idílico, sintetizado bajo el eslogan “*take back control*”. Una vez fuera de la UE, el RU recuperaría, según ellos, las parcelas de soberanía que cedió al ingresar en ella hace más de cuarenta años. Los defensores del *Remain* optaron a su vez por centrar sus mensajes en la necesidad de evitar un escenario dramático, tratando de asustar al electorado. Los pro-europeos renunciaron a explicar en positivo las ventajas derivadas de la participación en el proceso de integración, sin desarmar las críticas demagógicas o los argumentos falsos difundidos alegremente por sus adversarios.

¿Cuáles fueron los elementos decisivos en la victoria del Brexit?

La mayoría de los análisis coinciden en señalar a la utilización de la inmigración, y de sus riesgos reales o ficticios, como el elemento más influyente. El supuesto descontrol

de las fronteras derivado de la pertenencia a la UE fue el argumento más empleado por los partidarios del *Leave*. El aumento de las entradas de nuevos inmigrantes fue presentado como la consecuencia directa de la libre circulación de personas inherente a la participación en el mercado interior europeo. Les importaba muy poco el que muchas de esas personas procediesen de países ajenos a la UE, o que el mercado de trabajo mostrase una situación muy cercana al pleno empleo. Los partidarios del Brexit ganaron muchos votos gracias a la utilización de datos falsos y de argumentos que rozaron en ocasiones la xenofobia.

Los sectores de la sociedad británica, y en particular muchos votantes tradicionales del partido laborista, que se sienten abandonados e impotentes ante las consecuencias de la globalización y de los cambios tecnológicos, han sido una fuente importante de votos a favor del Brexit. Pero el grueso del apoyo al *Leave* lo formaron los votantes euroescépticos o claramente antieuropeos del Partido Conservador y del UKIP. En este caso, junto al rechazo de la inmigración, resurgieron sus nostalgias respecto de las glorias pasadas de la Gran Bretaña imperial, así como la confianza en que los lazos con sus antiguas colonias bajo el manto de la Commonwealth constituían una alternativa viable a la pertenencia a la UE en cuanto a influencia, relaciones comerciales y oportunidades.

Sin duda, quienes más tienen que perder con el abandono de la UE son los británicos.

En términos estrictamente políticos, la irresponsabilidad de David Cameron al tratar de apaciguar con la convocatoria del referéndum a los sectores más euroescépticos de su partido, junto a su ambigüedad en cuanto a la cuestión sometida a consulta, se convirtió en un *boomerang* contra él. En vez de liderar la campaña desde el inicio, Cameron mantuvo ocultas sus cartas demasiado tiempo, y ni siquiera supo explicar y defender con convicción las ventajas de seguir en la Unión en base a las condiciones que negoció con sus socios. Perdió su apuesta y se vio obligado a dimitir. Tampoco el líder de la oposición, Jeremy Corbyn, llegó nunca a expresar con claridad su posición. Su trayectoria pasada le señalaba como miembro de los sectores menos europeístas del Partido Laborista, y de hecho estuvo en contra de la permanencia en la UE con ocasión del referéndum del año 1975. Sus intervenciones a favor del *Remain* trasladaron más dudas que convicciones, intuyendo quizás que muchos de sus votantes tradicionales no le seguirían esta vez en las urnas. Aunque, tras las elecciones de junio 2017 Corbyn, que obtuvo un resultado mucho mejor que el esperado, se ha visto reforzado —y con él, el Partido Laborista— y

puede jugar un papel importante para contrarrestar las posiciones extremas de los partidarios del Brexit “duro”.

Sumando todos esos elementos no es de extrañar que el Brexit triunfara. Pero, aunque los riesgos de esa decisión no se pusieron de manifiesto con claridad antes de la votación, eso no significa que los británicos vayan a salir indemnes. El Brexit tiene costes. Tanto para ellos como para el resto de los europeos, que también sufriremos las consecuencias. Pero sin duda, quienes más tienen que perder con el abandono de la UE son los británicos. Veamos por qué.

A la economía del RU le ha ido muy bien desde que se incorporó a la UE en 1973. En la década de los 80 superó la tendencia hacia la decadencia industrial y el estancamiento, pasando a convertirse en una de las economías europeas más dinámicas. Su producto *per cápita* se sitúa claramente por encima de la media de la antigua UE-15, y ha seguido mejorando tras la incorporación de los países del Centro y del Este de Europa. La City de Londres es hoy la plaza financiera del euro por excelencia, lo que le reporta grandes beneficios a pesar de que la libra esterlina se ha mantenido al margen de la Unión Económica y Monetaria. El RU atrae muchas inversiones procedentes del continente europeo. Y ello sucede a pesar de las críticas sobre los excesos burocráticos de la UE, pues

la flexibilidad de su economía y su acierto a la hora de trasladar a su ordenamiento jurídico interno las directivas comunitarias le permiten gozar de una gran calidad de su entorno regulatorio sin por ello infringir sus responsabilidades como miembro —hasta ahora— de la Unión.

Antes del 29 de marzo de 2019 se deberán haber producido todos los trámites necesarios para que las partes puedan dar su consentimiento a lo acordado.

Tras el Brexit, van a surgir los problemas que sus partidarios han ignorado o no se han atrevido a poner de manifiesto públicamente. Uno de los casos más evidentes es el panorama que se le abre al RU en el terreno de los intercambios comerciales, a los que me referiré más adelante. Y en relación con él, el de la evolución de todas las regulaciones y normativas económicas, de la que dependerá la mayor o menor envergadura de las barreras que se interpongan entre el mercado británico y el mercado interior de la UE.

Pero no solo se prevén serias dificultades de índole económica, que no se han puesto suficientemente de manifiesto hasta ahora en el debate público sobre las ventajas e inconvenientes del Brexit. La propia

integridad territorial del RU puede verse amenazada como consecuencia de su abandono de la UE, tanto en Escocia como en Irlanda del Norte.

David Cameron acordó en 2014 la celebración de otro referéndum para someter a consulta la posible independencia de Escocia. El resultado fue favorable a su permanencia en el RU, y uno de los argumentos empleados para salir al paso de las pretensiones de los escoceses partidarios de la independencia fue que una Escocia independiente quedaría fuera de la UE. Pero ahora las tornas se han cambiado y el gobierno escocés reclama un nuevo referéndum para que su presencia en la UE no quede imposibilitada tras el Brexit. La primera ministra británica, Theresa May, ha declarado que una nueva consulta debiera celebrarse con posterioridad al momento en que el RU abandone formalmente la UE. En todo caso, una situación que parecía estabilizada vuelve ahora a generar incertidumbres.

En el caso de Irlanda, el acuerdo del Viernes Santo, con el que se puso fin al terrorismo que asoló el Ulster durante décadas, estableció como una de sus condiciones más importantes la eliminación total de los controles fronterizos entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda. Pero cuando se produzca el abandono británico de la UE, y por tanto de la Unión Aduanera, esos controles surgirán de nuevo salvo que se negocie la manera

de preservar la libre circulación entre ambos territorios, como excepción a la regla general. El acuerdo requerirá imaginación y flexibilidad por ambas partes. De momento, el Sinn Fein, partido nacionalista irlandés, se ha apresurado a reclamar el mantenimiento de lo acordado, sin lo cual consideraría roto el compromiso alcanzado hace dos décadas y pasaría a exigir la unificación del conjunto de la isla bajo las instituciones de la República de Irlanda. Para Teresa May, su acuerdo post-electoral con el Partido Unionista del Ulster supone un acicate adicional para buscar un compromiso que evite la reapertura de las tensiones en el Ulster.

A la vista de las consecuencias económicas y políticas que puede acarrear un abandono de la UE sin un acuerdo previo entre Gran Bretaña y sus hasta ahora socios europeos, es lógico que ambas partes hayan manifestado su intención de negociar las condiciones en que se va a desarrollar la salida de la UE por parte del RU. Si ya de por sí el Brexit genera un alto coste para todos, la inexistencia de un acuerdo sobre la manera en la que se deba producir el *desenganche* británico y las condiciones en las que deba basarse el nuevo marco de relaciones entre el RU y la UE nos conduciría a una situación extremadamente complicada. Tanto desde el punto de vista de Londres, como desde Bruselas y las demás capitales europeas, lo menos costoso es llegar a un acuerdo.

Tanto las autoridades británicas como las de la UE han definido las líneas maestras de sus respectivas posiciones negociadoras.

Sin embargo, el riesgo de desacuerdo es real, en la medida en que los temas a debatir son complejos, no hay precedentes de un caso similar, las prioridades entre el RU y los países de la UE son muy diferentes, el tiempo útil para la negociación es escaso y, por último, la parte británica parece no querer darse cuenta de cuál es su margen de maniobra y su posición en la negociación. Alguien ha dicho que, tal como está prevista la negociación en el artículo 50 del Tratado de la Unión, los europeos “tienen todas las cartas en todos los dossiers”. Quizás por esa razón, Theresa May ha afirmado que prefiere “un no acuerdo a un mal acuerdo”. Pero es muy probable que, en su fuero interno, ya sepa a estas alturas que la factura del desacuerdo recaería fundamentalmente *sobre* su país.

El ya famoso artículo 50 establece que el país que desea abandonar la UE debe manifestar formalmente su intención al resto de sus socios a través de la presidencia del Consejo Europeo. A partir de ese momento se abre un periodo de dos años para negociar “la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión”.

Como Theresa May presentó la petición formal el pasado 29 de marzo, la negociación debe producir un acuerdo que, una vez aprobado por los 27 miembros de la UE y por el Parlamento Europeo, así como por el Parlamento británico, dará paso al Brexit el 29 de marzo de 2019. Antes de esta fecha se deberán haber producido todos los trámites necesarios para que las partes puedan dar su consentimiento a lo acordado. Si en esa fecha no hubiese acuerdo, y los países miembros de la UE no han acordado por unanimidad la prórroga de las negociaciones, el RU abandonará la UE en medio de un vacío legal cuyas consecuencias serán catastróficas para todos, pero especialmente para quienes se queden fuera del ámbito comunitario.

Tanto las autoridades británicas como las de la UE han definido las líneas maestras de sus respectivas posiciones negociadoras. En lo que respecta a la postura británica, Theresa May ha dejado entrever en alguna ocasión la posibilidad de romper algunas de sus "líneas rojas" en cuanto a la situación en la que podrían quedar los ciudadanos de la UE que residen en el RU una vez que el principio de la libre circulación de personas deje de aplicarse en ese país. Su reciente toma de posición formal sobre este punto no ha satisfecho a la UE. Habrá que ver cómo se desarrollan las conversaciones, en un tema que es vital en la primera fase de la negociación.

Un tema especialmente sensible es el de las relaciones comerciales.

También ha parecido estar dispuesta a aceptar de manera transitoria el sometimiento a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Justicia de la UE. Pero esos avances no pueden tomarse aún como definitivos. En la carta que acompañaba a su petición formal de inicio de las negociaciones, la primera ministra planteó algo similar a un trade-off entre las posibles concesiones de la UE en materia comercial o de acceso al mercado europeo con una actitud británica de cooperación en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo. Posteriormente sus portavoces quisieron suavizar esa impresión de dureza. Lo que sí ha querido afirmar con contundencia es su pretensión de llegar a un acuerdo comercial con la UE antes de que concluya el plazo de dos años fijado por el artículo 50. Pero tanto esa petición como otras referidas a la organización del calendario de las conversaciones han recibido una respuesta negativa, pues los europeos han planteado una agenda diferente, que fue aceptada por el RU en la primera reunión formal entre los negociadores de ambas partes.

Los 27 Jefes de Estado y de Gobierno de la UE han aprobado sus líneas directrices para comenzar

las negociaciones, que han sido completadas y detalladas por la Comisión Europea. La UE concibe la negociación, que comenzó el 19 de junio, dividida en tres fases. Hasta el final de 2017, hay que concluir acuerdos sobre la cuestión de la frontera entre la República de Irlanda y el Ulster, la situación de los ciudadanos británicos y europeos que viven en el territorio de la otra parte negociadora y sobre la manera de “saldar las cuentas” entre el país que abandona la UE y sus socios. Este último punto puede convertirse en un serio escollo, puesto que los británicos parecían oponerse, como cuestión de principio al pago de cualquier cantidad, que la UE plantea no como una sanción sino como la consecuencia obligada de los compromisos adquiridos con la participación del RU como miembro pleno de la UE. Una vez que estos acuerdos hayan sido concluidos —sometidos, eso sí, al principio de que nada está acordado hasta que todo esté acordado— será posible avanzar en la negociación.

La segunda fase estará dedicada a la discusión sobre el futuro marco de relaciones entre el Reino Unido y la UE. Se manejan varias posibilidades, teniendo en cuenta los modelos ya existentes. Noruega no quiso entrar en la UE, pero pertenece al Espacio Económico Europeo (EEA), con la obligación de respetar y cumplir todos los compromisos inherentes a la participación en el mercado interior

europeo, incluida la libre circulación de personas. Este último requisito hace prácticamente imposible que el Reino Unido aspire a esta opción. Suiza mantiene numerosos acuerdos bilaterales con la UE, pero no pertenece al EEA. Canadá ha firmado un ambicioso acuerdo de libre comercio con la UE, pero sin llegar al grado de integración de los anteriores. ¿Por cuál de las posibles alternativas se inclinará Londres? ¿Preferirá un acuerdo *ad hoc*? ¿Mantendrá contra viento y marea la negativa a aceptar la jurisdicción del Tribunal Europeo, la libre circulación de personas, etcétera?

Un tema especialmente sensible es el de las relaciones comerciales. Según la primera ministra, las relaciones de Gran Bretaña con sus socios europeos y del resto del mundo se establecerán mediante acuerdos de libre cambio que deben sustituir a los suscritos por la UE actualmente vigentes. El RU no puede negociar acuerdos hasta que no se produzca su salida de la Unión Aduanera, coincidiendo con su abandono formal de la UE. En ese momento, necesitará unos equipos negociadores de los que ahora carece, que se van a encontrar con que la mitad de sus intercambios tiene lugar con sus socios europeos, sin ninguna barrera entre ellos hasta entonces, mientras que su comercio con los países de la Commonwealth, que es cinco veces inferior, y el que mantiene con los llamados BRICS, que es aún menor, estará todavía regulado por

los acuerdos establecidos por la UE. El resultado no es difícil de imaginar: aparición de barreras en lo que hoy es el mercado interior y enormes dificultades para que los mercados de los países emergentes, o de los demás países industrializados, opten por ofrecer al Reino Unido mejores condiciones que las que tienen acordadas o puedan acordar con la UE.

El desenganche de todo el entramado regulatorio respecto de la legislación europea será una operación de enorme complejidad.

Los problemas ligados al futuro marco de relaciones no solamente se proyectan sobre las relaciones comerciales. El desenganche de todo el entramado regulatorio respecto de la legislación europea será una operación de enorme complejidad. El gobierno británico ha anunciado una iniciativa legislativa para transformar el llamado “acervo comunitario” —conjunto de normas europeas que se aplican en los países miembros— en legislación estrictamente británica, de manera que al día siguiente del Brexit no se plantee un inmenso vacío jurídico. Ello quiere decir que las normas europeas seguirán aplicándose en tanto no vayan siendo sustituidas por otras aprobadas unilateralmente

por el Reino Unido. Pero cada vez que los cambios introducidos generen desviaciones respecto de la normativa europea, se estarán creando barreras que solamente podrán ser evitadas si la divergencia no es sustancial y si la Comisión y el Tribunal europeos consideran de aplicación el principio de “equivalencia”, que abriría las puertas de acceso al mercado interior pero cuya evaluación no tiene por qué estar sometida a negociación alguna. Entre las pretensiones de recuperar la plena soberanía (“*take back control*”) y la necesidad de mantener en lo posible el acceso al mercado europeo, existen serias contradicciones. En vista de la enorme complejidad de la agenda, de la distancia entre las posturas iniciales de unos y otros y de la escasez de tiempo para aproximar posiciones y buscar fórmulas de compromiso, así como la dificultad para la puesta en práctica inmediata de los acuerdos en una serie de áreas, habrá que dedicar una tercera fase de las negociaciones a diseñar mecanismos y calendarios para un régimen transitorio que ponga orden en el periodo que va desde la declaración formal del abandono de la UE hasta la puesta en marcha de un sistema estable de relación entre el Reino Unido y la Unión.

En todo caso, las “líneas rojas” fijadas por Theresa May, que dificultan la viabilidad de las fórmulas menos dañinas para sus propios intereses económicos, no han sido predeterminadas por el referéndum

de junio de 2016, y tras conocerse los resultados de las elecciones del 8 de junio, todo parece indicar que las posiciones de los partidarios de un Brexit menos “duro” parecen imponerse sobre las de los más radicales.

Los propios británicos parecen ser conscientes de que la inexistencia de un acuerdo al final de los dos años de negociaciones les situaría en una posición imposible, que ellos mismos denominan “la caída por el precipicio”. Es previsible que, a medida que nos vayamos acercando a ese plazo, las presiones de sectores económicos —y en particular los portavoces de los intereses financieros de la City— se hagan oír cada vez con más fuerza, y que sus temores e incertidumbres generen tensiones políticas dentro de la propia mayoría conservadora.

## Conclusión

El abandono de la UE por parte del RU se va a producir en un plazo de dos años, tras un proceso negociador complejo y plagado de dificultades para ambas partes, pero sobre todo para los británicos. A nadie interesa el fracaso de esas conversaciones, pues las consecuencias de un desacuerdo serían muy negativas para todos. Pero dada su posición en la negociación, el RU va a tener que hacer un ejercicio de pragmatismo para arbitrar entre las posiciones maximalistas y los argumentos demagógicos utilizados por algunas de las voces que lideraron la campaña a favor del Brexit y la defensa de sus intereses, en busca de un marco de relaciones futuras con la UE. Una UE en la cual, después de todo, el RU obtuvo muchos beneficios que ahora están en riesgo de perderse.



# Los imprevisibles caminos del Brexit y sus consecuencias en América Latina



**Paulina Astroza Suárez\***  
Universidad de Concepción, Chile

---

*La importancia del Brexit para los países latinoamericanos reside más en la relación de estos con el conjunto de la UE que con el propio Reino Unido. Sin embargo, sus consecuencias podrían ir más allá del plano económico y comercial, y tener un impacto en los procesos de integración y en las relaciones futuras de la región con Europa.*

## Introducción

Tras conocerse el resultado del referéndum sobre el Brexit, el presidente Juan Manuel Santos dijo que este sería un “dolor de cabeza” para su país por la necesidad de renegociar los tratados con Reino Unido (RU). ¿Es el Brexit necesariamente un “dolor de cabeza” para América Latina? Lo cierto es que los efectos de la salida del RU de la Unión Europea (UE) con respecto a los países de América Latina son aún inciertos pues estarán condicionados a los resultados de las actuales negociaciones y a la futura relación entre europeos. Además, existen impedimentos jurídicos para avanzar en la futura vinculación de los países latinoamericanos y el RU. Sin embargo, es posible vislumbrar ciertos

---

\* Directora Programa de Estudios Europeos, Universidad de Concepción, Chile. Dra. en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

escenarios y destacar algunos efectos que ya observamos en las relaciones entre ambos lados del Atlántico.

Los efectos de la salida del RU de la UE con respecto a los países de América Latina son aún inciertos pues estarán condicionados a los resultados de las actuales negociaciones y a la futura relación entre europeos.

Desde las primeras informaciones del triunfo que la gran mayoría no vimos venir, la palabra que comenzó a sonar con fuerza fue incertidumbre. Al ser la primera vez que un Estado abandona el bloque en los 60 años de integración y ante los vacíos legales que presenta el art. 50 del Tratado de la UE (TUE) que regula el proceso de salida, muchas interrogantes se han abierto. Preguntas sin respuestas claras, posiciones todavía ajustándose en lo que será el proceso de negociación más contratiempos internos —tanto políticos como jurídicos— que la primera ministra británica, Theresa May, ha debido afrontar, han ido dibujando paulatinamente el paisaje post-referéndum.

Importantes dudas se han planteado sobre las relaciones actuales y futuras

del RU con la UE. Si bien Theresa May se había pronunciado en el pasado por la opción de quedarse en el bloque europeo y había puesto de manifiesto los costos que acarrearía su abandono, tras asumir como primera ministra su posición ha sido negociar de manera frontal con sus socios, planteándose la posibilidad del llamado “Brexit duro”. Dentro de los temas más complicados se encuentran el futuro estatus de los europeos que viven en RU (cerca de 3 millones) y británicos que actualmente viven en territorio de la UE (alrededor de un millón y medio); el pago de lo que corresponde a Londres por concepto de compromisos presupuestarios y responsabilidades financieras; y, en especial, cuál será en definitiva la vinculación que regirá las relaciones cuando se concrete el Brexit. Esto es muy importante no solo para los países europeos, sino también para terceros Estados —entre los que se cuentan los países latinoamericanos— porque de estas decisiones dependerá igualmente la relación entre estos y el RU una vez fuera de la UE.

## **Salida del Reino Unido y art. 50 TUE: interrogantes que se proyectan a América Latina**

El Tratado de Lisboa incorporó al TUE el art. 50 que establece las reglas sobre el procedimiento de retiro del bloque. La aplicación y alcance de esta

norma ha suscitado interpretaciones diferentes. Una de las reglas más importante y pertinente para nuestro análisis es la relativa a los tiempos de las negociaciones de salida y futuras vinculaciones entre el RU y los otros 27 países de la UE. Theresa May, en su carta de activación del art 50, manifestó el deseo de poder negociar paralelamente a su salida el marco de las nuevas relaciones comerciales, proponiendo un acuerdo de libre comercio “valiente, integral y ambicioso”. Ante la proposición, las autoridades de la UE respondieron que primero se deben cerrar las negociaciones sobre la salida por cuanto, jurídicamente, la UE solo puede negociar un nuevo acuerdo comercial con un “tercer Estado”, es decir, cuando se haya producido el Brexit. Textualmente, el art. 50 señala respecto a esta situación que **“la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión”**. Como esta norma jamás ha sido utilizada, no existen precedentes respecto a su puesta en ejecución y alcance exacto. La frase **“teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión”** abre la puerta a que antes de la concreción del Brexit —cuando vuelvan a la esfera de competencia nacional del RU la facultad de negociar acuerdos comerciales— se puedan conversar los términos de la futura vinculación. La canciller alemana Angela Merkel ha insistido en la estrategia de su

Gobierno, basada en la posición de no aceptar ninguna negociación sobre la futura relación hasta que no estén cerrados todos los puntos sobre su salida. Esta posición ha sido refrendada por el Consejo Europeo en que adoptó las orientaciones que guiarán las negociaciones señalando que **“Estamos dispuestos a entablar conversaciones preliminares y preparatorias con este fin en el contexto de las negociaciones previstas en el artículo 50 del TUE, tan pronto como el Consejo Europeo decida que se ha avanzado lo suficiente en la primera fase hacia la consecución de un acuerdo satisfactorio sobre las condiciones de una retirada ordenada”**.

No queda claro cuándo ni cómo se decidirá si se ha avanzado lo suficiente para comenzar a conversar sobre el futuro de la relación. Pero sí está claro que existen “líneas rojas” con las que deberá lidiar la primera ministra británica, tales como, el hecho de que si el RU quiere seguir siendo parte del Mercado Único deberá aceptar las cuatro libertades (libertad de circulación de bienes, servicios, personas y capitales). También se sabe que RU deberá reconocer los actuales derechos que el Derecho Europeo concede a los europeos no británicos que viven en las islas. Si las negociaciones se empantanar y no se llega a un entendimiento en aspectos cruciales, evidentemente se pondrá en riesgo un acuerdo definitivo. A esto debemos agregar que el propio art. 50 establece un plazo de dos años

contados desde la notificación de la activación de la salida (prorrogable) para arribar a este acuerdo, plazo que ya se encuentra en marcha y que, en definitiva, corre a favor de la UE. Ante la ausencia de un entendimiento, y no mediando prórroga, la salida del RU se materializaría sin ningún vínculo jurídico acordado entre las partes, ajustándose a las normas generales del Derecho Internacional como las reglas de la OMC. Este desenlace podría tener un enorme impacto jurídico, económico, político, y financiero, que repercutirá en América Latina.

Es importante la discusión sobre si es posible o no revocar unilateralmente la activación del art. 50 y detener el proceso de salida.

También es importante la discusión en cuanto a si es posible o no revocar unilateralmente la activación del art. 50 y detener el proceso de salida. Recordemos que existe el plazo de dos años, tiempo más que suficiente para que eventos imprevistos o cambios de opinión puedan producirse y RU se vea tentado a echar pie atrás al abandono del bloque. En este sentido, atendido lo estipulado expresamente en el art. 50, no existe respuesta. Esta norma no menciona la posibilidad de retracto. El diplomático británico Lord John Kerr, redactor de

la norma, estima que ***“En ningún sitio se dice que la invocación del art. 50 sea irreversible (...) No es inconcebible que en 2019, cuando los efectos económicos y las autolesiones causadas sean más visibles, los británicos decidan que es mejor quedarse”***.

Otros, en cambio, sostienen que iniciado el proceso no hay posibilidad de revenir en la decisión, al menos no sin el acuerdo de los 27 socios. La cuestión no deja de ser menor por la nula claridad de la norma, pudiendo dar paso a la consulta a la Corte de Justicia de la UE sobre el alcance de la norma y la posibilidad de revocabilidad. Lo anterior no es solo de importancia en las relaciones intraeuropeas, sino también al interior del propio RU. Cabe recordar que el Tribunal Supremo británico estimó que para activar el art. 50 el Gobierno requería la aprobación del Parlamento, así como lo requerirá para dar su visto bueno al futuro acuerdo que se llegue con la UE. Si se estimara que el art. 50 es revocable, podría plantearse la posibilidad que un “mal acuerdo”, o ante la ausencia de este, sea rechazado por el Parlamento — incluso forzando al pueblo británico a pronunciarse en un referéndum sobre si continuar o no con el retiro del bloque—. Si la opinión fuera contraria a la revocabilidad, el “mal o nulo acuerdo” no tendría impacto en el devenir del proceso pues con o sin aprobación del Parlamento, cumplido el plazo de dos años (y si no hay prórroga), indefectiblemente sería el divorcio.

Si finalmente se presentara un escenario de retracto del RU y siguiera manteniendo su estatus de Estado miembro, seguiría unido a los países latinoamericanos tal y como se encuentra actualmente.

## ¿Consecuencias del Brexit para América Latina?

Es necesario aclarar que no se puede hablar de América Latina en conjunto, como una sola entidad. No solo porque no existe en el subcontinente un proceso de integración único y del mismo alcance que en Europa, sino también porque los vínculos de los países latinoamericanos y bloques con la UE son diversos y han funcionado a distintas velocidades. Por lo tanto, los efectos del retiro del RU producirá consecuencias diferentes en cada país y/o bloque comercial de la región.

**Incertidumbres.** Si bien la reacción de los mercados al resultado del referéndum fue moderada, los impactos de más largo plazo siguen siendo inciertos. La incertidumbre continuará durante el proceso de salida y pueden brotar nuevos ciclos de volatilidad en los mercados financieros. Además, el esperado aumento de barreras comerciales y migratorias, y la potencial caída de flujos financieros pueden terminar impactando desfavorablemente a Latinoamérica.

Las reacciones inmediatas de los gobiernos fueron de preocupación y alerta respecto de lo que esta decisión podría implicar en sus relaciones con Europa. A pesar de que los acentos fueron puestos en primer lugar en las consecuencias económicas, financieras y comerciales, también algunos se manifestaron sobre los vínculos culturales, políticos y de cooperación, tanto con la UE como con el RU. Algunos manifestaron inmediatamente su temor a un impacto negativo en las negociaciones que está sosteniendo hace décadas la UE. Otros destacaron el impacto limitado al no ser el RU su principal destino de exportaciones o su principal socio comercial o inversionista. Esto refleja justamente las diversas realidades de los países latinoamericanos.

**Vinculaciones comerciales de América Latina con la UE.** Algunos países de la región ya tienen acuerdos de comercio y otros están en vías de negociación. Ante el actual escenario, no debería sorprender que la UE y América Latina opten por reforzar estos acuerdos o negociar nuevos pactos en respuesta a las medidas que se puedan implementar, por ejemplo, en Estados Unidos o en el RU.

Entre los acuerdos relevantes de la región se encuentran:

### Subregiones.

- América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá): Acuerdo de

Asociación firmado en 2012, primer acuerdo entre regiones de este tipo celebrado por la UE.

- Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú): Acuerdo comercial multilateral con Perú y Colombia de 2010 que entró en vigencia en 2013 para estos países y en enero de 2017 para Ecuador.
- Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay): Acuerdo Marco Interregional de Cooperación vigente desde 1999. La idea ha sido de avanzar a un Acuerdo de Asociación entre las partes. Sin embargo, diversos obstáculos han imposibilitado llegar a un acuerdo final. Los temores que se plantearon con el resultado del referéndum fueron justamente los efectos en dicha negociación. En una gira realizada por el jefe del Gobierno español, Mariano Rajoy, a diversos países de América Latina, este se pronunció enfatizando la “importancia de continuar en la ambición de alcanzar” un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre la UE y el Mercosur este año y dijo que “este acuerdo está hoy más cerca que nunca”.
- El Caribe: Las relaciones entre la UE y el Caribe se estructuran a través de diversos marcos institucionales que se superponen entre sí. Acuerdo de Cotonú, firmado en 2000 (países ACP) y el Acuerdo de Asociación Económica UE-Cariforum, firmado en 2008 con Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada,

Guyana, Jamaica, Santa Lucía y San Vicente. Vinculaciones no formalizadas jurídicamente existen además entre la UE y Caricom/Cariforum.

### **Con países determinados.**

- México y Chile: las relaciones de estos países con la UE se encuentran regidas por Acuerdos de Asociación (vigente desde 2000 con México y 2003 con Chile), acuerdos en negociación actualmente para su modernización. En el caso de México, la UE además estableció en 2009 una Asociación Estratégica que ha reforzado aún más los vínculos, siendo el único país con el que tiene tanto un Acuerdo de Asociación como una Asociación Estratégica. Tratándose de Chile, las relaciones se intensificaron con la introducción en 2009 de la Asociación para el Desarrollo y la Innovación, herramienta de promoción del diálogo político y la cooperación. Estos acuerdos importan un pilar político, de comercio y cooperación.

Cabe destacar que desde antes del referéndum, los países de la región habían comenzado a estrechar sus lazos con Asia Pacífico, ganando gran influencia las vinculaciones con China. A modo de ejemplo, Chile cuenta con un tratado de libre comercio con el gigante asiático y gran parte de su comercio se desarrolla hoy con este país, en especial en productos tan importantes como el cobre, la celulosa o los minerales. Si se teme una contracción de Europa producto

del Brexit y se complican las relaciones en la era Trump con Estados Unidos, existe la clara tentación de intensificar las relaciones con quienes se muestren más abiertos a los intercambios. Consciente de estos acontecimientos y las oportunidades que genera, China está demostrando gran interés por continuar expandiendo tanto sus vínculos económicos como su influencia geopolítica en Latinoamérica, lo que debe considerar la UE en sus vínculos ya tradicionales con los países latinoamericanos.

**Populismo y riesgo político.** En un contexto más amplio —que incluye el triunfo de Trump y el aumento de los apoyos a partidos antisistema, nacionalistas y populistas tanto de derecha como izquierda— lo que está sucediendo en Europa podría terminar fortaleciendo corrientes populistas en la región, traduciéndose en posibles escaladas de conflictos ideológicos y/o sociales. Además, hay que considerar los signos políticos de los gobiernos latinoamericanos y su mayor o menor simpatía con las políticas de integración o, por el contrario, con estrategias proteccionistas y nacionalistas. Sin embargo, observamos que como primera respuesta a estos fenómenos —en especial al Brexit— la reacción de muchos ha sido la de rechazar el proteccionismo y reforzar los vínculos de integración, cooperación e intercambio. En la gira de Mariano Rajoy a América Latina, en la que

expresó su intención de acelerar las negociaciones con Mercosur, ejemplificó lo que para varios podría significar un empuje especial que están teniendo las negociaciones, justamente como reacción a los temores al proteccionismo. El mismo efecto observamos en el caso de México, en que las partes decidieron acelerar las negociaciones sobre la modernización del acuerdo para concluir las este 2017. En el caso de las relaciones UE-Chile se espera que también reciba un impulso gracias al actual contexto, prueba de ello es la declaración de Constanze Krehl, presidenta de la delegación de la comisión parlamentaria mixta UE-Chile al señalar que “La Comisión está trabajando un mandato de negociación para el Consejo [de la UE] (...) y calculo que en septiembre podremos iniciar las negociaciones propiamente dichas”.

En cuanto a la CELAC, en la reunión posterior al referéndum las partes declararon su voluntad de continuar avanzando en estrechar sus lazos y llevar a cabo el Plan de Acción CELAC-UE. También en reunión de la Alianza del Pacífico los países que la conforman se manifestaron contrarios al proteccionismo y en palabras del ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Heraldo Muñoz, “en un momento donde reina el estupor y la desintegración por causa del Brexit, nosotros estamos construyendo una integración pragmática, flexible y realista”.

## Conclusiones

¿Es el Brexit necesariamente un “dolor de cabeza” para los países de América Latina”? Indudablemente el resultado del referéndum impactó más allá de las fronteras europeas. En el caso de América Latina, tras una caída de las bolsas siguiendo la tendencia mundial, estas tendieron a estabilizarse. No obstante, la incertidumbre se instaló en los países de la región y la preocupación por las consecuencias de la materialización del Brexit sigue presente. A pesar de que la importancia de RU desde el punto de vista del comercio y las inversiones varía según los países, lo cierto es que en general no representan un peso enorme para los países latinoamericanos. El socio principal es la UE en su conjunto y los efectos en esta del Brexit pueden indirectamente repercutir en América Latina. Es aquí donde se percibe el mayor peligro. Un “Brexit duro”, o la ausencia de un acuerdo de salida, podría ser muy perjudicial para los 28 Estados, lo que a su vez terminaría impactando a los países latinoamericanos (en especial aquellos con los cuales se tienen mayores intercambios). Pero los riesgos no solo se limitan al comercio o la economía. Más allá de las actuales declaraciones de intenciones en pro del libre comercio y la integración, y en contra de las medidas proteccionistas y de repliegue, habrá que ver cómo reaccionan los países a los impactos políticos que presenta el Brexit. Sabemos que el proceso de construcción europea ha

sido el referente tradicional de los inconclusos procesos latinoamericanos. Una desintegración de la UE, o su debilitamiento, podrían enviar un mensaje en la misma línea a América Latina. Sin embargo, como aún existen demasiadas dudas sobre cómo se desarrollarán las negociaciones, en qué estatus final quedarán las vinculaciones entre la UE y RU, o si podría darse el escenario de un retracto por parte de este último (no abandonar el bloque), queda en suspenso también lo que ocurrirá en las relaciones con los países de América Latina. Estando impedido el RU de negociar con terceros Estados hasta que no salga definitivamente del bloque y renacionalice la competencia para negociar tratados comerciales con terceros, los países de América Latina se verán impedidos de comenzar a negociar formalmente con este su futura relación post Brexit. Por lo tanto, mucho de lo que se juegue a nivel europeo condicionará lo que podría ocurrir en el nivel británico/europeo-latinoamericano. Solo queda observar lo que ocurra en el Viejo Continente y reflexionar sobre lo que se podría ofrecer y esperar de una nueva negociación con RU. Por lo pronto, pareciera ser que el rechazo a las medidas proteccionistas que soplan en los vientos anglosajones (RU y Estados Unidos) están permitiendo abrir ventanas en la relación UE-AL, acelerando o destrabando los procesos actualmente en marcha y ofreciendo nuevas oportunidades para relaciones estrechas en un mundo incierto y en mutación.

# 3

---

*América latina frente a la  
coyuntura económica y política  
internacional*



# *América Latina: notas sobre sus relaciones económicas internacionales a inicios del siglo XXI*



**Oswaldo Rosales Villavicencio\***  
Consultor en Economía Internacional

---

*América Latina debe aprovechar la oportunidad del contexto global y actualizar y diversificar sus relaciones económicas con Estados Unidos, Europa y China. Sin embargo, el principal desafío es interno: necesita diseñar políticas públicas modernas que favorezcan la innovación, la competitividad y el combate al cambio climático. Lo relevante es que en cada una de ellas hay un importante espacio para la cooperación regional.*

En el súper ciclo de las *commodities* 2003-2010, América Latina logró su mayor crecimiento en cuatro décadas. Sin embargo, en el mismo lapso, fue la zona en desarrollo que menos creció. En el periodo 2011-2015 es la zona que más se ha desacelerado y en la década 2011-2020 es la que menos crecerá. Sabemos que en el largo plazo, crecimiento y productividad son sinónimos. Por tanto, lo que estas cifras reflejan es un rezago gigantesco en productividad e innovación. Si no retoma mayores niveles de crecimiento, le será más y más difícil abordar sus rezagos sociales y tecnológicos.

La pregunta no solo es cuáles son las políticas internas que ayudarían a mejorar el rendimiento regional en estas asignaturas pendientes,

---

\* Consultor en Economía Internacional. Ex Director de la División de Comercio Internacional de CEPAL. Ex Director General de Relaciones Económicas Internacionales, Chile.

sino también qué tipo de vínculos debería desarrollar la región con sus principales socios económicos y comerciales para ese desafío. Es esa segunda inquietud la que se aborda someramente en las siguientes líneas.

## **(I) La relación con Estados Unidos: un déficit compartido de estrategia**

Estados Unidos adolece de una clara estrategia para el vínculo con América Latina, en tanto las diferencias ideológicas internas también impiden a ésta contar con una estrategia para el diálogo, negociación y cooperación con aquél. Por razones geográficas, es México quien aparece con la mayor claridad en la respuesta, si bien concentrándose demasiado en el vínculo económico y comercial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), por la Administración Trump. Centroamérica también muestra un fuerte vínculo con Estados Unidos. Junto con Panamá y República Dominicana cuentan con un acuerdo de libre comercio, el CAFTA, que les permite el acceso libre de aranceles al mercado norteamericano para la gran mayoría de sus productos. Sin embargo, en varios de estos países las remesas que envían sus nacionales desde Estados Unidos tienen un efecto sobre el PIB mucho más relevante que el aporte del TLC. Por tanto, si las políticas antimigratorias

de Trump afectan a los trabajadores centroamericanos en Estados Unidos, el impacto económico y social podría ser de significación.

Más al sur, aparecen fuertes diferencias ideológicas que hacen difícil una política regional común frente a Estados Unidos. Colombia, Perú y Chile tienen un TLC con el país del Norte, en tanto Venezuela, Ecuador y Bolivia han tenido serios desencuentros con él. En Mercosur, los países más grandes –Brasil y Argentina– habían mantenido una actitud de cierto distanciamiento hacia las políticas norteamericanas en las administraciones del PT en Brasil y del kirchnerismo en Argentina. Uruguay y Paraguay han tenido posturas más abiertas. Uruguay, sin tener un TLC, negoció con Estados Unidos un acuerdo de inversiones, uno de los capítulos más ásperos en cualquier acuerdo comercial.

El nuevo escenario político en América del Sur desde 2016 sugiere un cambio en esas orientaciones. Ahora es la presencia de Trump en la Casa Blanca la que no ofrece demasiadas posibilidades para innovar en las relaciones hemisféricas.

Pese a las intenciones de Obama de establecer una nueva fase en el diálogo, la política norteamericana hacia América Latina no ha ofrecido más que TLCs, lucha contra las drogas y un interés especial por cuidar la frontera con México en el control

al ingreso de indocumentados. Congelado el ALCA ya desde febrero de 2004, Estados Unidos no ha contado con una propuesta regional que permita avanzar en ese diálogo. Lo más novedoso y significativo fue la política de acercamiento con Cuba que llevó a cabo Obama. Este tema también enfrenta incertidumbre para los próximos años pues la Administración Trump sigue dando señales contradictorias al respecto.

A los pocos meses desde la llegada de Trump a la Casa Blanca, impera la incertidumbre respecto de la política norteamericana hacia América Latina.

La política norteamericana del ALCA y los TLCs contenía una conspicua omisión de trato a las economías más grandes del sur: Brasil, Argentina y Venezuela. Dichos TLCs son del tipo *hub and spoke* y, por tanto, ayudan poco a robustecer los contactos productivos al interior de la región. Esto también indica que Estados Unidos ha subestimado la magnitud del mercado regional.

Transcurridos pocos meses desde la llegada de Trump a la Casa Blanca, impera la incertidumbre respecto de la política norteamericana hacia América Latina. ¿Se concretará la amenaza del

muro que protegería Estados Unidos de la inmigración mexicana? ¿Cómo se financiará? ¿Qué tan distinto sería el nuevo NAFTA, luego de la renegociación? ¿Esta renegociación será bilateral o incluirá a Canadá? Dado el comportamiento de Trump, no es descartable que el efecto neto de las medidas de la Administración Trump en torno a México sea menos drástico que lo que insinuaba la campaña presidencial. La razonable actitud de México ha sido tomar más en serio la diversificación de sus relaciones económicas, apostando a un vínculo más profundo con China, Asia Pacífico, Europa y la propia región. En este sentido, su pertenencia a la Alianza del Pacífico debiera ir ganando relevancia en el futuro.

### **Acumulación de origen entre los TLCs de la región con Estados Unidos**

Es cierto que el ánimo inicialmente proteccionista con que partió la Administración Trump no es el mejor para adoptar medidas que refuercen los intercambios o que estimulen la inversión. Sin embargo, los países que tienen TLCs con Estados Unidos (México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana en el norte y Colombia, Chile y Perú en el sur) no debieran renunciar a obtener la acumulación de origen entre todos estos acuerdos. Esto permitiría que una empresa de cualquiera de los países mencionados

podiera exportar libre de aranceles a Estados Unidos incorporando insumos de cualquiera de los otros 10 países de la región que tienen estos acuerdos. Esta facilidad está presente en el CAFTA y ha permitido un cierto impulso al propio comercio intracentroamericano. Si esta acumulación de origen se generalizase entre todos los socios latinoamericanos que tienen TLCs con Estados Unidos, ello permitiría reforzar los contactos productivos entre estas economías (México con Centroamérica; Colombia-Perú-Chile), favoreciendo la posibilidad de gestar cadenas de valor competitivas, si las políticas públicas acompañan adecuadamente este proceso.

La creciente presencia china en la agenda de comercio e inversión de América Latina debiera presionar a Estados Unidos a adoptar una actitud algo más proactiva en el vínculo con nuestra región. China tiene solo TLCs con Costa Rica, Chile y Perú, pero es un socio comercial destacado en la mayoría de las economías de la región y empieza a serlo también en materia de inversión y financiamiento.

### **Un programa hemisférico de facilitación y ayuda al comercio**

Una opción posible es bregar por un programa hemisférico de Facilitación y de Ayuda al Comercio, que además de la modernización de aduanas incluya inversiones en infraestructura, logística, transporte y capacitación,

con apoyo de la banca multilateral. Las exportaciones que América Latina dirige a Estados Unidos son más diversificadas, contienen más manufacturas y contenido tecnológico que aquellas dirigidas a Asia o a la Unión Europea. Este es un dato estructural que no debiera omitirse en el diseño de políticas. Un programa de tal tipo ayudaría a la diversificación de nuestras exportaciones y facilitaría el comercio intrarregional.

## **(II) Unión Europea- América Latina: una gran posibilidad que se ha subestimado**

La recesión de Brasil en 2015-2017 y su delicada crisis política e institucional han ocultado un notable giro en su política exterior, buscando una inserción internacional más activa, incluyendo participar en acuerdos comerciales regionales y bilaterales.

Durante décadas, Brasil apostó a las negociaciones multilaterales de comercio y a Mercosur en lo regional, impulsando Unasur y los planes de infraestructura en IIRSA (la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana). Sus énfasis globales apuntaron al Consejo de Seguridad de la ONU, a encabezar la FAO y la OMC, marcar presencia en el G20, en los BRICS y construir una relación bilateral privilegiada con China.

## La concreción de un acuerdo Mercosur-UE sería la mejor noticia para la integración regional.

Los resultados de esta estrategia no han sido satisfactorios. El fracaso de la Ronda Doha, la conclusión del TPP y las negociaciones del TTIP entre Estados Unidos y la Unión Europea dieron el campanazo de alerta. Si bien estas negociaciones finalmente no llegaron a puerto, el debate en Brasil alertó respecto de futuros escenarios donde podría enfrentar desventajas arancelarias, de normas regulatorias u otras en EEUU, la UE, Japón y otras economías asiáticas. Si agregamos la creciente incursión china en las importaciones de manufacturas de América del Sur, las perspectivas de mediano plazo para la industria y las exportaciones brasileñas aparecen desafiantes.

Esta inquietud llevó primero a las dirigencias empresariales y luego a las autoridades brasileñas a flexibilizar su postura respecto de los acuerdos comerciales. En ese momento, reanudar la negociación Mercosur-UE apareció como evidente.

### **Relevancia estratégica del acuerdo Mercosur-UE**

Desde 2015, Brasil ha sido proactivo en estas negociaciones. El posterior cambio político en Argentina elevó

su viabilidad, del mismo modo que las señales proteccionistas de Trump avivaron en la UE el interés por cerrar la negociación con Mercosur, luego de haberlo hecho con Canadá.

La concreción de un acuerdo Mercosur-UE sería la mejor noticia para la integración regional, por varias razones.

**Primero**, en la actualidad la UE tiene acuerdos de libre comercio en la región con el Caribe, México, Panamá, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y, en América del Sur, con Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Si se concretase el acuerdo con Mercosur, solo quedarían fuera de estos acuerdos Bolivia, Cuba y Venezuela.

De concretarse, 30 países de la región tendrían acuerdos comerciales con la UE que incluirían capítulos muy similares de servicios, inversiones, compras públicas, entre otros, temas que no están considerados en la mayoría de los acuerdos intrarregionales

**Segundo**, el paso siguiente sería que los países latinoamericanos que tienen acuerdos con la UE se apliquen entre ellos las disciplinas que han comprometido con la Unión. Sería un paso decisivo para una efectiva integración regional, apoyada en el libre movimiento de bienes, servicios, inversiones y personas. Esto no tiene por qué ser un movimiento drástico. Puede ser gradual, incluyendo

excepciones y plazos específicos de adecuación en determinadas normas. En el plano intrarregional, **lo menos relevante son las desgravaciones arancelarias**, dado que ellas están vigentes o pueden seguir pendientes. Lo relevante es la convergencia de normas, disciplinas y manejo de las controversias, ya que allí radican las bases de un mercado regional ampliado, con normas convergentes en comercio de bienes, servicios e inversiones.

**Tercero**, un paso adicional sería conseguir la acumulación de origen entre todos los acuerdos de la región con la UE. Esta lo permite en sus acuerdos con varias subregiones. Con tal acumulación, las exportaciones de cualquier país de América Latina y Caribe podrían utilizar insumos provenientes de cualquier país de la región con acuerdo con la UE, lo que abriría un espacio inédito a la formación de cadenas de valor regionales.

### **El favorable impacto de este acuerdo sobre la integración regional**

El mercado regional es clave para la exportación de manufacturas. Por ejemplo, el 75% de las exportaciones argentinas de manufacturas de media y alta tecnología se dirigen a América Latina. Cualquier esfuerzo serio de reindustrialización debe privilegiar el acceso al mercado regional. Con un mercado regional unificado, como el que resultaría de la consolidación de los acuerdos comerciales con la UE,

incluido el de Mercosur, el comercio intrarregional se vería beneficiado. Como este comercio es el más amigable con las pymes, ello no solo estimularía el crecimiento sino también favorecería la equidad, diversificando empresas exportadoras y proveedores.

### **Importantes beneficios para la UE**

Si acuerda con Mercosur, la UE se anticiparía a China y a Estados Unidos en concluir el primer acuerdo con prácticamente todo un continente. Esto constituiría un éxito de la política internacional europea, anticipándose al ALCA que promovía Estados Unidos y haciendo frente a la competencia china. Más allá de las tribulaciones económicas de corto plazo en América Latina, ningún inversionista serio podría subestimar el potencial de los mercados de bienes y de servicios de la economía regional, así como las perspectivas de crecimiento de sus respectivas clases medias. En el mediano plazo, tales perspectivas, sumadas al efecto favorable sobre la integración regional, son más atractivas que las de Europa.

### **Una mirada estratégica**

Hasta ahora, la visión estratégica del impacto regional del acuerdo Mercosur-UE no está demasiado presente ni en los liderazgos latinoamericanos ni en las dirigencias empresariales. Esto puede ser un tema relevante en la gradual convergencia Alianza del Pacífico-Mercosur. Se trata de desarrollar

acciones conjuntas que transmitan la inquietud a autoridades y dirigencias empresariales europeas respecto de las perspectivas estratégicas del acuerdo, con visitas conjuntas a líderes europeos a Bruselas, Berlín, París y Madrid, con declaraciones de dirigencias empresariales de la región dirigidas a sus contrapartes europeas impulsando el acuerdo y presentando los beneficios que ello supondría tanto para la UE como para nuestra región.

## La UE no consigue doblegar sus presiones agrícolas proteccionistas.

Es cierto que la coyuntura ayuda poco a avanzar en este acuerdo. Pero estas decisiones no se toman con una lupa de corto plazo. Al contrario, son decisiones estratégicas donde debe predominar la inteligencia y la prospectiva. Este acuerdo mejoraría el ambiente económico en Brasil, Argentina y el resto de América del Sur. También generaría buenas oportunidades de negocios en bienes, servicios e inversiones para Europa, eximida de cancelar el arancel externo común que sí seguiría afectando a las exportaciones provenientes de Estados Unidos o China y contando con normativas que favorecerían sus inversiones.

La tarea no asoma fácil. La UE no consigue doblegar sus presiones agrícolas proteccionistas. Sin embargo, la oportunidad existe y hay que

presionar para que la ventana no se cierre. Más que un acuerdo de última generación, lo importante es promover un acuerdo flexible, aunque parcial, de modo de enrielar las relaciones UE-Mercosur a un nivel más compatible con el peso de ambas agrupaciones en la economía mundial.

Si la UE percibe masa crítica regional detrás de este acuerdo; si los países que ya tienen acuerdos con la UE lo respaldan; si la Alianza del Pacífico hace un planteo formal a la Comisión Europea en este sentido, entregando una nota en Bruselas; si nuestros embajadores en Bruselas presionan en conjunto y también lo hacen las agrupaciones empresariales, entonces el escenario podría mejorar.

Un Mercosur más amigable con el comercio y con las inversiones extranjeras sería una inmejorable noticia para el resto de la región, para las perspectivas de la integración regional y para la propia salud de la economía mundial. La UE puede jugar un rol importante en este desafío.

## (III) El creciente vínculo con China

China ya es el primer socio comercial de varios países de la región (Brasil, Chile, Perú, Venezuela) y el segundo o tercero del resto. También es el primer o segundo proveedor de importaciones del conjunto de países de la región. Esta impresionante

incursión de China en la agenda comercial de América Latina, asociada al súper ciclo de las *commodities*, se ha reflejado en una marcada reprimarización de las exportaciones regionales. De allí que diversificar las exportaciones enviadas a China sea un gran desafío, toda vez que apunta a la calidad de su inserción productiva y comercial en la economía del siglo XXI. Ello significa incorporar tecnología y conocimientos a las exportaciones de recursos naturales; establecer vínculos productivos (*clusters*) entre las actividades primarias con las manufacturas y los servicios; profundizar la trazabilidad en exportaciones sustentables de recursos naturales, aplicando nuevas tecnologías; reduciendo la huella de carbono en las exportaciones; mejorando los estándares técnicos y de certificación de calidad y, en fin, participando en cadenas de valor, apoyados en inversiones sino-latinoamericanas.

En ese contexto, un gran desafío es cómo vincular la agenda doméstica y regional de innovación y competitividad con el creciente vínculo comercial con China y Asia Pacífico. En ese sentido, la escala importa: requerimos iniciativas de más amplia cobertura, capaces de atraer recursos de una mayor escala. Ello significa concertar prioridades y esfuerzos entre varios países de la región; privilegiar las aproximaciones plurinacionales y otorgar menos énfasis a las iniciativas unilaterales de

aproximación a China y a Asia Pacífico.

### **Junto con elevar los niveles de comercio bilateral, es necesario reforzar la cooperación comercial entre China y América Latina.**

Ello es clave para mejorar la transparencia en temas sanitarios y fito-zoo sanitarios, asegurarse de que las barreras no arancelarias estén en línea con las provisiones de la OMC; establecer mecanismos de consulta, negociación, mediación y arbitraje para resolver disputas comerciales, con acuerdos negociados para evitar excesivas acusaciones *antidumping* y/o daños severos en producción doméstica. También es posible establecer acuerdos de reciprocidad que establezcan mecanismos de regulación del comercio y de trato especial de sectores sensibles o estratégicos.

### **Elevar y diversificar la inversión china en América Latina**

Considerando el ascenso de los bancos chinos a una escala global y las cuantiosas reservas internacionales chinas, así como la necesidad de usarlas en proyectos de alta rentabilidad, los gobiernos de la región, apoyados en la banca de desarrollo nacional y regional, podrán avanzar en la prefectibilidad de algunos proyectos claves, de modo de facilitar la inversión china. Para elevar y diversificar la inversión china en la región es necesario también que los

inversionistas chinos logren entender los rasgos político-institucionales de América Latina, tales como la separación de poderes, legislación sobre visas, trabajo, medio ambiente y el rol de sindicatos y de la sociedad civil.

Para elevar y diversificar la inversión china en la región es necesario también que los inversionistas chinos logren entender los rasgos político-institucionales de América Latina.

Las reformas económicas en curso en China muestran crecientes inversiones chinas en el extranjero, transitando desde las iniciales en recursos naturales, realizadas por grandes empresas estatales, hasta otras en manufacturas y servicios de creciente complejidad tecnológica, realizadas por empresas privadas. América Latina debiera anticipar esa transición, la misma que ya se aprecia en las inversiones chinas en Europa y en Estados Unidos. El objetivo debiera ser atraer inversiones chinas en infraestructura, manufacturas y servicios, así como atraer tecnologías chinas para incorporar densidad tecnológica a nuestros recursos naturales, y para establecer enlaces entre recursos naturales,

manufacturas y servicios. Por ejemplo, si de energía solar se tratase, el desafío sería construir distritos tecnológicos solares, incorporando no solo la producción de paneles solares sino también la tecnología, ingeniería y servicios relacionados.

Las gigantescas oportunidades de inversión y financiamiento que enfrentan las empresas chinas en la iniciativa *One Belt, One Road* obligan a que la región pueda también ofrecer oportunidades de amplia escala, que involucren a varios países y gobiernos, de modo de gestar oportunidades atractivas y competitivas.

La región también debiera evaluar diversas opciones de uso del renminbi en operaciones de comercio e inversión en América Latina, de modo de reducir el costo de transacción para exportadores latinoamericanos y para inversionistas chinos. Mientras mayor sea la escala de estas operaciones, incluyendo participación de bancos de varios países, mayor será la probabilidad de concreción de iniciativas relevantes.

Hay que explorar fórmulas de cooperación que apoyen la diversificación exportadora de pymes latinoamericanas, con aportes de la banca china para operaciones de crédito colectivo a pymes o con un fondo para diversificación y calidad de pymes exportadoras, apoyados en esfuerzos conjuntos de CAF, BID y el China Development Bank.

Hay que explorar fórmulas de cooperación que apoyen la diversificación exportadora de pymes latinoamericanas.

Por último, una gran iniciativa de cooperación sería establecer un Edificio América Latina en Pekín donde converjan las actividades de gobierno y empresas de la región: organismos de promoción comercial y de inversiones; las cámaras empresariales; atención de misiones empresariales; *pool* de servicios secretariales, logísticos y de traducción: festivales de cine, música; exposiciones artísticas y editoriales. En un escenario tan demandado y pleno de iniciativas provenientes de todo el mundo como es Pekín, los países de América Latina no están hoy en condiciones de presentar un mensaje que los identifique y diferencie frente al gobierno, las empresas, la academia y los ciudadanos chinos. Un edificio de este tipo ayudaría a cerrar parte de esa brecha de desconocimiento y su financiamiento podría provenir tanto de la cooperación china como de la banca regional de desarrollo.

### **Aprovechar la oportunidad**

Una perspectiva de elevado crecimiento en la China de los

próximos 10 ó 15 años abre la posibilidad de un ciclo largo de favorables términos de intercambio para las economías de América del Sur, facilitando contar con recursos inesperados que permitirían cerrar las brechas en innovación y competitividad, si son bien usados.

Si esta posibilidad histórica es utilizada para avanzar en los procesos de innovación, competitividad e internacionalización de empresas latinoamericanas y mayor presencia en cadenas globales o regionales de valor, entonces será posible avanzar simultáneamente en los desafíos de crecimiento, equidad e inserción internacional. Si no se aprovecha bien el momento, podría acentuarse el proceso de reprimarización exportadora, estableciendo modalidades renovadas del vínculo centro-periferia entre China y América Latina.

## **(IV) Más y mejor cooperación e integración regional: la verdadera clave**

El principal desafío es interno y consiste en saber vincular la agenda doméstica de innovación y competitividad con el renovado vínculo económico con China, por una parte, y para actualizar las relaciones económicas con Europa y Estados Unidos, por otra. Por

ejemplo, abordar en serio el reclamo por la **reprimarización exportadora** del comercio con China supone contar internamente con una oferta competitiva de exportaciones no tradicionales, intensivas en innovación y conocimiento, lo cual a su vez reclama modernas políticas de desarrollo productivo, orientadas a favorecer la productividad, la innovación, avances en infraestructura, transporte y logística y la calidad del recurso humano.

El principal desafío es interno, diseñando políticas públicas modernas que favorezcan innovación, competitividad y combate al cambio climático.

Siendo pues importante actualizar y diversificar las relaciones económicas de la región con Estados Unidos, Europa y China, es claro que el principal desafío es interno, diseñando políticas públicas modernas que favorezcan innovación, competitividad y combate al cambio climático. Lo relevante es que en cada una de ellas hay un importante espacio para la cooperación regional. En la medida en que usemos activamente esos espacios, se generarán oportunidades atractivas de comercio e inversión tanto para el comercio intrarregional como para diversificar nuestros vínculos de comercio e inversión con cada uno de nuestros principales socios extrarregionales.



# Las alternativas a los procesos de integración regionales

**Félix Peña\***

Instituto de Comercio Internacional-fundación ICBC

---

*Hay en América Latina mucha experiencia acumulada en materia de integración regional, pero a la vez, está la percepción de que objetivos y métodos empleados deben ser adaptados ahora a nuevas realidades globales y también a la de los propios países latinoamericanos.*

## **¿Hacia una renovación de la idea de integración regional latinoamericana?**

Durante las últimas seis décadas los países latinoamericanos han acumulado un rico acervo de distintos tipos de procesos de integración regional. Un rasgo común a esos procesos ha sido el de una distancia, a veces grande, entre resultados concretos logrados y objetivos formales propuestos, que en ocasiones eran muy ambiciosos. Ello ha contribuido, incluso, a un cierto escepticismo social sobre la viabilidad de la idea de integración regional, especialmente cuando es entendida en el sentido de la superación de los respectivos espacios nacionales, fuere ello en el plano económico —expresado, por ejemplo, en el

---

\* Director del Instituto de Comercio Internacional - Fundación ICBC y de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales - UNTREF.

concepto de un mercado común o de una unión económica— y más aún, en el político —expresado, por ejemplo, en el concepto de una comunidad supranacional—.

Los países de la región se están planteando el interrogante sobre cuáles podrían ser las alternativas para continuar desarrollando sus objetivos de una mayor integración económica.

Como ocurriera en otras oportunidades, los países de la región se están planteando el interrogante sobre cuáles podría ser las alternativas que se abren para continuar desarrollando sus objetivos de una mayor integración económica. Y no necesariamente la vinculan a la idea de una nueva unidad económica o política superadora de los espacios nacionales.

El concepto de integración está crecientemente asociado al trabajo conjunto entre naciones soberanas que no pretenden dejar de serlo y que es, además, voluntario y con vocación de permanencia, con marcos institucionales y reglas de juego comunes que faciliten la conectividad y la concertación, la compatibilidad y

la convergencia entre los respectivos sistemas políticos, económicos y sociales nacionales. Un elemento central de la integración así entendida es que al ser voluntaria la participación en ella del respectivo país, este puede optar en algún momento por retomar su total independencia de acción, cualesquiera que fueren los costos de tal decisión. Distintos ejemplos ilustran que ello es posible, como el retiro de Chile del Grupo Andino, de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones y, en especial, del denominado Brexit, con el retiro del Reino Unido de la Unión Europea.

El mencionado interrogante se observa, en especial, en el debate interno de cada país sobre cómo continuar procurando un objetivo de una mayor integración regional. Tal objetivo en general ha tenido una consideración positiva en las respectivas ciudadanía, en la medida en que se lo visualice como superador del conflicto y la confrontación entre realidades nacionales contrapuestas. Y, por cierto, en la medida en que se perciba su potencial para generar progreso y bienestar para cada una de las respectivas sociedades.

Tal interrogante se ha instalado con intensidades diversas, según sea el respectivo país e incluso subregión, por varias razones.

Una razón es una percepción generalizada de que los procesos de integración regional no han producido

los ambiciosos resultados procurados. Ha sido, en estos últimos años, el caso del Mercosur. Incluso algunos de esos procesos, si bien generaron fuertes expectativas, luego perdieron vigencia y no solo su eficacia. Fue el caso del Grupo Andino, luego transformado en la Comunidad Andina de Naciones.

Una segunda razón es que también en otras regiones del mundo procesos de integración regionales como el de la UE, que en su momento fueron presentados como modelos para la región latinoamericana, tanto por su dimensión económica como política, están hoy enfrentando significativas crisis no solo metodológicas (cómo trabajar juntos) pero incluso existenciales (por qué trabajar juntos). O también negociaciones comerciales interregionales, que no han penetrado en la realidad a pesar de la densidad mediática de su período de gestación, tal el caso del Trans-Pacific Partnership (TPP), que ha entrado en una zona de incertidumbre tras el retiro de Estados Unidos, uno de sus principales países impulsores.

Y una tercera razón es la percepción de que los cambios estructurales profundos que se están operando en el sistema multilateral del comercio mundial, institucionalizado primero en el GATT y luego en la OMC, así como el relativo estancamiento de propuestas que aspiraban a ser superadoras de tal sistema de alcance global —tales los casos del TPP y del Trans-Atlantic Trade and Investment

Partnership, que fuera impulsado por EEUU y por la UE—, requieren ahora la elaboración de propuestas más innovadoras para la integración económica en los espacios regionales e interregionales. E, incluso, pueden requerir un rediseño del actual sistema multilateral del comercio mundial —que proviene de una realidad muy diferente a la actual—, al menos en lo que se refiere a lo que pueden ser los acuerdos comerciales preferenciales entre países miembros (artículo XXIV del GATT), a fin de evitar que conduzcan a una fragmentación de la economía global.

Hay en América Latina mucha experiencia acumulada en materia de integración regional.

Esas tres razones están vinculadas entre sí, al menos en el caso latinoamericano. Hay en América Latina mucha experiencia acumulada en materia de integración regional, pero, a la vez, está la percepción de que objetivos y métodos empleados deben ser adaptados ahora a nuevas realidades globales y también a la de los propios países latinoamericanos. Y, asimismo, se han ido erosionando modelos provenientes de otras regiones, o de planteamientos teóricos y prácticos elaborados en realidades políticas y económicas diferentes a las que hoy predominan en el mundo y en la región.

## ¿Por qué y cómo se desarrolla un proceso de integración regional?

Si bien es posible observar hoy un cierto desencanto con respecto a la experiencia de integración regional latinoamericana —desencanto que difiere según sea el proceso concreto del que se trate—, el mismo parecería estar más concentrado en el plano metodológico que en el existencial.

Un aspecto controvertible de los enfoques metodológicos que suelen predominar es considerar que la integración requiere ceder soberanías nacionales.

El plano existencial se refiere a los factores que impulsan a una acción concertada entre un grupo de países —sean de la región o de algunas de sus subregiones—, que tiene vocación de permanencia e institucionaliza una estrecha cooperación e incluso integración entre sus sistemas económicos y eventualmente políticos. En la experiencia acumulada en distintas regiones del mundo, se observan razones favorables al trabajo conjunto de las respectivas naciones, que pueden ser complementarias. Son razones que estuvieron presentes en

experiencias latinoamericanas en las últimas seis décadas.

Sin perjuicio de otras, las principales razones han sido —y seguirían siendo hoy— tres. En primer lugar, la de generar condiciones para el predominio de la paz y la estabilidad política entre los países pertenecientes a un mismo espacio geográfico, sea este el de la región en su conjunto o el de sus diferentes subregiones. En segundo lugar, la de mejor conectar los distintos mercados nacionales y sus respectivos sistemas productivos, a fin de fortalecer las condiciones para el desarrollo económico, social y tecnológico, y para una inserción competitiva en la economía mundial. Y, en tercer lugar, la de generar una plataforma para mejor proyectar las respectivas economías nacionales hacia el resto del mundo, potenciando la capacidad de colocar en terceros mercados, bienes y servicios que sean considerados como competitivos.

El plano metodológico se refiere a mecanismos y cursos de acción que permiten desarrollar el trabajo conjunto entre un grupo de naciones soberanas, tornándolo sustentable a través del tiempo. Es aquí donde se observa hoy una mayor necesidad de innovar y de adaptar la integración latinoamericana a realidades globales y regionales, capitalizando la ya larga experiencia adquirida. Es quizás el plano en el cual se observa una mayor obsolescencia de

algunos marcos teóricos, conceptos y paradigmas desarrollados en la perspectiva de otros momentos históricos y de otras regiones.

Un aspecto controvertible de los enfoques metodológicos que suelen predominar es considerar que la integración requiere ceder soberanías nacionales. Esto implica en el imaginario colectivo de una nación compartir no solo objetivos y políticas pero, sobre todo, transferir a órganos comunes —que se suelen denominar “supranacionales”— las potestades propias de una unidad autónoma de poder en el sistema internacional. Se ha señalado que ello implica construir un espacio de integración regional a partir de hipotéticas racionalidades supranacionales y no de concretas realidades nacionales. Los antes mencionados casos de naciones que optaron por retirarse de un proceso de integración ilustran sobre que muchas veces se ha confundido el ceder en forma irreversible las competencias soberanas de una nación independiente con el compartir el ejercicio de tales competencias en órganos comunes a un grupo de naciones que participan en los procesos que conducen a la adopción de decisiones conjuntas, pero preservan el poder de retirarse del pacto de integración, si así lo entienden conveniente. Ello sin perjuicio de los costos políticos y económicos que tal retiro pueda producir al respectivo país o al conjunto de países asociados.

## ¿Qué factores pueden tornar sustentable un proceso de integración?

Las experiencias acumuladas por los países latinoamericanos en las últimas seis décadas, como también las de otras regiones y, en especial, la de la integración europea, permiten apreciar algunos factores que más pueden contribuir a la sustentabilidad a través del tiempo de un proceso de integración regional.

La construcción de un espacio de integración requiere una continua adaptación a los cambios que se producen en los distintos países miembros y en el entorno externo.

Sin perjuicio de otros, los factores que se enuncian a continuación parecen ser los que más pueden incidir —por su presencia, su ausencia o su debilidad— en que un proceso de integración regional sea sustentable en el largo plazo, más allá de sus eventuales avances y retrocesos:

- La existencia de estrategias nacionales de cada uno de los países participantes del proceso de integración. Es un requerimiento esencial si se valora una construcción

impulsada desde abajo y no desde arriba, como podría ser el caso en el que algún país —perteneciente o no al grupo que aspira a integrarse— o un organismo internacional, genere presión para que el grupo de países se integre y, a tal efecto, provee los recursos que puedan considerarse necesarios. Una construcción *bottom-up*, por el contrario, requiere que el impulso a la integración se origine en cada uno de los países participantes y, en especial, en sus bases sociales. Si ello es así en el caso del momento fundacional, lo será con más razón luego si se aspira a generar un dinamismo que contribuya a tornar sustentable un proceso de integración por su adaptación a los continuos cambios que se operan en las realidades. Un proceso de integración voluntario entre naciones soberanas, construido de abajo hacia arriba, requiere que cada nación y sus respectivos sectores económicos y sociales, tengan ideas claras de qué quieren y pueden obtener en su acción conjunta con los otros países socios.

- La lectura compartida entre los países miembros de hechos y tendencias que se observan en el entorno externo en el que se inserta un proceso de integración. En la medida en que la integración esté orientada a potenciar la capacidad de inserción internacional de sus países miembros, adquiere mayor relevancia práctica la calidad de los diagnósticos que se puedan desarrollar sobre el valor de la región para protagonistas

relevantes del sistema internacional, y sobre las tendencias que permiten anticipar desplazamientos de ventajas competitivas en el plano global.

- La oportuna adaptación de objetivos, cursos de acción y reglas de juego a los cambios que se produzcan en las realidades de los países participantes y en el entorno externo del proceso de integración. Salvo que un proceso de integración regional se haga en un contexto en el que uno de los países miembros tiene marcada superioridad sobre los otros, la construcción de un espacio de integración requiere una continua adaptación a los cambios que se producen en los distintos países miembros y en el entorno externo. Es más difícil en tales casos aplicar el criterio de “*one shot integration*”, en el que las reglas se fijan con la idea de que sean de “una sola vez y para siempre”.

- Un equilibrio dinámico entre los requerimientos de flexibilidad y de previsibilidad en las estrategias, políticas y reglas de juego que se utilizan para desarrollar un proceso de integración. La flexibilidad que requiere navegar entornos económicos y políticos volátiles, como suelen ser los latinoamericanos, tiene que conciliarse con un grado de previsibilidad en las reglas de juego que incentiven la inversión productiva. Tal equilibrio puede lograrse, por ejemplo, con la introducción de distintos tipos de válvulas de escape aplicadas con criterios objetivos y por plazos

limitados, y con un eficaz control jurisdiccional.

- La transparencia y la participación de las respectivas ciudadanías y de los sectores sociales interesados en las decisiones que orientan el desarrollo de un proceso de integración y, en especial, en las que crean nuevas reglas de juego o adaptan las existentes.
- La calidad de los procesos de decisión que permitan concertar intereses nacionales de los distintos países miembros. Ello requiere alguna variante de mediación entre los respectivos gobiernos y, en particular, prever que las iniciativas deban ser preparadas por una instancia independiente de los países miembros. Es más importante aún cuando hay desigualdad de dimensión y de poder relativo entre los socios.
- La eficacia de los mecanismos de control de legalidad y de los que faciliten la solución de controversias originadas en la apreciación de las reglas de juego pactadas para desarrollar el proceso de integración.

## ¿Cuáles son las alternativas que se observan para la integración regional?

En principio, puede considerarse que los países latinoamericanos tienden hoy a ver los profundos

cambios que se están produciendo en el entorno internacional como desafíos que impulsan a una acción conjunta. Parecería predominar una visión positiva de oportunidades que se están generando en un mundo más poblado, conectado y diverso. En especial, el crecimiento de la clase media urbana en los países re-emergentes y emergentes es un factor que se observa con optimismo dadas las ventajas competitivas que hoy caracterizan a muchos países de la región, especialmente por su riqueza en recursos naturales, su capacidad para producir alimentos inteligentes, la creatividad e imaginación de una población con marcado mestizaje cultural y el ser, por contraste con otras, una región sin conflictos profundos e inmanejables entre sus países.

Los países latinoamericanos tienden hoy a ver los profundos cambios que se están produciendo en el entorno internacional como desafíos que impulsan una acción conjunta.

En tres frentes se observan hoy planteamientos orientados a generar enfoques alternativos con incidencia en el desarrollo de los procesos

de integración regional. El primero resulta del planteamiento estratégico propuesto por el gobierno de Chile, en el sentido de fijar como un objetivo principal de la región el de la “convergencia en la diversidad”. Era por lo demás un objetivo que está presente en el Tratado de Montevideo de 1980 que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Los otros dos frentes se vinculan al plano de la gobernanza comercial regional y al de la global.

Los procesos de integración implican tres dimensiones: la nacional, la regional y la global.

Cada uno de tales frentes implica conciliar tres dimensiones que no siempre se han visto como complementarias en los respectivos procesos de integración latinoamericana. Una es la dimensión nacional, en la que la integración es entendida como forma de fortalecer las respectivas identidades nacionales y de potenciar los sistemas productivos de cada país. La otra es la dimensión regional —o subregional— en la que se la visualiza como ámbito que permite alcanzar objetivos considerados valiosos a través del trabajo conjunto con los países con los que se comparte un espacio geográfico. Y la tercera es la dimensión global —e interregional— que implica concebir el desarrollo

nacional y la integración regional, como estrechamente asociadas con la idea de una inserción activa y asertiva en el mundo, y que conduce a valorar una competencia comercial basada en reglas pactadas en el sistema multilateral del comercio mundial. Los tres frentes son: el de la articulación entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur; el de la ALADI potenciada en su dimensión latinoamericana; y el del sistema multilateral del comercio mundial institucionalizado en la OMC.

El primer frente se reflejó en el comunicado conjunto de la reunión ministerial Alianza del Pacífico-Mercosur, realizada en Buenos Aires el 7 de abril del 2017. En esa reunión los ministros **“intercambiaron opiniones sobre la coyuntura internacional y coincidieron en la importancia de responder a los retos actuales, a través de la intensificación de los esfuerzos a favor del libre comercio y de la integración regional”**. Además, los ministros **“consideraron oportuno establecer líneas de trabajo en facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial, apoyo a las PYMES e identificación de posibles cadenas regionales de valor”**. A tal efecto aprobaron una hoja de ruta e instruyeron al Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico y al Grupo Mercado Común (GMC) del Mercosur a reunirse periódicamente, para avanzar en los temas identificados entre ambos mecanismos de integración.

El segundo frente se está reflejando en la iniciativa del Secretario General de la ALADI, aprobada por los países miembros, de preparar bases para un acuerdo económico comercial integral latinoamericano. La ALADI compartirá el desarrollo de esta iniciativa con la CEPAL, la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el INTAL. Las cuestiones sobre las que se trabajará —comenzando por la reunión de un grupo de expertos— son acceso a mercados, reglas de origen, inversiones, comercio de servicios, propiedad intelectual, compras públicas, defensa comercial, restricciones técnicas, medidas sanitarias, facilitación de comercio, tratamiento de asimetrías, política de la competencia, salvaguardias, solución de controversias, acumulación de origen y cadenas de valor, entre otras. Son todas ellas cuestiones, por lo demás, fundamentales para la eficacia que se logre en los objetivos de la integración regional. Forman parte, por ende, de las agendas de los respectivos procesos subregionales, tales como el Mercosur, la Alianza del Pacífico, el Mercado Común Centroamericano y también la Comunidad del Caribe.

Son cuestiones que permiten, además, medir la distancia que pueda existir entre teoría y realidad, entre retórica y concreciones, medidas por flujos de comercio y de inversiones productivas, en los respectivos procesos de integración.

El tercer frente se refiere a la gobernanza comercial global. En la reciente reunión de la Alianza del Pacífico y del Mercosur fue abordada como un tema central. Se reafirmó la importancia que para la región tiene un sistema multilateral de comercio abierto, previsible, transparente, inclusivo y basado en reglas internacionales. Se comprometieron a trabajar con el objetivo de lograr en la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires, en diciembre próximo, resultados concretos a fin de avanzar en las negociaciones comerciales multilaterales —sean las de la Ronda Doha u otras— y fortalecer el papel de la OMC para hacer frente a los desafíos del siglo XXI.

En nuestra opinión, la eficacia con la que se logre avanzar en estos tres frentes condicionará el futuro de la integración latinoamericana.



# América Latina: Integración regional y globalización



**Guillermo Perry \***  
Economista y político

---

*En el nuevo contexto global, con el ascenso de tendencias proteccionistas, América Latina debe reconsiderar su posición frente al comercio y la globalización, y precisar qué papel puede y debe cumplir en esa nueva estrategia la integración regional.*

## El contexto global

La rápida expansión del comercio internacional a partir de la Segunda Guerra Mundial impulsó, en conjunto con otros factores asociados con esta nueva era de globalización, las décadas de mayor crecimiento de la economía mundial en la historia. Este proceso tuvo consecuencias muy positivas: hubo un considerable crecimiento de las clases medias en los países en desarrollo y nunca antes, en tan poco tiempo, salieron tantas personas de la pobreza. La revolución informática permitió una difusión amplísima de la información y el conocimiento y alentó un proceso exponencial de globalización financiera, con todas las ventajas y riesgos que ello implica. Paralelamente, hubo un

---

\* Ex ministro de Hacienda de Colombia. Ha sido economista jefe para América Latina y Caribe en el Banco Mundial.

importante avance en temas como el de la protección internacional de los derechos humanos y un principio de acción colectiva global frente a los retos ambientales del planeta.

Este periodo dorado puede estar llegando a su fin. El comercio mundial se ralentizó desde la crisis financiera global de 2009, por razones aún no suficientemente comprendidas, y dejó de ser un motor del crecimiento global. Y el descontento creciente entre trabajadores de baja calificación en el primer mundo, como consecuencia del estancamiento de su ingreso real, debido en parte a la globalización y principalmente al cambio tecnológico intensivo en habilidades, ha conducido a la emergencia y fortalecimiento de movimientos y liderazgos políticos anticomercio y antiinmigración. El más preocupante es el ascenso a la presidencia de Estados Unidos, país que fuera desde la posguerra el principal promotor del libre comercio, de un dirigente con una retórica proteccionista y xenófoba, que amenaza con generar trabas significativas al ya débil comportamiento reciente del comercio mundial y a echar atrás avances importantes recientes en materia de regulación financiera y acuerdos ambientales.

Las autoridades del resto del mundo se están viendo obligadas a enfrentar estas amenazas y a reconsiderar su posición frente a la globalización.

El caso más notable es el de China, cuyo gobierno ha buscado erigirse en nuevo campeón de la globalización y el libre comercio ante el vacío dejado por la retirada de Estados Unidos. Pero también los líderes europeos y de otras regiones han comenzado a asumir posiciones críticas frente a la nueva política estadounidense y a preparar estrategias defensivas.

Es en este contexto en el cual debe replantearse el rol de la integración económica regional. América Latina, como otras regiones, se ve obligada a reconsiderar su posición frente al comercio y la globalización y a precisar el papel que en esa nueva estrategia puede y debe cumplir la integración regional.

## **América Latina: de la retórica integracionista hacia el regionalismo abierto**

A diferencia de otras regiones emergentes, como el Asia en desarrollo, América Latina tuvo una relación incómoda con el libre comercio y la globalización. De hecho, el periodo de mayor expansión del comercio mundial, en las primeras décadas de la posguerra, nos encontró en la etapa más entusiasta de la sustitución de importaciones a nivel nacional y de ampliación de los mercados domésticos a través de diversos mecanismos de integración

regional. En efecto, iniciativas como ALALC, ALADI, el Grupo Andino y Mercosur se inscribieron en una visión amplia de sustitución de importaciones a nivel regional o subregional. La integración regional se concibió como una alternativa a la inserción global o, al menos, como una etapa de preparación para una integración global futura más exitosa.

## América Latina es aún hoy día la región en desarrollo con menos comercio intrarregional.

Sin entrar a juzgar los méritos o inconvenientes de esta visión, se debe señalar que tanto el comercio intrarregional, como otros aspectos de la integración económica regional (como son la integración física y financiera), avanzaron muy lentamente y en forma espasmódica. Por ello, América Latina es aún hoy día la región en desarrollo con menos comercio intrarregional (ver gráfica 1). En consecuencia, debe reconocerse que la considerable retórica de integración regional no produjo hechos comparables a la ambición de las intenciones planteadas. Al mismo tiempo, América Latina se mantuvo como una de las regiones menos abiertas al comercio mundial (ver gráfica 2). El contraste con Asia no puede ser mayor: los países asiáticos alcanzaron al mismo tiempo altos niveles de integración al comercio

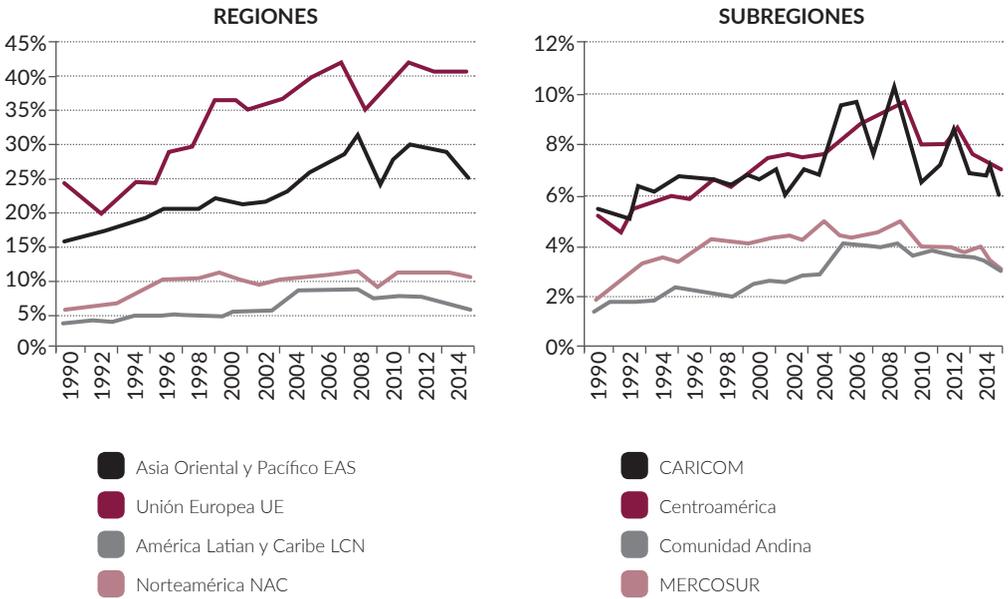
mundial y altos niveles de comercio intrarregional, a través de una visión más pragmática de la integración regional como complemento a su inserción global.

Por supuesto que se observan diferencias importantes entre subregiones de América Latina a lo largo del tiempo. Como se aprecia en las gráficas 1 y 2, Centroamérica (Mercado Común Centroamericano) y el Caribe (Caricom) son subregiones con altos niveles de comercio global e intrarregional. Estos países, en razón a su tamaño y su proximidad geográfica con el enorme y dinámico mercado norteamericano, entendieron desde hace tiempo que deberían integrarse entre ellos, y con el resto del mundo, y que había sinergias considerables en promover ambas estrategias al mismo tiempo. Los países centroamericanos profundizaron el proceso iniciado en 1960 constituyendo un mercado común en 1991 y luego negociando conjuntamente CAFTA con los Estados Unidos (ratificado en 2005) y luego con la Unión Europea (2010). La integración económica en estas subregiones no se limita a lo comercial (ha habido iniciativas importantes en el ámbito financiero, laboral y de infraestructura) y ha construido instituciones subregionales importantes, especialmente en el Caribe inglés.

México es un caso particular, con una alta integración económica con los mercados de Norteamérica

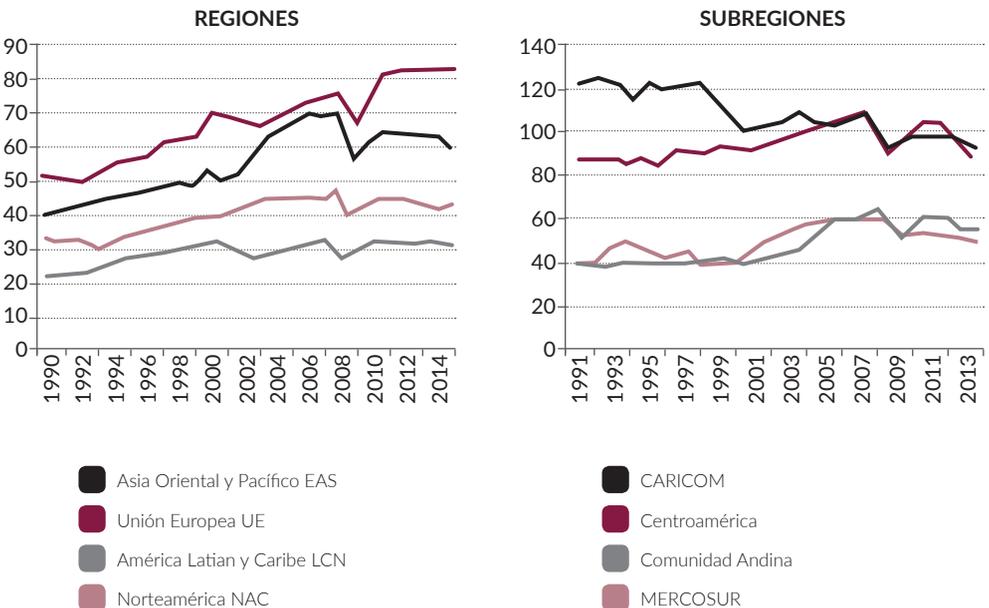
## Gráfico 1

### Comercio intrarregional/GDP por regiones y subregiones



## Gráfico 2

### Comercio (X+M)/GDP por regiones y subregiones



desde 1994, a través de NAFTA, y una muy baja con América Latina. Y Chile es una excepción en América del Sur, habiendo optado por una ambiciosa estrategia de integración comercial global desde la década de los 80, mediante una política de aranceles planos y bajos, muy escasas restricciones arancelarias y una red muy compleja de tratados de libre comercio (TLC) con países de la región y de otras regiones.

América Latina no se puede quedar cruzada de brazos ante el impacto que podrían tener las amenazas proteccionistas del nuevo gobierno norteamericano.

Los bajos índices de integración comercial global e intrarregional son, por lo tanto, patrimonio casi exclusivo de los miembros de Mercosur y la Comunidad Andina (gráficas 1 y 2). Sin embargo, Perú y Colombia se embarcaron desde los 90 en una estrategia de apertura comercial global, y en la década pasada, suscribiendo tratados de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea y otros. Posteriormente promovieron la integración de los países latinoamericanos de la región pacífica, con miras a una mayor integración con Asia. Como el proceso avanzaba

lentamente, procedieron a formar con Chile y México la Alianza del Pacífico en 2011, un proceso pragmático de integración profunda (en lo comercial y en otras áreas) y abierta al ingreso de otros países (el de Costa Rica y Panamá están en curso).

Hoy hay en la región, por tanto, varios procesos dinámicos de lo que se ha denominado 'regionalismo abierto'. (Este término fue popularizado por la CEPAL en *La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, 1994). Como discuto a continuación, las circunstancias actuales hacen conveniente y permiten dar un empuje adicional a estos procesos. Y, conjuntamente con cambios ocurridos en la orientación política de los gobiernos de Argentina y Brasil, podrían permitir cambios en la orientación comercial de esa importante agrupación y el inicio del ansiado proceso de convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico que han venido promoviendo la presidenta Bachelet y la CEPAL (*La Alianza del Pacífico y el Mercosur: Hacia la convergencia en la diversidad*, 2014).

## Los retos y oportunidades de la coyuntura

La coyuntura descrita en la primera sección presenta retos considerables, pero también oportunidades importantes. América Latina no se puede quedar cruzada de brazos ante el impacto que podría tener

sobre la región la concreción de las amenazas proteccionistas del nuevo gobierno norteamericano. Los riesgos son mayores para los países que dependen más del comercio y los flujos financieros con Estados Unidos (México, Centroamérica y el Caribe) y menos para quienes dependen menos de ese comercio y esos flujos (Argentina, Brasil). Pero el impacto indirecto podría llegar a ser especialmente alto para América del Sur en la eventualidad de que la aplicación de medidas proteccionistas de Estados Unidos contra China, o el desencadenamiento de una guerra proteccionista general ante la eventual imposición de un *Border Adjustment Tax* (en discusión en los círculos cercanos al gobierno Trump), condujeran a una mayor desaceleración de China y la economía mundial. Esta eventualidad tendría impactos significativos sobre toda la región a través de una mayor ralentización del comercio mundial y, particularmente, para los países exportadores de productos básicos a través de un nuevo descenso en sus cotizaciones internacionales. No sobra señalar que este impacto se agravaría por menores flujos de capital (especialmente de inversión extranjera) hacia Suramérica, ya que estos están estrechamente vinculados con el comercio y con los precios de los productos de exportación, como ha resultado evidente desde 2013.

Hay tres avenidas de acción colectiva que permitirían mitigar los efectos

de esas eventualidades. Y las tres constituyen acciones que, de todas maneras, convendrían a la región, así no se concreten las amenazas proteccionistas provenientes del Norte, y que se pueden viabilizar en la actual coyuntura. De ahí las oportunidades

## **1. Hacia un mayor regionalismo abierto**

Una mayor integración económica regional podría ayudar a mitigar en algo el impacto eventual de las amenazas proteccionistas del Norte. Y dado el bajo nivel de integración *de facto* en la región como un todo y, en particular, en Suramérica, resultaría beneficioso en cualquier caso, siempre y cuando no se oponga a una mayor integración económica con otras regiones (ver numeral siguiente). La oportunidad de profundizar la integración abierta en Centroamérica, el Caribe y la Alianza del Pacífico no se debería dejar pasar. Como ya se dijo, México, Centroamérica y el Caribe serían los más afectados con medidas proteccionistas directas y, por tanto, está en su interés profundizar los lazos económicos entre ellos, con otros países de la región y con otras regiones del mundo.

La Alianza del Pacífico, en particular, podría dar pasos adicionales en dos direcciones. Primero, profundizando la integración entre sus miembros actuales. Aunque el comercio mutuo está liberado en casi su totalidad, y se

ha avanzado mucho en armonización y acumulación de reglas de origen, queda aún mucho por hacer en facilitación del comercio y promoción de cadenas de valor subregionales. En adición, aunque hay iniciativas promisorias de integración financiera como el MILA, existe el reto de evolucionar hacia una única bolsa de valores o cuando menos facilitar la acción de inversionistas institucionales (fondos mutuos, fondos de pensiones, compañías de seguros) de la subregión o de fuera de ella, en un mercado de capitales con una mayor integración física y regulatoria (Perry, G. y Auvert, D., *Financial Integration in the Pacific Alliance*, IDB and Woodrow Wilson Center, 2016). Una bolsa de valores plenamente integrada sería la quinta más grande en el mundo en desarrollo y son bien conocidas las economías de escala que caracterizan los mercados de capitales, por razones de liquidez y diversificación de riesgos.

No sobra señalar la importancia potencial de este desarrollo en un periodo de menores flujos de capital hacia la región, como el que podría producirse con una desaceleración mayor de la economía y el comercio mundial y un menor nivel de los precios de los productos básicos de exportación. Pero hay mucho que hacer también para mejorar la integración *de facto* que ha comenzado a ocurrir en los sectores bancarios y de seguros, así como en otras áreas (infraestructura, laboral) que podrían traer considerables

beneficios comerciales y de eficiencia económica.

En segundo lugar, la Alianza podría adoptar una actitud más agresiva en facilitar y promover el ingreso de nuevos miembros y la profundización de sus relaciones económicas con Europa y el Asia, y con Mercosur.

Una bolsa de valores plenamente integrada sería la quinta más grande en el mundo en desarrollo.

Este último punto es fundamental a mediano y largo plazo. Diversos analistas de la integración latinoamericana (ver, en particular, Estevadeordal, A. et al. *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas: Special Report on Integration and Trade*, IDB, 2009) han puesto de presente que su mayor reto actual consiste en completar la red de tratados comerciales (virtualmente inexistente entre los países de Mercosur con Centroamérica y México), en armonizar las reglas de origen y otras disposiciones del llamado “cuenco de espaguetis” que caracteriza las relaciones comerciales intra y extrarregionales y en desarrollar la infraestructura y la logística que faciliten el comercio. En el pasado, algunos miembros de Mercosur (Brasil, Argentina y Venezuela) fueron poco partidarios de hacer acuerdos con la Alianza del Pacífico por

diferencias ideológicas y de política económica y, en el caso de Brasil, porque no quería ver amenazado su pretendido hegemonismo económico en Suramérica ante un mayor involucramiento de México en esta subregión. Los cambios de orientación ideológica y de política económica que han traído los nuevos gobiernos de Brasil y Argentina, así como las crisis económicas por las que han atravesado estos dos países y Venezuela (cuya incidencia en Mercosur y la región está muy disminuida por la profundidad de crisis económica, política y democrática), han abierto la posibilidad de que se inicien conversaciones al respecto entre los dos bloques. Las amenazas proteccionistas del Norte proveen un incentivo adicional para ello. No se debería desaprovechar la oportunidad para instituir un proceso claro de acercamiento, así sea difícil que este rinda frutos en el corto plazo. En particular, las conversaciones deberían cubrir temas adicionales al del comercio (por ejemplo, de integración física y financiera; ver, *Financial Integration in Latin America*, IMF, 2016) en los cuales quizás resulte más fácil lograr acuerdos iniciales.

## **2. Hacia un fortalecimiento de los lazos económicos con Europa y Asia**

El fortalecimiento de los lazos económicos con Europa y Asia puede también ayudar a mitigar los efectos de un eventual proteccionismo

estadounidense, máxime por cuanto los líderes europeos y asiáticos están a su vez considerando estrechar vínculos comerciales y financieros con otras regiones. Su motivación es tanto la de mitigar efectos potenciales adversos de un mayor proteccionismo norteamericano como, en el caso de China y la Unión Europea, la de aprovechar la oportunidad para incrementar su influencia económica y geopolítica en otras regiones a expensas de la influencia norteamericana en declive. En estas circunstancias, la Unión Europea podría estar más abierta que en el pasado a abrir un poco sus mercados agrícolas a América Latina, con lo cual podría destrabarse la larga y dificultosa negociación entre Mercosur y la UE y otros países podrían *modernizar* sus tratados con ella, como ya está intentando hacerlo México. Y, quizás, China estaría dispuesta a entrar en relaciones económicas menos asimétricas de lo que ha acostumbrado y facilitar la importación de productos manufacturados de América Latina (las exportaciones de la región a China están excesivamente concentradas en productos primarios). Esta estrategia debe, en cualquier caso, ser un complemento a los esfuerzos que se acometan a favor de una mayor integración regional en razón del tamaño de los mercados europeos y asiáticos y la importancia de estos países como fuentes alternativas a Estados Unidos de flujos de capital. Además, debe reconocerse que la integración regional no puede

sustituir plenamente los efectos que tiene el comercio y la integración con países más desarrollados sobre la aceleración del cambio tecnológico, como consecuencia de las mayores exigencias de los mercados del primer mundo, el mayor acceso a bienes de capital de última generación y la mayor atracción de inversión extranjera directa.

### **3. El rol de las entidades multilaterales regionales**

Un aspecto crítico de toda integración regional exitosa es la construcción de instituciones que promuevan, faciliten y regulen el proceso. Los pobres resultados de la integración regional señalados atrás se vinculan en alguna medida con la carencia o debilitamiento de instituciones que promuevan y regulen efectivamente la integración subregional y regional (con las excepciones anotadas de Centroamérica y el Caribe).

Sin embargo, Latinoamérica ha sido particularmente exitosa en la creación y fortalecimiento de instituciones multilaterales de carácter financiero. La CAF-Banco de Desarrollo de América Latina es el único caso exitoso en el mundo de un banco de desarrollo multilateral constituido y manejado por países en desarrollo (con una presencia simbólica, no decisoria, de España y Portugal). La CAF presta hoy casi tanto como el BID y más que el Banco Mundial en la región y supera los préstamos

sumados de estas dos entidades en un área crítica para la región: la infraestructura. Se han señalado las ventajas de gobernabilidad, flexibilidad y eficiencia que conlleva su carácter de cooperativa de crédito y que resultan notorios en la forma como la entidad responde con prontitud a nuevos desafíos, a tiempo que ha logrado una considerable solidez financiera que la ha permitido acercar sus costos de fondeo y las condiciones financieras de sus préstamos a los que caracterizan a bancos de desarrollo apoyados por los recursos y los *ratings* de países desarrollados.

Latinoamérica ha sido particularmente exitosa en la creación y fortalecimiento de instituciones multilaterales de carácter financiero.

La CAF y el BID han jugado un importante papel en apoyar los procesos recientes de regionalismo abierto, la construcción de infraestructura regional para el comercio y la creación y fortalecimiento de instancias institucionales que faciliten su desarrollo.

Otra institución financiera multilateral que ha jugado un rol importante para sus miembros actuales, y que podría llegar a jugarlo para toda la

región, es el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). El FLAR comparte muchas de las ventajas institucionales y de gobernanza que tiene la CAF. Es el único fondo monetario subregional establecido y manejado exclusivamente por países en desarrollo y el más exitoso de los existentes. Desafortunadamente, a diferencia de la CAF, no ha logrado convertirse en una entidad que cubra a toda la región. Diversos análisis, incluyendo los del G20, han señalado que los fondos monetarios regionales podrían cumplir un eficaz papel complementario al

del FMI en una nueva arquitectura financiera internacional. Quizás la presente coyuntura permita retomar los intentos de ampliación, fortalecimiento y modernización del FLAR para que logre este propósito. La clave radica en que Brasil y México se convenzan de que está en su propio interés ingresar a esta institución, sin alterar de manera fundamental su naturaleza (Perry, G, ed. *Hacia un Fondo Monetario Regional en América Latina*, FLAR, 2015 y Ocampo, J. A., *Reforma de la arquitectura monetaria y financiera internacional*, Friedrich Ebert, 2014).



# Claroscuros en las relaciones entre América Latina y China



**Lourdes Casanova\***  
Universidad de Cornell

---

*En las últimas décadas, China se ha convertido en un líder comercial y, cada vez más, un inversor importante en América Latina. Pero se trata de una relación desequilibrada. Ahora, cuando el gigante asiático ha declarado que quiere estrechar lazos con la región, esta debe coordinar su estrategia comercial y de inversión para que los lazos sean provechosos para ambas partes.*

## Introducción

En los últimos meses, las relaciones entre China y Latinoamérica han sido de nuevo noticia. Tras la retirada de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés), y del que formaban parte Chile, México y Perú junto con otros países asiáticos, China ha reiterado su interés en ocupar el lugar que los americanos parecen querer dejar. El mundo asiste atónito al despegue de China, que cada año supera nuevos hitos más propios de un país desarrollado que de un país emergente y que ha logrado dos importantes logros que no se habían alcanzado en los últimos 200 años. El primero es que nunca antes un país emergente, con solo 8.000 dólares de renta per cápita, había sido la nación que más comercia del mundo con un valor de 4 billones de

---

\* Profesora y Directora del Instituto de Mercados Emergentes, Cornell SC Johnson College of Business, Universidad de Cornell.

dólares si sumamos las importaciones y las exportaciones. Las decisiones comerciales de este gigante juegan un papel muy importante en otras regiones y en este artículo estudiamos su influencia en Latinoamérica. El segundo hito es que, tradicionalmente, los mayores intercambios comerciales y las inversiones se daban sobre todo entre países desarrollados, Europa y Estados Unidos y también Japón. Ahora, para Estados Unidos es China su principal socio comercial y para China la Unión Europea. En cuanto a flujos de inversión acumulados, Estados Unidos invierte en Europa y viceversa, es decir, existe reciprocidad entre las dos zonas. Sin embargo, China ha desplazado el eje y los intercambios son ahora entre países del "sur", y entre el sur y el norte. En 2015, China se situó en el quinto lugar en el mundo como inversionista global y lo hace primordialmente en Asia en lo que llamamos intercambios "Sur-Sur".

## China, motor de crecimiento latinoamericano en su década dorada

Podemos distinguir dos etapas en los intercambios entre China y Latinoamérica. La primera coincidió con la *década dorada* latina, cuando se produjo un aumento de *flujos comerciales*, y la segunda, desde 2013, que coincide con la caída de los precios de las materias primas y China

se convierte en un *inversor* importante en la región. Mientras que en la primera China se concentra sobre todo en Suramérica, en esta segunda etapa se expande a México como veremos a continuación.

En el primer periodo, de 2002 a 2013, el comercio entre las dos partes creció por 24 cuando el de Estados Unidos tan solo se dobló. Mientras que China representaba el 2% del comercio total de Latinoamérica cuando el de Estados Unidos era el 53%, en 2010 la proporción de China había crecido al 11% y la de Estados Unidos había caído al 39%. En esos años China se veía como el maná para Suramérica. Esta era una de las pocas regiones del mundo con un superávit comercial con China.

Pero lo contrario sucedía con México, que vio cómo en 2003 China le adelantaba como segundo socio comercial de Estados Unidos. Los mexicanos se dieron cuenta entonces de la competencia que representaba la manufactura china. Los dos países apostaban por ser un centro manufacturero eficiente para Estados Unidos pero México no logró competir con las economías de escala que conseguía China. Por añadidura, el transporte marítimo con contenedores hizo que la distancia perdiera la importancia que originalmente tenía.

China también aprovechó los intercambios comerciales para fomentar acuerdos de intercambios (*swaps* en inglés) de divisas. Como

consecuencia, el yuan se usa en intercambios comerciales con Argentina desde 2009 y los *swaps* alcanzaron un valor de 70.000 millones de dólares; desde 2009 para Brasil el valor fue de 27.000 millones de dólares y, desde 2015, en Chile el valor de los *swaps* fue de unos 3.000 millones de dólares.

Cuatro materias primas —cobre, hierro, petróleo y soja— representaban tres cuartos de las exportaciones de la región a China.

En esa época parecía que la demanda de materias primas con la consecuente subida de precios no iba a terminar nunca. Al mismo tiempo, China se convirtió en una fuente de financiación. Los préstamos chinos se concentraron sobre todo en los países que los necesitaban, como Venezuela, con un total de 65.000 millones de dólares, a cambio de petróleo; Brasil con 21 y Argentina y Ecuador, que estaba interesado en conseguir financiación para sus grandes proyectos de infraestructura, que recibieron un total de 15.000 millones de dólares<sup>1</sup>. Solo desde 2010 China prestó 123.000 millones de dólares. En 2015, alcanzó 25.000 millones de dólares, casi el doble

que los prestamistas tradicionales, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial juntos. Desde fuera de la región se creía que estos préstamos se hacían sobre todo a gobiernos de izquierda, pero después se ha comprobado que no era cierto, porque el país ha continuado sus programas de colaboración con los nuevos gobiernos de Argentina y de Brasil y, de hecho, está frenando sus préstamos al gobierno venezolano dada la incertidumbre y el caos político que reinan.

Cuatro materias primas —el cobre (sobre todo chileno), el mineral de hierro brasileño, el petróleo venezolano y ecuatoriano, y la soja argentina— representaban tres cuartos de las exportaciones de la región a China. Fue así como este país se convirtió en 2016 en el primer socio comercial de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay y el segundo socio comercial de la región. Los productos manufacturados chinos empezaron a invadir la zona y empezaron a sufrir no solo la industria textil o del calzado mexicano y centroamericano, sino también la brasileña y la argentina.

Al final del periodo, la región se dio cuenta de que el boom de las materias primas había hecho que la zona se hiciera aún más dependiente de ellas y descuidara la inversión en manufactura, tecnología e innovación. Al mismo tiempo, las exportaciones de

1. Para más información sobre este tema véase: Gallagher, K. P. y M. Myers (2016), *China-Latin America Finance Database*, Washington: *Inter-American Dialogue*, [www.thedialogue.org](http://www.thedialogue.org).

productos manufacturados chinos a Latinoamérica aumentaban, así como las inversiones, como veremos en la próxima sección.

## ¿Va a perder Latinoamérica su posición de socio comercial importante y segundo destino de las inversiones chinas?

En la nueva realidad de unas materias primas más baratas, en medio de una recesión de la que no acaba de salir, se constataban los desequilibrios de esta relación. China es ya la mayor potencia comercial del mundo con un total de 4 billones de dólares por año, resultado de ser el mayor socio comercial de 100 países, entre ellos Estados Unidos. Latinoamérica, si bien sigue siendo una importante fuente de materias primas, no es la única, y las empresas chinas están ya en todo el mundo. Esta nueva realidad se pudo ver en el primer congreso de la nueva Ruta de la Seda (*One Belt, One Road* en inglés) en mayo de 2017, cuando comprobamos que el interés de China reside primordialmente en sus países vecinos en Asia y también en Europa. ¿Va a perder Latinoamérica su posición de socio comercial importante y segundo destino de las inversiones chinas?

## China, de socio comercial a inversor

A los préstamos y el intercambio comercial le siguieron las inversiones. Aunque Huawei empezó a exportar sus productos a Latinoamérica a finales de los 90, el gran salto se produjo de la mano de empresas españolas, en este caso Telefónica. En noviembre de 2005, con ocasión de la visita a Madrid del presidente chino Hu Jintao, una delegación del gobierno chino ofreció los productos de la entonces desconocida Huawei y Telefónica empezó a probarlos en Latinoamérica. Huawei se ha convertido hoy en la empresa mayor entre los proveedores de equipos y servicios para el sector de telecomunicaciones.

Y hoy Brasil es para Huawei uno de los mercados más importantes, donde fabrica teléfonos móviles desde 2013, además de proveer la infraestructura de 3G para la telefonía móvil. En 2011 abrió un centro de investigación en Campinas y en 2015 un segundo centro, además de otro de entrenamiento que complementa con tres más en la región que están en Colombia, México y Venezuela. ZTE es otra empresa china que también provee redes 3G en Brasil<sup>2</sup>.

---

2. *Las empresas españolas jugaron un papel clave en la llegada de empresas chinas a Latinoamérica. Para más información sobre este tema véanse los estudios sobre triangulación publicados por Casa Asia, como Casanova, L., Rodríguez-Montemayor, E. El papel de España en los Lazos Económicos entre Asia y Latinoamérica: Grandes empresas, Pymes y la ciudad de Barcelona como puentes entre las dos zonas. Barcelona: Casa Asia 2012. INSEAD [www.iberoasia.org/estudio2012.pdf](http://www.iberoasia.org/estudio2012.pdf).*

En estos años el número de empresas chinas en el ranking de *Fortune* de las empresas globales más grandes ha pasado de 20 en 2005 a 103 en 2016. Por número de empresas, el país está en el segundo lugar después de Estados Unidos, con 134. También las encontramos liderando industrias clave como la banca (cuatro de los cinco mayores bancos del mundo), ingeniería y construcción (las cinco mayores lo son), refinería y petróleo, telecomunicaciones, minería y metales<sup>3</sup>. Al crecer, gracias al tamaño del mercado doméstico, estas empresas adquirirían nuevas ventajas competitivas y *know-how* que las llevaron a poder competir fuera de sus fronteras. La expansión comenzó en su mercado natural, como demuestran los datos de inversión extranjera directa: los países vecinos en Asia que son más conocidos, cercanos y con redes que facilitan el acceso a talento y pueden mediar con las instituciones locales. Asia ha recibido un total de 66% de las inversiones en el exterior chinas. La segunda región ha sido Latinoamérica que, aunque no fuera su mercado natural, está compuesta de países en un estado de crecimiento similar y son ricos en los recursos naturales que China necesitaba y de los que la región ha absorbido

un 12%. Solo después las empresas chinas se expandieron a Occidente: Europa con un 7% y Norteamérica con un 5% son los siguientes destinos más importantes. Finalmente, África ha conseguido un 3,5% y el resto del mundo un 6%.

Por otra parte, solo son 9 las empresas latinoamericanas en ese mismo ranking de *Fortune Global 500*: 7 de Brasil<sup>4</sup> y 2 de México. Las continuas crisis latinoamericanas —desde la crisis de la deuda de los 80— han debilitado los negocios, que deben financiarse a intereses muy altos y reciben poco apoyo del gobierno, al revés de sus competidores occidentales y asiáticos. La economía china, con 10 billones de dólares de Producto Interior Bruto nominal, tiene 103 empresas en *Fortune Global 500* mientras que la latina, con 6 billones de dólares de Producto Interior Bruto nominal, con solo 7, tiene un nivel muy por debajo de lo que le correspondería por el tamaño de su economía.

El foco de la inversión china en la región ha sido primordialmente Brasil que, con un Producto Interior Bruno nominal de 1,8 billones de

3. Para más información sobre este tema véase: Casanova, L. y A. Miroux. *Emerging Market Multinationals Report* (2016), <http://www.johnson.cornell.edu/Emerging-Markets-Institute>.

4. En 2016, las empresas brasileñas en el ranking de *Fortune* de las empresas más grandes globales son (en paréntesis el lugar que ocupa en el ranking): la petrolera Petrobras (58), los bancos Banco do Brasil (115), Itaú Unibanco Holding (159), Banco Bradesco (209), la cárnica JBS (185), la minera Vale (417) y el conglomerado Ultrapar Holdings (474). Las mexicanas son solo dos: la petrolera Pemex (98) y la de telecomunicaciones América Móvil (154).

dólares, es la mayor economía de la región y la novena del mundo. En 2016 China se convirtió en el mayor inversor y continúa siéndolo en el primer semestre de 2017, cuando su inversión representa casi un 35% del total de inversiones en ese país. Brasil recibió más del 55% de la inversión total en Latinoamérica bajo el liderazgo de dos empresas estatales: la petrolera Sinopec y la eléctrica State Grid. En 2013, y según los datos del Consejo Económico Brasil-China, existían 60 proyectos de inversión liderados por 44 empresas chinas por un total de 68.000 millones de dólares.

La china State Grid es la segunda mayor empresa del mundo por ventas, después de la americana Wal-Mart.

La china State Grid es la segunda mayor empresa del mundo por ventas después de la americana Wal-Mart. Esta compañía estatal sule energía a un 88% del territorio chino y está innovando en el sector de infraestructura eléctrica, al lograr reducir el porcentaje de energía perdida por la transmisión, clave en un país con grandes distancias geográficas como Brasil. Sus inversiones marcaron un cambio de ciclo en las inversiones chinas del sector primario al de servicios.

La empresa entró en Brasil en 2010 con la adquisición de siete empresas de transmisión de energía que pertenecían a la empresa española ACS, por 989 millones de dólares. En 2014 State Grid lideró el IE Belo Monte Consorcio formado por: State Grid Brasil Holding S.A. (51%), con las brasileñas Furnas Central Eléctrica S.A. (24,5%) y Eletronorte (24,5%). Por primera vez las empresas occidentales no formaban parte del consorcio que logró la concesión para la construcción de 2.100 kilómetros de tendido eléctrico desde la presa hidroeléctrica de Belo Monte en el estado de Pará hasta el sudeste de Brasil. El costo de la construcción se estima en unos 1.500 millones de dólares. Como hacen otras compañías chinas, State Grid se comprometió a financiar el 10% del proyecto junto con el Banco Nacional de Desarrollo brasileño BNDES, que financiaría un 55%.

En 2016, State Grid superó de nuevo esa adquisición al aumentar su participación en la brasileña CPFL Energia y llegar a tener el control de la compañía con un 53,3% por 4.200 millones de dólares. CPFL está compuesta de varias compañías eléctricas. Se da la circunstancia de que, en los 90, el gobierno brasileño privatizó CPFL, que ahora pasa a manos de una empresa estatal china. El año anterior, la segunda mayor adquisición de la región después de Telefónica también fue en el sector eléctrico. La protagonizó China Three

Gorges Corp. (CTG), que compró la Central hidroeléctrica Jupíá e Ilha Solteira Brazil Energy<sup>5</sup> por 3.680 millones de dólares.

Además del sector eléctrico, tres petroleras chinas (CNOOC, CNPC y Sinopec), en colaboración con la española Repsol y Petrogal, obtuvieron acceso en subasta para la exploración de Libra en la zona de Presal.

Otras inversiones importantes son la de CCCC para construir un puerto en el nordeste de Brasil, en Maranhão. Dignas de destacar fueron también la de Fosun, en la que una compañía de inversión tomó el control de la inversora brasileña Rio Bravo en São Paulo y el banco de Comunicaciones chino compró un 80% de BBM, una empresa de préstamos brasileña, por 174 millones de dólares.

La presencia china también se hace sentir en otras partes de la región. En Argentina, por ejemplo, China vendió aviones y barcos de defensa por 1.000 millones de dólares. Y al mismo tiempo la presidenta Cristina Fernández dio derecho a China para construir una estación de seguimiento de satélites en Patagonia. Aunque inicialmente el presidente Macri criticó este acuerdo, finalmente lo ratificó. También en ese país China construye dos centrales nucleares.

El proyecto de canal de Nicaragua, otra polémica gran obra de infraestructura, quiere rivalizar con el canal de Panamá recientemente ampliado, y parece seguir su curso aunque no queda claro si llegará a terminarse o no.

En Colombia, compañías chinas lograron la concesión para la construcción de 250 kilómetros de carreteras.

## **Claroscuros de los 15 años de relación económica entre China y Latinoamérica**

Desde el otro lado del Pacífico, y en una primera etapa, de 2004 a 2013, Latinoamérica vio a China como un motor de crecimiento, responsable del súper-ciclo de materias primas y destino de sus exportaciones. Al hacer el balance de la llegada de China a la región como socio comercial primero y, en seguida, inversor, es el momento de revisar los claroscuros de este matrimonio. Por una parte, sorprende la rapidez con la que China se convirtió en un líder comercial y, cada vez más, un inversor importante. Por otra parte, comenzamos a ver desequilibrios tanto comerciales como de inversión:

---

5. Fuente: Inversión Directa Extranjera en Latinoamérica 2016. CEPAL. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40214/6/S1600662\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40214/6/S1600662_en.pdf).

a) *Rapidez en los cambios.* En diez años, de la nada, China había pasado a representar el 11% a expensas de Estados Unidos, que había caído a un 39%. Los cambios se producen a una velocidad vertiginosa.

b) *Comercio desigual.* Como hemos señalado, China importa sobre todo cuatro materias primas y exporta productos manufacturados contra los que Latinoamérica, hoy por hoy, no puede competir. La industria textil y del calzado latinoamericana ha sufrido sus consecuencias.

c) *Inversiones unidireccionales.* Mientras que China se ha convertido en el mayor inversor en Brasil, lo mismo no es cierto en el otro sentido. Las inversiones latinoamericanas en China son muy puntuales, como las de las brasileñas Embraer, Vale o la mexicana Grupo Bimbo. No se ve la reciprocidad que se había producido anteriormente en las inversiones entre Europa y Estados Unidos.

d) *Estatual versus privada.* Latinoamérica lanzó un programa de privatizaciones en los 90: las telecomunicaciones, la banca, la electricidad, las concesiones de autopistas, las pensiones, entre otros, pasaron al sector privado. Mayormente, la inversión china la llevan a cabo empresas del gobierno o público-privadas. Nos encontramos entonces ante la paradoja de empresas privatizadas como CPFL, descrita más arriba, que cae en manos de una empresa estatal china muy innovadora y con

**gran capacidad de financiación, State Grid. La electricidad es un sector clave para cualquier economía y las implicaciones de este cambio están aún por ver.**

En 2015, el Presidente Xi Jinping declaró ante la reunión ministerial preparatoria del foro China con la Comunidad de Países de Latinoamérica y el Caribe (CELAC) que para 2019 el objetivo era aumentar el comercio hasta 500.000 millones de dólares (de los 250.000 millones actuales) y las inversiones directas hasta 250.000 millones de dólares. Este anuncio señala, además de un plan claro, la intención de China de estrechar sus relaciones con sus vecinos del otro lado del Pacífico. Para sacar provecho a esta relación, Latinoamérica tiene que coordinar su estrategia comercial y de inversión con China que sí la tiene. Esta relación puede y tiene que ser provechosa para las dos partes. Ojalá lo sea pronto.



# China: un nuevo actor global para América Latina



**Ignacio Bartesaghi Hierro\***

Universidad Católica del Uruguay (UCU)

---

*Los países de América Latina deben, ya sea individual o colectivamente, redefinir su estrategia de relación con China, si no quieren ver afectadas su inserción en las tendencias globales y, por tanto, sus niveles de desarrollo.*

## Introducción

La importancia de China como actor global es uno de los acontecimientos más trascendentes del mundo contemporáneo. Naturalmente que la expansión de las relaciones entre China y América Latina son parte de la misma realidad, si bien esta última no es la región de mayor importancia estratégica para la potencia asiática.

Por otra parte, las dinámicas internacionales y las transformaciones de los dos actores en los últimos años, pero especialmente las registradas en China, llevan a la necesidad de redimensionar dichos vínculos, para lo cual es imperioso contar con una estrategia que potencie los beneficios derivados de una relación clave.

---

\* Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Doctor en Relaciones Internacionales, integra el Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación del Uruguay (ANII). Es profesor de la UCU, de la Universidad de la República y de la Universidad Externado de Colombia. Cuenta con un importante número de publicaciones en el área de su expertise.

## La nueva emergencia de China en el escenario internacional

Es a partir del histórico acercamiento entre Estados Unidos y la potencia asiática en la década de los 70, que comienza una **nueva etapa** de la emergencia de China como actor global. El estrechamiento de la relaciones entre las dos mencionadas potencias generó hechos políticos y económicos. En el plano político, se destaca el reingreso de China a Naciones Unidas ocupando un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, el efecto que el comentado acercamiento tuvo en el posicionamiento de Rusia como máximo exponente del mundo comunista y el restablecimiento de relaciones diplomáticas de gran parte de los países con China (lo que redundó en un éxito de la política de “una sola China”). En el plano comercial, las reformas implementadas en la década de los 70 por Deng Xiaoping, como por ejemplo el establecimiento de las Zonas Económicas Especiales, llevaron a la captación de monumentales flujos de inversión de Estados Unidos y Europa (si bien esta última en menor medida).

Una **segunda etapa** inicia con la explosión de China en el comercio mundial, especialmente a partir del ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC). En pocos años, dichas transformaciones fueron

bautizadas como el “milagro chino”, debido al impacto de las mismas en la baja de la pobreza, el aumento del ingreso per cápita y su crecimiento en la participación del comercio mundial, entre otras variables. En los hechos, China pasó de explicar el 4% del comercio mundial en 2001, a cerca del 14% en 2016, debido a que en el periodo 2001–2016 sus colocaciones externas aumentaron a una tasa anualizada del 15% frente al 6% de las exportaciones mundiales.

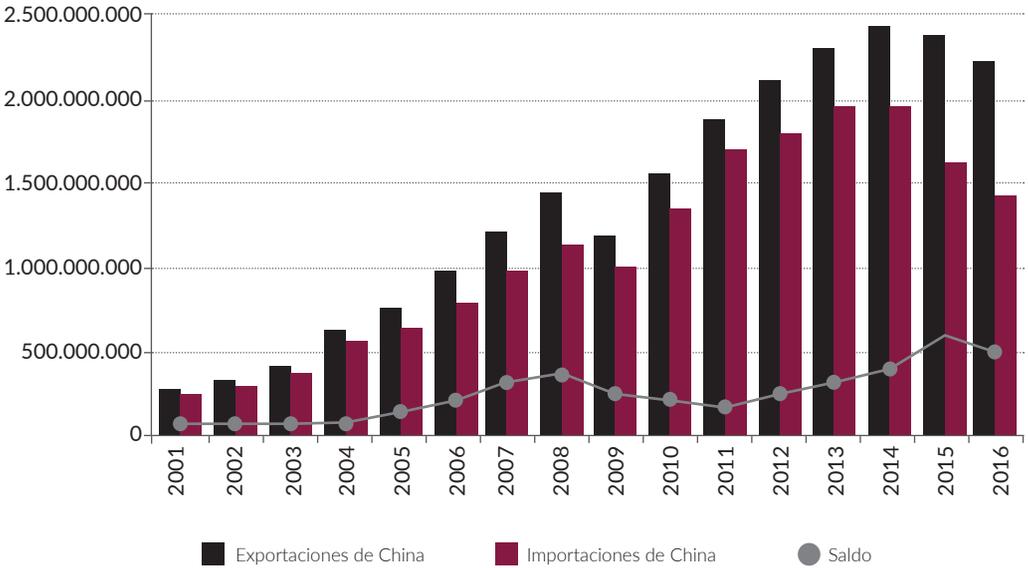
Sin lugar a dudas se está frente a uno de los principales impulsores de una nueva etapa de la globalización económica, transformándose este mercado en el responsable de la baja generalizada de los precios de los bienes manufacturados que masificaron el consumo en las economías desarrolladas y acortaron las brechas tecnológicas entre las diferentes regiones.

Luego de la explosión comercial, una **tercera etapa** en las relaciones internacionales de China se relaciona con su apertura, donde el *gigante asiático* comienza a firmar acuerdos comerciales y de cooperación. Como puede observarse en el cuadro presentado seguidamente, los primeros pasos en este sentido se dieron con su zona más próxima, en particular con sus dos regiones Administrativas Especiales (Hong Kong y Macao), para luego avanzar con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la adhesión al

# Gráfico 1

## Dinamismo del comercio exterior de China

(Bienes, miles de US\$)

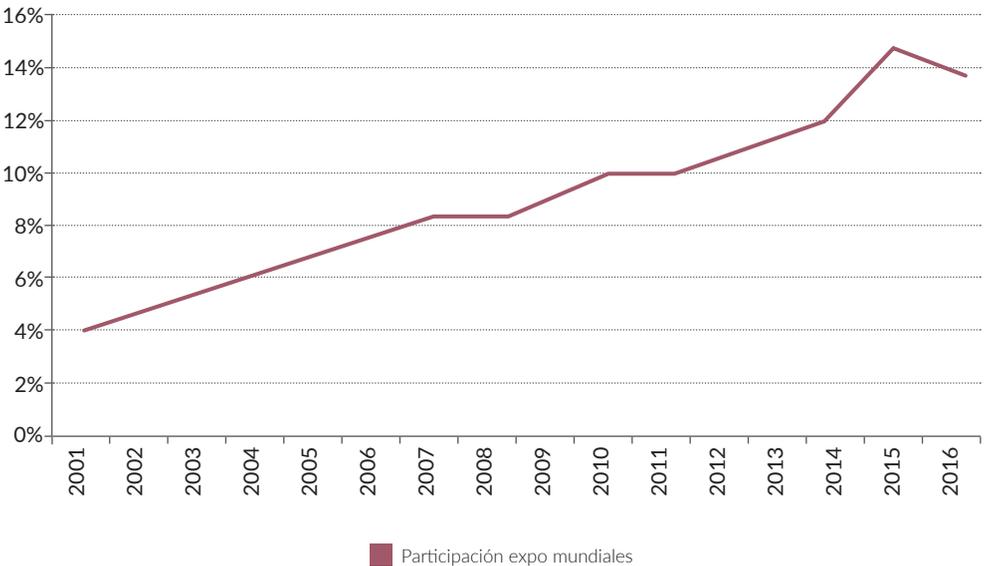


Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

# Gráfico 2

## Participación de China en el comercio mundial

(Bienes)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

Acuerdo Comercial de Asia Pacífico (APTA). Al respecto de la política comercial de China, podría decirse que la misma fue relativamente acotada hasta bien entrado el nuevo siglo, lo que tiene que ver con su propio modelo de desarrollo, el que le impide al menos por el momento el cierre de acuerdos profundos como los denominados de última generación.

En la década de los 90 el arancel de China bajó considerablemente a impulso de los acuerdos comerciales y la apertura unilateral, pasando de niveles del 40% al 10%.

Por último, una **cuarta etapa** comienza con una China ya transformada en la segunda potencia económica global, jugando un rol preponderante en los principales asuntos de la agenda internacional y desplegando estrategias específicas con las diferentes regiones.

De hecho, China posee bien definida su relación con Asia Pacífico ponderada en lo económico, pero focalizada en una adecuada gestión en los asuntos políticos. Esto se debe a las tensiones que enfrenta en el Mar del Sur de China (con Japón y varios países del sudeste asiático), sus complejas relaciones con Taiwán, Rusia y Corea del Norte, entre otras. Por otra parte, privilegia su relación con Estados Unidos, Europa y Medio Oriente, siendo esta última una estratégica zona en términos de los recursos energéticos necesarios para mantener su modelo de desarrollo.

Más recientemente posee un plan definido con África y América Latina y el Caribe, zonas que si bien son de menor importancia que las anteriormente mencionadas, adquieren una creciente valoración por la potencialidad que ambas presentan en la proveeduría de recursos energéticos, minerales y alimentos.

China posee bien definida su relación con Asia Pacífico ponderada en lo económico, pero focalizada en una adecuada gestión en los asuntos políticos.

La mencionada cuarta etapa está caracterizada por el cambio de modelo de desarrollo de China, ahora centrado en una expansión del consumo interno, el aumento de los niveles de innovación y contenido tecnológico en su estructura productiva, el aumento de la competitividad en el sector servicios, mayores inversiones en el exterior, la internacionalización de su moneda, el fomento de las empresas privadas con niveles de competitividad global (buscando menor participación de las empresas públicas con apoyos estatales; fomentando el cuidado del medio ambiente y las normas laborales), creación de una red institucional internacional (instituciones en el marco de los BRICS y el Banco de Inversión en

## Cuadro 1

### Acuerdos comerciales suscritos por China<sup>1</sup>

(Bienes, miles de US\$)

Nombre del ACR	Alcance del acuerdo	Fecha de Notificación
Australia - China	Mercancías y servicios	2016
China - Corea, República de	Mercancías y servicios	2016
Hong Kong, China - Chile	Mercancías y servicios	2014
Islandia - China	Mercancías y servicios	2014
Suiza - China	Mercancías y servicios	2014
AELC - Hong Kong, China	Mercancías y servicios	2012
China - Costa Rica	Mercancías y servicios	2012
Hong Kong, China - Nueva Zelanda	Mercancías y servicios	2011
Perú - China	Mercancías y servicios	2010
China - Nueva Zelanda	Mercancías y servicios	2009
China - Singapur	Mercancías y servicios	2009
Pakistán - China	Mercancías y servicios	2008
Chile - China	Mercancías y servicios	2007
ASEAN - China	Mercancías y servicios	2005
Acuerdo Comercial Asia-Pacífico (APTA) - Adhesión de China	Mercancías	2004
China - Hong Kong, China	Mercancías y servicios	2003
China - Macao, China	Mercancías y servicios	2003

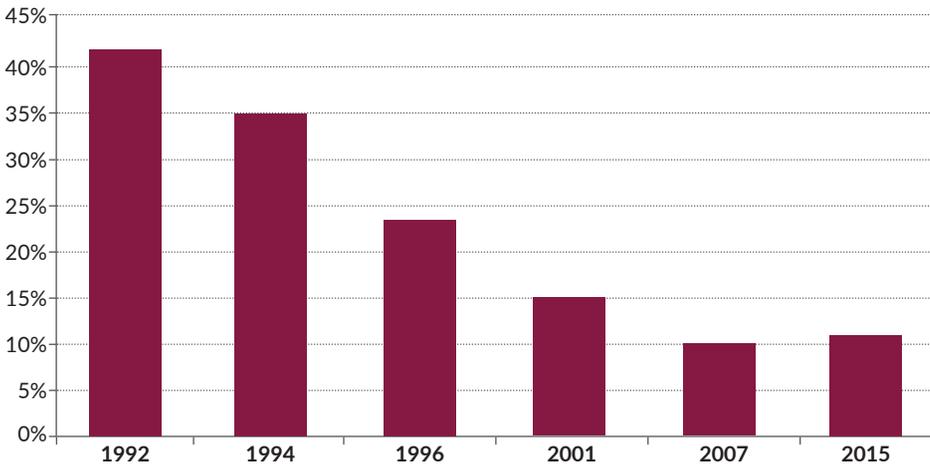
Fuente: elaboración propia en base a OMC

1. No se incluye la membresía de China a la APEC, por tratarse de un foro de cooperación que aún no cumplió con la conformación de una zona de libre comercio.

## Gráfico 3

### Evolución del arancel de China

(Promedio NMF)



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio América Latina-Asia Pacífico y OMC.

Infraestructura), el lanzamiento de un colosal plan de infraestructura (la “nueva Ruta de la Seda” o *One Belt, One Road*) y la promoción de un megacuerdo regional como el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP).

Esta ambiciosa nueva etapa de China pautará las relaciones internacionales por los próximos 25 años y si bien tendrá diferentes niveles de éxito, necesariamente abrirá un nuevo escenario que ningún país puede desconocer. Al respecto, cabe preguntarse entonces si América Latina tiene una estrategia definida de cómo relacionarse con China en el mencionado nuevo contexto.

## La relación de China con América Latina

América Latina también restableció relaciones diplomáticas con China luego del acercamiento con Estados Unidos en la década de los 70, si bien con algunas particularidades como el caso de Cuba, país que lo hizo en 1960. Luego fue el tiempo de Chile y Perú, seguidos por Argentina, México, Guyana, Venezuela, Brasil, Surinam, Ecuador, Colombia, Bolivia y Uruguay, este último en 1988. Otros países, en particular los centroamericanos y Paraguay en Sudamérica, mantienen relaciones con Taiwán, lo que no encuentra sentido alguno en el caso paraguayo, ya que este país pertenece al Mercosur. De hecho,

se trata del único miembro del Mercosur y la Unasur que no posee relaciones diplomáticas con China, lo que entre otros aspectos perjudica los posicionamientos comunes del bloque con el país asiático. Cabe recordar que algunos países han optado por cambiar su reconocimiento diplomático de Taiwán a China en los últimos años, caso de Costa Rica.

China no fue un actor de importancia para América Latina hasta la primera década del siglo XXI.

Así como ocurrió con otras regiones a nivel internacional, China no fue un actor de importancia para América Latina hasta la primera década del siglo XXI (especialmente desde el ingreso a la OMC), donde progresivamente se convirtió en el primer o segundo socio comercial de las principales economías de América Latina, incluso en el caso de Paraguay que no posee relaciones diplomáticas con la economía asiática.

Es desde el año 2003 en adelante que la relación de la región con China está pautada por el llamado *boom* de las *commodities*, lo que si bien generó evidentes impactos positivos en el crecimiento económico, especialmente en los países con mayor disponibilidad de recursos naturales, también instaló un debate sobre el patrón comercial sostenido con China y sus efectos en

## Cuadro 2

### Importancia de China en América Latina

País	Ranking de China como proveedor
Argentina	2
Bolivia	1
Brasil	2
Chile	1
Colombia	2
Ecuador	2
México	2
Paraguay	3
Perú	1
Uruguay	2
Venezuela	2

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

## Cuadro 3

### Acuerdos y negociaciones entre China y AL

Países América Latina	TLCs	Inversiones	Negociaciones
Argentina			
Bolivia			
Brasil			
Chile			
Colombia			
Costa Rica			
Cuba			
Ecuador			
El Salvador			
Guatemala			
Honduras			
México			
Nicaragua			
Panamá			
Paraguay			
Perú			
Rep. Dominicana			
Uruguay			
Venezuela			

Fuente: elaboración propia en base a Observatorio América Latina – Asia Pacífico.

la reprimarización de las estructuras productivas de la región, fenómeno que está presente en gran parte del los países latinoamericanos.

Asimismo, las economías más industrializadas de la región enfrentaron desafíos en su industria nacional por la competencia de las importaciones chinas, que crecieron exponencialmente en el periodo y que afectaron negativamente a algunos sectores de la industria nacional y la evolución del comercio intrarregional. Al respecto, debe reconocerse que los impactos en esta última variable son de magnitud en el caso de los flujos comerciales entre Brasil y Argentina, así como los de México con Estados Unidos.

La importancia que adquirió China como socio fue complementada por la firma de acuerdos comerciales, lo que acompañó la nueva estrategia seguida por el país a nivel global. De todas formas, por las razones expuestas anteriormente, podría decirse que tuvo un éxito parcial en la región, ya que logró suscribir tan solo tres tratados de libre comercio. No es casualidad que cuente con acuerdos con Chile y Perú que fueron dos de los primeros países de la región en establecer relaciones diplomáticas con China y con Costa Rica, que modificó su política respecto a Taiwán.

Debido a la importancia progresiva que le otorga China a América Latina en cuanto a las inversiones (si bien aún

está lejos de los caudales invertidos por Estados Unidos y la Unión Europea), impulsó la firma de 12 acuerdos de inversión, los que probablemente sean expandidos en los próximos años. En cuanto a las negociaciones para futuros TLC con países latinoamericanos, China ha iniciado ese camino con Colombia (por cierto no sin dificultades), y muestra interés en avanzar con Uruguay. También es probable que en el mediano plazo avance en la firma de acuerdos con otros países centroamericanos.

Las economías más industrializadas de la región enfrentaron desafíos en su industria nacional por la competencia de las importaciones chinas.

Más recientemente, podría decirse que al menos por dos razones se abre una nueva etapa entre China y América Latina. En primer lugar, la desaceleración de la economía China debido al cambio de modelo de desarrollo ya comentado, en lo que el propio gobierno ha llamado de “nueva normalidad” en su Plan Quinquenal (2016–2020). Otra variable que modificó el patrón de relacionamiento de China con los países latinoamericanos refiere a cierta revisión de la estrategia debido a los cambios en los perfiles de los gobiernos de la región o por las

profundas crisis que atraviesan algunos socios clave de China. En los hechos, debe reconocerse que dicho país fue más allá de lo razonable en la firma de algunos acuerdos de cooperación y apoyo financiero, lo que llama la atención por su carácter cortoplacista, en un país que suele plantear planes de largo plazo.

América Latina no ha podido reaccionar de forma conjunta a las propuestas realizadas por China.

Sobre este punto, cabe recordar los cuestionamientos que sufrieron algunos acuerdos firmados con Argentina en diferentes sectores (incluso tildados de ilegales por no respetar en algunos casos la legislación nacional), la relación con Venezuela con préstamos financieros que podrían llevar al país sudamericano al incumplimiento de sus compromisos internacionales, los acuerdos firmados con Bolivia y Ecuador, entre otros.

En esta nueva etapa, el gobierno chino parece reconocer que debe formalizar su relación con América Latina a través de otros pilares, donde se destaca el papel que ya cumplen los bancos chinos en la financiación, las inversiones en infraestructura, la seguridad alimentaria, las posibles complementariedades en el comercio de servicios y la participación de los dos actores en la nueva agenda global.

En esta línea, el gobierno chino vuelve a resaltar los espacios de diálogo definidos con América Latina, como el *Libro Blanco* de China para las relaciones con América Latina y el Caribe de 2008, la creación del Grupo CELAC–China de 2014 y el segundo *Libro Blanco* para las relaciones de China con América Latina y el Caribe de 2016. Los mencionados documentos son un detalle de la política seguida por este país con toda la región en diferentes dimensiones.

## Algunas propuestas

América Latina no ha podido reaccionar de forma conjunta a las propuestas realizadas por China. En primer lugar, podría decirse que generó desconcierto el lanzamiento del *Libro Blanco* sobre las relaciones de China con América Latina y el Caribe en 2008, ya que prácticamente ningún país respondió diplomáticamente a dicha iniciativa. La ausencia de una respuesta por parte de los países latinoamericanos podría encontrar su explicación en que se atravesaba un ciclo de elevados precios de los productos primarios y un buen desempeño económico en 2008, lo que inhibió la necesidad de analizar la relación con China con una visión más amplia y de largo plazo.

Pocos años después, la potencia asiática impulsa la creación del grupo CELAC–China, entendiendo

que se podría transformar en un ámbito de discusión de una agenda continental (pero sin Estados Unidos y Canadá) apropiado para presentar sus propuestas. Debe decirse que si bien el escaso desarrollo del grupo es en gran parte responsabilidad de los países latinoamericanos, muy probablemente China dimensionó la importancia de la CELAC para los países de la región.

Como es sabido, más recientemente China inicia una nueva etapa de su desarrollo económico, lo que afectó las tasas de crecimiento y las compras de productos primarios a la región, y, junto a otros factores, provocó una baja de los precios internacionales de los productos que son mayormente colocados por los países latinoamericanos. En este nuevo contexto, es cada vez más trascendente que estos comprendan cabalmente la nueva etapa que atraviesa China en términos de su modelo de desarrollo y pilares ya comentados, para de esa forma definir una estrategia nacional, subregional y de ser posible regional para adelantarse a los impactos económicos, comerciales y geopolíticos que tendrán algunas de las iniciativas en curso de implementación por parte de este país.

Algunas definiciones serán necesarias para afrontar un cambio de estrategia de los países latinoamericanos con China, destacándose las siguientes:

- **Contar con expertos en China en todas las cancillerías de la región.**
- **Potenciar las embajadas de los países latinoamericanos en China y abrir oficinas comerciales en las ciudades con mayor potencial económico y comercial.**
- **Participar más activamente en los foros e instituciones lideradas por China a nivel internacional.**
- **Identificar las oportunidades que se abren a partir del nuevo modelo de desarrollo de China en servicios, inversiones, financiación, cooperación financiera, asociaciones estratégicas en innovación, seguridad alimentaria, energía y transporte, entre otras.**
- **Presentar una estrategia específica para la proveeduría de alimentos preparados (a nivel de Mercosur, por ejemplo).**
- **Avanzar en la firma de Tratados de Libre Comercio, en el entendido de que se trata de instrumentos que eleven el nivel estratégico de la relación con China (avanzar de forma subregional, pero bilateral si no es posible).**
- **Presentar planes nacionales, binacionales o subregionales de inversión en infraestructura.**
- **Definir una estrategia para ser parte del proyecto *One Belt, One Road*.**
- **Profundizar la agenda común con China en aquellos asuntos clave de la gobernanza global.**

Para impulsar algunas de las iniciativas propuestas, las que por cierto darían un salto cualitativo a la relación de la región con China, es condición necesaria entender que el país muestra nuevos sustentos de crecimiento. Ya no se trata de una potencia de venta de productos de bajo precio, se está frente a una economía que presente elevados niveles de innovación, superando incluso a Estados Unidos en el número de patentes registradas. En suma, China lidera en la actualidad parte del desarrollo de algunas de las principales tendencias productivas y comerciales en curso a nivel mundial, como la robotización, las cadenas globales de valor, el comercio electrónico, los megabloques comerciales, entre otras.

China actúa como uno de los principales motores de cambio de la globalización económica desde hace más de 20 años y lo seguirá siendo en las próximas décadas. El nuevo escenario impone la toma de decisiones por parte de todos los países a la región, las que tendrían que alcanzarse de forma consensuada en los diferentes ámbitos existentes (ya sea CELAC o los procesos de integración de América Latina). De no ser posible, cada país deberá definir su propia estrategia con China, ya que los impactos de no tenerla afectarán una vez más la inserción de los países latinoamericanos en las tendencias globales y por tanto sus niveles de desarrollo.





El presente número de *Pensamiento Iberoamericano* se asoma a uno de los puntos más serios que afronta la coyuntura política y económica actual: el fin de la llamada *Pax Americana*.

Abordamos los nuevos desafíos emanados de la crisis, que hoy amenazan la vigencia de acuerdos y la autoridad de instituciones internacionales como las propias Naciones Unidas. Repasamos asimismo los retos que se derivan de la emergencia de viejos y nuevos populismos, incluido el resentimiento de las clases medias por los impactos del desarrollo tecnológico y la globalización, y los nuevos cuestionamientos a la democracia representativa.

Finalmente, como complemento de todo lo anterior, interrogamos a experimentados profesionales sobre la posición de América Latina frente a la coyuntura económica y política actual global.

Editada por



Secretaría General  
**Iberoamericana**

Secretaria-Geral  
**Ibero-Americana**

Con la colaboración de



**Cooperación  
Española**



**AMEXCID**  
AGENCIA MEXICANA  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO

**AUDITORÍA**  
SUPERIOR DEL ESTADO DE  
N. CONGRESO DEL ESTADO  
**PUEBLA**

**A**  
**CASAMÉRICA**



**INSTITUTO DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA  
PUEBLA**