



ISSN 1997-4183



Temas de

Economía

Mundial



ciem

Centro de Investigaciones
de la Economía Mundial

Nueva Epoca II
No. 35, Febrero 2019
La Habana, Cuba

Temas de Economía Mundial

Consejo de Redacción

Ramón Pichs Madruga, Director
Jourdy V. James Heredia, Subdirectora

Edición

Gladys Hernández Pedraza

Miembros Internos

Gladys Hernández Pedraza
Faustino Cobarrubia Gómez
José Luis Rodríguez García

Miembros externos

Elena Álvarez, Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Cuba
Juan Luis Martín, Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), Cuba
Rolando Ruiz, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba
Orlando Caputo, Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y Sociedad
(CETES), Chile
Jaime Estay, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México

Diseño y distribución

Surama Izquierdo Casanova
Jorge Navarrete

Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)

Calle 22 No. 309 entre 3ra y 5ta Avenida, Miramar,

Habana 13, C.P. 11 300, Cuba

Teléfonos: 209-2969 y 209-4443

Dirección Electrónica: temas@ciem.cu

Esta revista ha sido inscrita en el Registro Nacional de Publicaciones Seriadas con el No. 2173, Folio 125, Tomo III, y en el Sistema de Certificación de Publicaciones Seriadas Científico-Tecnológicas del CITMA, con el código 0725308. Para consulta de números anteriores de esta revista, buscar en el sitio web del CIEM: <http://www.ciem.cu>

Índice

1. **Retos de la integración en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de la nueva administración estadounidense.** Jourdy V. James Heredia (Coordinadora); Faustino Cobarrubia Gómez; José Ángel Pérez García; Jonathan Quirós Santos; Guillermo Andrés Alpizar; Mariano Bullón Méndez; Gueibys Kindelán Velasco/ 4

2. **Tendencias globales y regionales de las remesas, en particular para América Latina.** Gladys Cecilia Hernández Pedraza(Coordinadora); María Elena Álvarez Acosta, Kenny Díaz Arcaño, Indira García Castiñeira, Blanca Munster Infante, Ramón Pichs Madruga, José Luis Rodríguez, Avelino Suarez y Julio Torres/ 71

3. **La salud y la educación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una breve mirada por donde va el mundo.** Kenny Diaz Arcaño/ 119

4. **La guerra comercial de Estados Unidos. Posibles impactos para México.** Mariano Bullón Méndez / 131

5. **Reflexiones sobre economía y política en la construcción del socialismo en Cuba”.** José Luis Rodríguez/ 148

6. **Cambio tecnológico, empleo y desigualdad: un debate necesario en América Latina.** Guillermo L. Andrés Alpizar/ 158

1

Retos de la integración en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de la nueva administración estadounidense¹

Dra. Jourdy V. James Heredia (coordinadora); Lic. Faustino Cobarrubia Gómez; MSc. José Ángel Pérez García; MSc. Jonathán Quirós Santos; MSc. Guillermo Andrés Alpízar; Dr. Mariano Bullón Méndez; MSc. Gueibys Kindelán Velasco
Investigadores del CIEM

Resumen: Esta investigación aborda las dinámicas actuales de los procesos de integración en América Latina y el Caribe, haciendo especial énfasis en la incertidumbre en términos económicos en cuanto al futuro. No obstante, los datos existentes hasta ahora muestran que en las relaciones con América Latina y el Caribe (ALC), la inversión estadounidense y el comercio con este país, así como la presencia de sus empresas, sigue siendo muy fuerte, incluidos los negocios del complejo industrial militar en la región (uno de los sectores más dinámicos de la economía estadounidense y principal fuente de empleo).

Palabras clave: Integración, guerra comercial, aranceles, crisis del modelo hegemónico y del multilateralismo

Abstract: This investigation approaches the current dynamics of the integration processes in Latin America and Caribbean, making special emphasis in the present uncertainty for the future. The existent data up to now shows that in the relationships with Latin America and Caribbean (ALC), the US investment and the trade with this country, as well as the presence of their companies, continues being very strong, included the businesses of the industrial military complex in the region (one of the most dynamic sectors in the economy American and main employment source).

Key words: Integration, commercial war, tariffs, crisis of the hegemony pattern and of multilateralism

Introducción

Es verdad casi establecida que la economía mundial se enfrenta, hoy, a una amplia crisis de la globalización, entendida esta como crisis del modelo hegemónico y del multilateralismo sustentado en la posición dominante de Estados Unidos (Sanahuja, 2017). El desplazamiento y difusión del poder hacia países emergentes y actores no estatales, ha dado lugar tanto a un sistema en apariencia multipolar, como a una globalización sin adecuada gobernanza multilateral.

¹ Resultado parcial de proyecto nacional homónimo, Programa de Relaciones Internacionales.

Al exacerbar las desigualdades, la globalización vino a agravar espectacularmente el problema de la sobre-acumulación². El mercado global no puede absorber la producción de la economía global y la emergente clase capitalista transnacional (CCT) no puede encontrar salidas para el excedente acumulado³. En este sentido, la crisis capitalista consiste precisamente en que existen obstáculos a la acumulación de capital y por ende la tendencia hacia el estancamiento. Estructuralmente se trata del agotamiento de nuevas oportunidades para invertir.

“Es ante esta situación que el capital y sus agentes políticos y los Estados capitalistas buscan abrir nuevas oportunidades de acumulación típicamente por la violencia, ya sea directa o estructural. En la actualidad, el sistema busca una nueva ronda expansiva y no le es fácil encontrarla. Busca expandirse en: 1) guerras, conflictos y militarización; 2) una nueva ronda de despojos, tal como sucede ahora en América Latina; 3) un saqueo aún mayor de los Estados (Robinson, 2018)”.

En ese contexto histórico y sistémico, de una globalización “sometida a tensiones” o “una crisis general del dominio capitalista”⁴, es que se debe analizar los cambios y reajustes en la nueva política de Estados Unidos hacia América Latina, y el ascenso del proteccionismo y el nacionalismo económico tanto en la primera economía del planeta como en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), e incluso en algunos de los emergentes. Ello supone desafíos inéditos para las verdaderas pretensiones integracionistas de América Latina.

En América Latina, la finalización de la bonanza asociada al “superciclo de los productos básicos”, que responde tanto a factores cíclicos como estructurales, se ha traducido en un agudo proceso de desaceleración económica acompañado de la profundización de los déficit fiscal y comercial.

De ahí, los grandes procesos de ajuste neoliberal que tienen lugar en varios países de la región y que comprenden desde reformas tributarias hasta reducción del gasto social, privatizaciones, retroceso en políticas sociales, entre otros, con el único propósito del cumplimiento ciego de las reglas fiscales, y el mantenimiento y perpetuación de las políticas ortodoxas neoclásicas. Con ello se alejan las posibilidades de mitigar el crecimiento sostenido de la pobreza y de la desigualdad que, nuevamente y como sugiere la CEPAL, vienen experimentando una deriva ascendente en los últimos años en la región latinoamericana.

² Los datos sobre estas desigualdades, recompilados y publicados cada año por Oxfam, ya son bien conocidos: solo el 1% de la humanidad controla más del 50% de la riqueza del mundo, el 20% controla el 95%, el 80%, la gran masa de la humanidad, tiene que conformarse con apenas el 5% de esa riqueza (Robinson, 2018).

³ “A nivel global, los grandes conglomerados del capital reportan niveles record de ganancia mientras las tasas de inversión decrecen. Se trata del capital ocioso – ¡pero el capital no puede quedarse ocioso! Tiene que buscar donde invertir y seguir acumulando (Robinson, 2018)”.

⁴ Como plantea Robinson (2018), a la dimensión estructural de la crisis, asociada al problema insoluble de la sobre-acumulación y el estancamiento secular, se debe sumar “...la dimensión política, la de la legitimidad o de la hegemonía, de tal manera que el sistema se acerca a una crisis general del dominio capitalista”.

No es posible olvidar que ello ocurre en un escenario donde la deuda externa bruta de la región continúa su ascenso.

En un entorno más restrictivo para la financiación externa, conforme los países desarrollados avanzan hacia la normalización de sus políticas monetarias y termina la etapa de bajos tipos de interés con la que se respondió a la crisis global, América Latina podría enfrentar una reversión del flujo de capitales. Por tanto, sería interesante pensar en una propuesta coordinada de los países de la región para enfrentar este problema, algo que no está presente en la actual arquitectura financiera.

Desde el punto de vista político, América Latina y el Caribe (ALC) como tendencia gira a la derecha, aunque ese proceso devela un escenario fragmentado, inestable y complejo que está caracterizado por la incertidumbre. Los límites de la izquierda abrieron espacio para la Derecha. Con algunas excepciones, la izquierda en el gobierno no emprendió transformaciones estructurales de las relaciones de propiedad y la estructura de clase, más allá de nacionalizaciones importantes de algunos recursos naturales estratégicos.

En la actualidad, junto al dominio de la derecha más reaccionaria en países aliados de Estados Unidos –como Colombia, Perú y Chile– y vulnerabilidades, retrocesos y derrotas de varias fuerzas del progresismo y la izquierda entre 2012 y 2018 (Paraguay, Brasil, Argentina, Ecuador, El Salvador entre las más representativas), coexisten también resistencias (Venezuela, Bolivia, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Dominica) y resultados alentadores (la victoria de Andrés Manuel López Obrador en México).

En medio de ese adverso entorno macroeconómico y político, el panorama de la integración de América Latina y el Caribe se presenta sumamente plagado de incertidumbre. La reconfiguración⁵ sacude a los principales procesos de integración⁶ y concertación⁷ regional.

Esta es la primera parte de una investigación que termina en diciembre de 2019.

Capítulo I. La nueva política de la administración estadounidense

1.1 Cambios y reajustes en la política económica y comercial de EE.UU.

En los Estados Unidos, tanto la campaña electoral como la presidencia de Donald Trump se han visto marcadas por discursos y promesas de proteccionismo, regreso a la geopolítica y estrategias de suma cero que propician cambios de reglas con base en el tamaño del mercado estadounidense. Así, se nota un abordaje del comercio internacional basado en redefiniciones de los conceptos de reciprocidad y multilateralidad: se cuestiona tanto el modelo comercial

⁵ Significa que algunos esquemas están estancados (ALBA-TCP, MERCOSUR, CAN, UNASUR y CELAC), otros revalorizan el regionalismo abierto (Alianza del Pacífico), y tres se mantienen estables pero con debilidades internas (CARICOM, SICA y ALADI).

⁶ ALBA-TCP, MERCOSUR, Alianza del Pacífico, Comunidad Andina de Naciones (CAN), SICA y CARICOM.

⁷ ALADI, UNASUR y CELAC analizados en el documento.

multilateral como su máxima representación, la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Desde los años treinta, es el primer presidente norteamericano que cuestiona abiertamente el internacionalismo liberal a través de una agresiva política de revisión del multilateralismo vigente, y en particular de las normas comerciales en las que se sustenta la globalización. Es decir, “Estados Unidos abdica su liderazgo internacional en el establecimiento de las reglas del sistema multilateral y la arquitectura económica global”.

Con la nueva estrategia de seguridad nacional, adoptada en noviembre de 2017 (Casa Blanca, 2017), Estados Unidos reformula su política exterior en clave de juego geopolítico entre grandes potencias. El comercio figura notablemente en la agenda económica de la nueva administración. Es de destacar el viraje de Trump en política comercial bajo una matriz “neo-patriota”.

La Agenda de Política Comercial del Presidente refuerza el enfoque en la defensa de los intereses de los Estados Unidos a través de la “promoción del comercio libre y justo” al identificar cuatro prioridades: promover la soberanía de Estados Unidos, hacer cumplir las leyes de comercio de Estados Unidos, apuntalar su fortaleza económica para expandir la exportación de bienes y servicios, y proteger los derechos de propiedad intelectual del país. En concreto, la administración ha indicado que se evitarán los acuerdos multilaterales de libre comercio, se priorizarán las negociaciones comerciales bilaterales y que la reducción del déficit comercial de Estados Unidos será un objetivo central de su política comercial (CEPAL, 2018a).

Aunque la actual administración estadounidense no ha modificado sustancialmente sus leyes comerciales, ha logrado introducir una agenda de proteccionismo⁸ mediante el uso de salvaguardas de emergencia y el replanteamiento de acuerdos multilaterales, entre los cuales resalta su salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Canadá y México (TLCAN) – considerado por Trump como “el peor tratado comercial jamás negociado”–, las críticas a la OMC por favorecer el libre comercio; y la apuesta por la relocalización de la producción de las empresas estadounidenses hacia EE. UU. Todo ello augura, para la mayoría de analistas, un menor ritmo de comercio y de inversiones con la región.

Un tema relacionado que podría afectar las relaciones de EE.UU. con el resto del mundo es la aprobación por parte de la administración estadounidense de una reducción significativa del impuesto de sociedades. Esta decisión podría generar incentivos para que las empresas se aparten de la región, particularmente en México. La presión que la administración está ejerciendo cada vez más sobre las empresas estadounidenses con operaciones en el exterior (tal como los casos conocidos de Carrier y Toyota) agrava este fenómeno.

⁸ Según el Global Trade Alert, hasta finales de Marzo 2017, EE.UU. había adoptado el mayor número de medidas proteccionistas en el mundo.

Pese a la retórica agresiva y proteccionista de Trump, la política exterior concreta de EE.UU. en la región está marcada por una continuidad respecto a las medidas bilaterales y multilaterales del gobierno de Barack Obama. Los modelos de desarrollo conservadores vigentes en muchos países de América Latina permiten que EE.UU. siga manteniendo un esquema tradicional de relaciones⁹. Más allá de las especulaciones sobre si cumplirá o no lo que prometió, lo que está claro es que el nuevo presidente no abandonará las dos estrategias estadounidenses desde la enunciación de la Doctrina Monroe (1823): alejar a las potencias extra hemisféricas de lo que consideran su exclusiva área de influencia (el despectivamente llamado patio trasero) y fomentar la fragmentación latinoamericana para evitar que proliferen organismos en los que no interviene Estados Unidos, como la UNASUR, la CELAC o la ALBA. O sea, podrán cambiar las tácticas, pero Trump va a intentar mantener la hegemonía estadounidense en una región considerada a menudo como la más importante para el bienestar y la seguridad estadounidenses debido a su posición geográfica y sus abundantes recursos naturales.

Independientemente de las necesidades de perfeccionar la acción que puedan tener las fuerzas de la izquierda, los Estados Unidos han continuado desarrollando sus políticas, mecanismos e instrumentos para mantener a América Latina y el Caribe como su patio trasero. En las administraciones de Barack Obama se concretaron buena parte de los cambios que se propusieron en este sentido, especialmente como parte de sus Estrategias de Seguridad Nacional, y con Donald Trump la izquierda continúa perdiendo espacios.

Sin embargo, la última fase de esta difícil relación coincide con la pérdida de liderazgo de EE.UU. a escala global y con una tendencia a la descomposición de la actual supremacía y hegemonía del orden mundial liberal. Este desarrollo ha desestabilizado claramente a los latinoamericanos, tanto a quienes son críticos de EE.UU. como a los que se expresan en su favor; es por ello que la presidencia de Trump tiende a ser considerada en la región como un giro histórico, aunque poco han cambiado las relaciones económicas y diplomáticas. Por el momento, el actual gobierno estadounidense casi no ha mencionado las “afinidades hemisféricas” invocadas por gobiernos anteriores. Se dio prioridad, en cambio, a una política unilateral por sobre un enfoque multilateral, con la excepción de la dramática crisis de Venezuela, como se demostró en la VIII Cumbre de las Américas celebrada en Lima. Hasta ahora no se dio apoyo suficiente a las actividades de la Organización de Estados Americanos (OEA), ni se fortaleció políticamente a la organización interamericana en sus esfuerzos orientados a la solución de conflictos.

La administración Trump parece marcada por una inédita combinación de unilateralismo nacionalista y una peculiar ideología de neoliberalismo asimétrico, que altera, aunque no transforma radicalmente, la matriz de política latinoamericana del periodo anterior (Vigevani y Magnotta, 2016). La nueva oleada de intervención norteamericana propugnada por el gobierno de Trump

⁹El proceso de cambio en la correlación de fuerzas políticas en América Latina ha sido relacionado por distintos autores con: la naturaleza contemporánea de la hegemonía estadounidense en la geopolítica latinoamericana, la recomposición de su sistema de dominación global, y la reestructuración de su proyecto de dominación.

persigue imponer en América Latina, como reflexión en un espejo, el mismo proceso Trumpista que se desarrolla en Estados Unidos. Se acopla el renovado asalto de capital transnacional a los abundantes recursos de la región con la inclinación hacia regímenes de extrema derecha, autoritarios y dictatoriales, como en Honduras, Brasil, Guatemala, etcétera, y en el caso de Colombia, ya impera el verdadero fascismo del siglo XXI. Las políticas Trumpistas – desde la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte hasta la intensificada agresión contra Venezuela y el apoyo a los gobiernos de la extrema-derecha – no es más que un instrumento de la CCT para forzar una mayor apertura e integración a los nuevos circuitos globalizados de acumulación en esta época del capitalismo digital y la hegemonía del capital financiero transnacional (Robinson, 2018).

Al asumir la retórica nacionalista de América Primero para mostrar su preferencia por acuerdos bilaterales antes que por negociaciones multilaterales o plurilaterales, es lógico pensar que el presidente Trump rechace importantes elementos observados en la política tradicional de EE.UU. hacia América Latina, como la promoción de acuerdos de libre comercio, el apoyo a organizaciones multilaterales o el respaldo a procesos democráticos de la misma forma en que también lo hace a escala mundial¹⁰.

Más concretamente, se anuncia la renegociación de los 20 acuerdos de libre comercio que Estados Unidos tiene en vigor, considerados “injustos” y “desequilibrados” en perjuicio propio, para asegurar “reciprocidad” y la capacidad soberana de adoptar medidas unilaterales de defensa comercial, frente a los mecanismos de resolución de disputas de dichos acuerdos, y/o los de carácter multilateral de la OMC; promover por encima de todo el empleo y el crecimiento en Estados Unidos; y evitar hacer concesiones en materia comercial ante imperativos geopolíticos. Trump expresó con mucha precisión cuál es el criterio: el superávit comercial debe quedar ahora del lado de EE.UU.

El TLCAN ya renegociado se ha convertido en el principal bastión para el replanteamiento del comercio de los Estados Unidos con el resto del mundo. Este modelo comercial dictará las pautas para renegociar otros acuerdos firmados con países de la región: Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), Colombia, Perú y Chile, quedando descartadas las expectativas de acuerdos similares de los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil (The Economist Intelligence Unit, 2017).

El acuerdo NAFTA 2.0 parece indicar un desplazamiento de Trump para alinearse más claramente con el resto de la clase dominante de los Estados Unidos, que ahora alberga esperanzas de que el mandatario republicano vuelva a las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP). Muchas de las cláusulas en el nuevo USMCA son muy similares a las del TPP. El columnista de The Wall Street Journal, Aaron Back, lo planteó de la siguiente manera: “Los Estados Unidos ahora deben seguir este patrón con sus socios

¹⁰ De todos modos, estos elementos siguen usándose en parte en América Latina, ya que sirven como base para establecer una cooperación promisoriosa, al menos con algunos países de la región: principalmente, para aislar a Venezuela y Cuba, pero también para contrarrestar el ascendente peso geopolítico de China y Rusia.

comerciales de Asia y el Pacífico, para revivir el sueño de construir un nuevo bloque comercial basado en reglas para contrarrestar a China” (Albin, 2018). Esto significa que la clase dominante de los Estados Unidos ha encontrado al menos una unidad de propósito temporal.

El reclamo de viva voz por una mayor “justicia” para los norteamericanos indica que no deben esperarse mínimos gestos de magnanimidad en las futuras negociaciones y renegociaciones. O sea: profundización del bilateralismo y, en general, de los instrumentos de concertación económica y comercial basados en la reciprocidad (típicamente, los denominados “tratados de libre comercio”-TLC). Ello implica seguir desatendiendo al multilateralismo nominalmente no discriminatorio y sus caritativas excepciones a título de trato especial y diferenciado al mundo en desarrollo. En particular, habrá que habituarse a las ya conocidas exigencias para el previo alineamiento de las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos a los regímenes impuestos por países centrales en la regulación de los temas más sensibles a la hora de fijar términos de reciprocidad: propiedad intelectual, comercio de servicios, compras gubernamentales, inversiones directas y actividad financiera. Los casos que vistos a la distancia parecían curiosidades académicas (el vía crucis atravesado por Costa Rica para ingresar en el CAFTA-DR), o los más recientes reclamos de la Unión Europea al Ecuador señalando los asuntos “irritantes” antes de formalizar una negociación supuestamente perfeccionada), pasarán a ser moneda corriente.

En este marco coercitivo la Presidencia Trump augura efectivamente que los vínculos bilaterales de EE.UU. con los países latinoamericanos serán recalculados y el patrón a seguir parece ya armado: USMCA.

1.2 USMCA, TLCAN 2.0, NAFTA 2.0 o MEXCUSA, el mismo perro...

Tras más de un año de tensas negociaciones, en septiembre de 2018 se acordó una versión actualizada, con pocas diferencias, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los mismos miembros signatarios del original de 1994¹¹. El ahora llamado Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (AEUMC o USMCA, por sus siglas en inglés), significa, entre otras cosas, la extensión de la política comercial proteccionista de EE.UU. hacia sus socios de América del Norte. Herrera de la Fuente piensa que fue una extensión y profundización de lo malo preexistente.

El también denominado TLCAN 2.0, que consta de 34 capítulos y 13 anexos, aún debe ser aprobado por los congresos de los tres países. Los capítulos 2, 3, 5, 8, 17, 23, 24, 31, 32 y 33, destacan por las implicaciones regionales; de ellos, existen tres que generarán profundas transformaciones económicas y políticas en América del Norte, y entre la región y el mundo. Uno se refiere a la continuidad en la guerra comercial de EE.UU. contra China y Cuba tomando como aliados a Canadá y México; otro se refiere al deseo de sostener al dólar como moneda de reserva internacional; y el último se refiere a la regulación de los derechos de

¹¹ Hubo un proceso atípico y contradictorio en los procedimientos de negociación internacional. EE.UU. pateó el tablero en el 2017 y desconoció el TLCAN de 1994 cuando se dijo entonces que eran indisolubles. Se ha visto que nada es indisoluble ante la política unilateral estadounidense. Se ha sentado un precedente.

autor y la propiedad intelectual. Los tres son temas estadounidenses, dada su pérdida de competitividad y debilidad hegemónica, y representan mecanismos de extensión de su política interna a sus socios comerciales vecinos.

A través de la cláusula 32.10, del capítulo Excepciones y provisiones generales, se estableció la prohibición de firmar acuerdos de libre comercio con economías que no sean de mercado, lo cual incluye a China y Cuba –y quizás, Venezuela, y Bolivia–. La cláusula dice: “la entrada de cualquiera de las Partes en un tratado de libre comercio con economías no de mercado permitirá a las otras Partes terminar con este Acuerdo [...] y reemplazarlo con un acuerdo bilateral” (Ugarteche y Negrete, 2018). China es el máximo exportador de bienes y servicios y el mercado más dinámico del mundo al que México le vendió apenas 6,712 millones de dólares y le compró 78,594 millones en el 2017. Cuba, muy cercana a México, está en un proceso de reformas económicas y podría estar en una ruta comercial análoga a la de China. Con esta medida, el USMCA queda alineado (Ugarteche y Negrete, 2018).

Con la cláusula 33.4 del capítulo Políticas Macroeconómicas y cuestiones de tipo de cambio, se incluyó una restricción al manejo del tipo de cambio. Se acordó que “cada Parte debe alcanzar y mantener un régimen de cambio determinado por el mercado”. Con esto se renuncia a la intervención del banco central en dicho mercado, quedando la tasa de interés como instrumento único para mantener dicha estabilidad, lo cual puede ser muy recesivo al considerar el errático comportamiento de la política monetaria del Fed en los últimos dieciocho años.

Como colofón, con la cláusula 20.H.7 se aceptó la extensión del plazo de los derechos de autor y patentes. En el capítulo de Propiedad intelectual se estableció que los términos de protección para derechos de autor y copia serán, para una persona, de “no menos de la vida del autor y 70 años después de su muerte” y para otras formas de propiedad distintas a las personales (léase las corporativas), la propiedad será de “no menos de 75 años desde el día en que se autorizó la publicación” o “si no se autorizó la publicación, de 25 años desde la creación”. Esto constituye renta monopólica, si se traduce en patentes médicas (vacunas, antiretrovirales, anticancerígenos, etc.), por poner un ejemplo. Este correspondería al final de la industria de los genéricos que abaratan el costo de los tratamientos médicos en México y Canadá.

Esta breve revisión adeuda temas como la seguridad nacional, la lucha contra el narcotráfico, el medio ambiente, la migración internacional, los servicios financieros, etc., cada uno con un trasfondo similar. Pero permite observar que, en general, el resultado de la actualización y mejoramiento del acuerdo beneficia al socio mayor. El USMCA asume la política económica internacional de Canadá y México como una extensión de la política estadounidense.

Capítulo II. Balance macroeconómico y político de la región

2.1 Balance macroeconómico reciente de América Latina y el Caribe

En ese contexto, una América Latina más globalizada comporta nuevos riesgos¹²: el más inmediato es la mayor vulnerabilidad estructural que supone la finalización de la bonanza asociada al “boom de las *commodities*” o “superciclo de los productos básicos”¹³, que responde tanto a factores cíclicos como estructurales: en particular, la paulatina reorientación de la economía china hacia un modelo de crecimiento menos dependiente de las exportaciones, y el nuevo patrón de organización de la economía global centrado en la digitalización y la automatización.

En virtud de ello, los vientos del comercio internacional han dado un giro contrario a los intereses de la región. Los términos de intercambio comenzaron a declinar desde el 2012, y para 2016 fueron el 88,6% de lo alcanzado en 2010 (CEPAL, 2017b). Según datos del Anuario Estadístico de la CEPAL (2017a), entre 2012 y 2015 se contrajeron tanto las exportaciones como las importaciones, provocando una ampliación del déficit comercial en más de 76 mil millones de dólares.

El deterioro de los términos de intercambio ha conllevado a grandes procesos de ajuste estructural en la región; en los que encontramos reformas tributarias, reducción del gasto social, privatizaciones, retroceso en políticas sociales, entre otras políticas que lesionan los derechos DESCAs -Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales- con el único propósito del cumplimiento ciego de las reglas fiscales, y el mantenimiento y perpetuación de las políticas ortodoxas neoclásicas (Freddy y Galindo, 2018).

Un riesgo menos inmediato, pero también preocupante, es un escenario más restrictivo para la financiación externa, conforme los países desarrollados avancen hacia la normalización de sus políticas monetarias y termine la etapa de bajos tipos de interés con la que se respondió a la crisis global (Abeles y Valdecantos, 2016).

No es posible olvidar que el endeudamiento externo latinoamericano y caribeño, que en 2011 representaba el 27,4% del PIB regional, se incrementó hasta 38,6% en 2017 y alcanzó los 1,81 billones de dólares. Mientras tanto, La tasa de acumulación del capital ha mostrado una tendencia a su disminución, pasando del 21,3% del PIB en 2013 al 17,9% en 2017 (CEPAL, 2017b).

La inversión extranjera directa (IED) recibida, luego de alcanzar los 203 mil millones de dólares en 2014, se contrajo hasta llegar a ser de 162 mil millones en 2017 (CEPAL, 2018b). Estos resultados evidencian el papel procíclico que ha desempeñado la IED, puesto que en el contexto de la desaceleración económica los inversionistas han ido a la búsqueda de otras alternativas, disminuyendo el flujo de capitales y acentuando la fase destructiva de la crisis (Andrés, 2018).

¹² En promedio, la participación del comercio de América Latina en el PIB ha sido, entre 2010 y 2015, de más del 69%. Esto muestra la importancia de la dinámica comercial y la dependencia de las estructuras del mercado internacional, tanto intrarregionales como mundiales (Ugarteche y Negrete, 2018).

¹³ Esta etapa, que se extendió aproximadamente entre 2003 y 2011, estuvo caracterizada por el alza de los precios de los principales productos básicos en el mercado mundial

Con ello, se alejan las posibilidades para avanzar en el necesario cambio en la estructura económica que permita el desarrollo de sectores más intensivos en conocimiento, mientras que también se pasan por alto las experiencias de algunas de las economías asiáticas más dinámicas, cuya tasa de inversión puede llegar a ser el doble de lo alcanzado por América Latina y el Caribe, como se fundamentará en el siguiente apartado.

Como corolario, las tasas de crecimiento económico empezaron a disminuir a partir de 2013, hasta que en 2015 el PIB regional se contrajo un 0,2%, y al año siguiente la caída fue del 0,8%. Ambos resultados implicaron una reducción del PIB por habitante de -1,3% y -1,9%, respectivamente. Los países más afectados fueron los más vinculados a las exportaciones de recursos naturales, entre los cuales se encuentran Argentina, Brasil, Ecuador, Belice, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela (CEPAL, 2017b). No obstante, los resultados alcanzados previamente constituyeron un buen colchón para soportar esta coyuntura.

La ligera mejoría de 2017, cuando el PIB regional mostró un crecimiento del 1,3%, no da margen al optimismo, toda vez que los hechos señalados apuntan hacia los límites de un modelo de inserción internacional aún muy dependiente de las materias primas, por mucho que se haya reorientado hacia los mercados asiáticos¹⁴. En ese sentido, el fin del ciclo de las materias primas podría ser interpretado como una fase tardía de la crisis económica que se inició en 2008 y de la crisis o tensiones a las que la globalización se ve sometida.

La heterogeneidad de las economías latinoamericanas no sólo se debe a la relación comercial con el mercado mundial, sino al tamaño y participación de sus economías en la división internacional del trabajo. Por una parte, entre Brasil, México, Argentina, Venezuela, Colombia, Chile y Perú representan más del 90% del total del PIB latinoamericano; y los primeros tres más del 70%. No obstante, no sólo se trata de la media del capital nacional, sino de su composición y crecimiento. En los últimos 5 años, Panamá, Bolivia, Nicaragua y República Dominicana han crecido a una tasa promedio superior a 5%; Paraguay, Perú y Colombia superior al 4%; mientras que México, Brasil y Argentina, crecen en 2.8%, 1.4% y 1.0%, respectivamente (Ugarteche, 2018).

Finalmente, la (re)sincronización de las economías de los países de la región con el ciclo global puede frenar o revertir los avances sociales de la etapa anterior. Ello empujaría de nuevo a la pobreza a los estratos no pobres pero vulnerables, y ser un obstáculo para materializar las crecientes expectativas de bienestar y ascenso social de las nuevas clases medias, lo que a su vez tendría importantes consecuencias políticas.

Según se reveló en el Panorama de la Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe, publicado por la FAO y la OPS (2017), luego de un amplio período de disminución del hambre esta comenzó a incrementarse, y ya en 2016 se

¹⁴ En términos per cápita, el PIB aumentó un discreto 0,3%. A nivel de las subregiones, los mejores resultados se alcanzaron por Centroamérica, con un incremento en el PIB del 3,3%; seguida por América del Sur, donde el producto aumentó un 0,8%, y finalmente por el Caribe con un crecimiento promedio del 0,1% (CEPAL, 2017b).

contabilizaban 42,5 millones de hambrientos, precisamente en una de las zonas del planeta que más alimentos produce.

Igualmente, en el Panorama Social de América Latina 2017 se reconoció la incidencia de las nuevas condiciones económicas en el aumento de la pobreza. Como resultado, si en 2014 la región tuvo 168 millones de pobres y 48 millones de indigentes, estas cifras se habían elevado en 2016 a 186 millones y 61 millones, respectivamente (CEPAL, 2017c). Ése es precisamente el rostro humano de la crisis, cuyas dimensiones escapan al análisis económico, y en torno al cual giran las verdaderas implicaciones éticas y humanas del modo de producción capitalista imperante en la región.

El desempleo (donde no se toman en cuenta las áreas rurales, o las personas que ya no buscan ocupación), pasó de un 6,9% de la población económicamente activa en 2014 al 9,4% en septiembre de 2017, o sea, que en tres años el ejército de desempleados se elevó a un total de 22,8 millones de personas (CEPAL, 2017b). Este menor nivel de ocupación, unido a la gran cantidad de empleo informal y una elevada desigualdad en la distribución del ingreso, coarta las posibilidades para que la expansión del PIB en el largo plazo se sustente sobre bases endógenas, y coloca el asunto sobre los vientos cambiantes del comercio internacional.

En conclusión, la estrategia de inserción internacional de América Latina y el Caribe se encuentra en una encrucijada, enfrentando desafíos tanto estructurales como coyunturales. La región necesita por un lado revertir la erosión estructural de la competitividad que ha causado una progresiva pérdida de la cuota del mercado global, lo cual implica impulsar la inversión, promover el aumento en la tasa de ahorro y fortalecer la integración económica regional. En una perspectiva coyuntural de más corto plazo, necesita también afianzar el desempeño exportador considerando la volatilidad y el aumento de los riesgos en el entorno externo.

2.2 Panorama político regional

En la actualidad, la situación política en América Latina y el Caribe como tendencia gira a la derecha, aunque ese proceso devela un escenario fragmentado, inestable y complejo que está caracterizado por la incertidumbre.

Los límites de la izquierda abrieron espacio para la derecha. Con algunas excepciones, la izquierda en el Estado no emprendió transformaciones estructurales de las relaciones de propiedad y la estructura de clase, más allá de nacionalizaciones importantes de algunos recursos naturales estratégicos. Si bien se refundaron algunos Estados; se escucharon discursos contestatarios, nacionalistas, desarrollistas y en algunos casos antiimperialistas; se rescataron importantes elementos de la soberanía nacional –frente a la avalancha transnacional– y se construyó un espacio latinoamericano y caribeño de unidad y concertación política; esta izquierda persiguió un asistencialismo basado en captar y redistribuir los excedentes generados por la expansión de las exportaciones de materia prima en asociación con la CCT. Los programas

asistenciales dependieron de los caprichos del mercado global controlado por la CCT (Robinson, 2018).

En una coyuntura de desgaste político evidente y crisis económica del neoliberalismo es atinado considerar la hipótesis de que el proceso de emergencia de gobiernos progresistas y de izquierda a principios de este siglo fue, además de una acumulación de fuerzas en las luchas populares, una “retirada” estratégica de los sectores más conservadores y reaccionarios de la política regional, con la finalidad de transferir la administración de la crisis, preservar la legitimidad política del sistema, y evitar procesos de mayor radicalización en América Latina (CIPI, 2018).

El progresismo y la izquierda en general se movieron dentro de los límites que impuso la derecha y, en ese contexto, optaron por enfatizar sus políticas en las áreas en las que el poder conquistado le permitía actuar con más dividendos; sin embargo, no se llegó a plantear cambios antisistémicos ni construir un modelo económico alternativo. Cuando se desplomaron los precios de los *commodities* a partir de 2011 y en adelante, la izquierda perdió las bases de su tímido proyecto, mientras las claves del poder –económico, mediático, jurídico y militar– se afianzaban en la derecha (Robinson 2018).

Así, en las últimas dos décadas se produjo una fuerte expansión del capitalismo global en la región, en dos sentidos fundamentales. ...“Primero es una expansión extensiva: la conquista del campo y la mercantilización por parte del capital transnacional y sus capas locales y la integración de lo que quedaba de los reductos autónomos. Segundo es una expansión intensiva: una profundización del neoliberalismo. Se viene convirtiendo en mercancía a los espacios que aún quedaba fuera de la lógica del mercado, conforme la lógica de la acumulación de capital –salud, educación, agua y otros servicios públicos, esferas de la cultura, y desenfundada privatización del Estado” (Robinson, 2018).

En ese escenario se está configurando una derecha heterogénea, de orígenes e identidades distintas, difusa, pero con un odio militante contra la izquierda, el progresismo y sus representantes en los gobiernos (CIPI, 2018).

En el Caribe, algunos países, a tono con el signo de sus gobiernos, han adoptado posiciones políticas menos favorables –o abiertamente en contra– de los movimientos y gobiernos progresistas o de izquierda en la región¹⁵; entre ellos Guyana, Jamaica, Santa Lucía, Barbados, Bahamas y Granada. Solo en tres países gobiernan partidos y líderes de izquierda: Surinam (Dési Bouterse), San Vicente y las Granadinas (Ralph Gonsalves) y Dominica (Roosvelt Skerit).

Sin dudas, “la izquierda latinoamericana ha perdido la hegemonía otrora conquistada. Dicha hegemonía está en disputa con el regreso de la Derecha revanchista, que trabaja en el “blindaje” de las instituciones del Estado burgués, refuerza la transnacionalización, enfatiza en las políticas neoliberales, el

¹⁵ Esto quedó evidenciado entre otras expresiones, en la votación de Santa Lucía (miembro del ALBA) en la Asamblea de la OEA que discutió la expulsión de la R. B. de Venezuela de esa entidad. Otra prueba de ese comportamiento en ese mismo escenario fue la abstención de Nicaragua, también miembro del ALBA.

continuismo de sus actores en los gobiernos, la judicialización de los enemigos – orientada a inhabilitar políticamente a sus principales adversarios– y el ataque a fondo de las conquistas que los pueblos alcanzaron gracias a los gobiernos progresistas y la izquierda”.

Lo que queda de la izquierda en el gobierno está enfrentando una escalada de agresión por parte de la CCT, la derecha internacional, y Estados Unidos. Hay un evidente desfase entre movimientos sociales pujantes e izquierda partidaria e institucional francamente menguante (Robinson 2018)”. Junto al dominio de la derecha más reaccionaria en países aliados de Estados Unidos –como Colombia, Perú y Chile– y vulnerabilidades, retrocesos y derrotas de varias fuerzas del progresismo y la izquierda entre 2012 y 2018 (Paraguay, Brasil, Argentina, Ecuador, El Salvador entre las más representativas), coexisten también resistencias (Venezuela, Bolivia, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Dominica) y resultados alentadores (victoria de Andrés Manuel López Obrador en México).

Hacia 2025 se prevé que la correlación de fuerzas políticas en América Latina y el Caribe se incline hacia la derecha, determinado por la dependencia de las economías latinoamericanas y caribeñas de los poderes globales, el desgaste de los gobiernos progresistas y de izquierda, la judicialización de los líderes de esas corrientes políticas y la ofensiva estadounidense concentrada en la así llamada guerra de cuarta generación, y se caracterizará por el incremento de la ingobernabilidad, la conflictividad, la criminalización de la protesta social y la emergencia de gobiernos autoritarios como resultado de las medidas de austeridad de los gobiernos de derecha, la reconcentración del ingreso en los más ricos y los estallidos sociales que volverán a tener lugar.

Todo ello apunta hacia la conformación de nuevas situaciones revolucionarias y la reemergencia de nuevas fuerzas progresistas y de izquierda con variados matices, algunas de las cuales ya se están posicionando de manera visible en países de la más rancia tradición derechista como México, Chile, Paraguay y Perú hasta el momento, pero que es previsible hacia adelante que amplíen los espacios de lucha. Solo la movilización desde abajo puede generar un contrapeso al control que ejerce desde arriba el capital transnacional y el mercado global sobre los Estados capitalistas latinoamericanos.

La mentira de la derecha, aunque se pavonee victoriosa, está sentada sobre una bomba de tiempo, pues sabe –aterrada– que en algún momento las clases oprimidas, que nunca desaparecieron de la lucha, pueden volver a tomar la iniciativa. La cuestión es cómo encontrar los caminos que devuelvan la posibilidad de tomar esa iniciativa. El debate está abierto.

Capítulo III. Situación actual y perspectivas de la integración en América Latina y el Caribe

3.1 Situación más reciente de la integración regional

Los resultados del intenso ciclo electoral que se está viviendo en América Latina no solo están cambiando la composición de muchos gobiernos, en algunos casos incluso su filiación política, sino también están incidiendo en los equilibrios regionales, afectando en la misma medida el proceso de integración regional.

Así, los procesos de integración de América Latina y el Caribe, que en los últimos quince años dieron un salto cualitativo notable con la formación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), se encuentran en la encrucijada para definir su destino en medio de una disputa que enfrenta el dilema histórico panamericanismo vs. regionalismo, en un cuadro geopolítico mundial de alta complejidad.

A pesar de los avances alcanzados durante ese periodo, el regionalismo posliberal estuvo plagado de elementos sin sentido que dejan en evidencia las vulnerabilidades en el sistema de integración sudamericano y regional. Pese a la creación de nuevas instituciones para fortalecer los lazos políticos entre los países y presentar a la región como un “frente unido” para alcanzar mayor autonomía respecto al mercado y las potencias del norte; y más allá de la voluntad tanto de Chávez como del resto de los jefes de Estado lo cierto es que en ningún momento se crearon mecanismos institucionalizados de participación social o rendición de cuentas. Lo anterior evitó la construcción de un modelo alternativo de integración “desde abajo”, con mayor apoyo ciudadano y mayor dimensión social (Serbin, 2011).

De esta forma, al igual que ocurrió durante el regionalismo abierto, el intergubernamentalismo se convirtió en una condición estructural que determinó las potencialidades y los límites de los esquemas de integración posliberales.

Aquellas organizaciones más influidas por el proceso bolivariano son las que más han sufrido en esta coyuntura. Para comenzar está el caso de la ALBA-TCP, que ante la crisis de Venezuela, su principal sostén económico y movilizador político junto a Cuba, vive un prolongado declive. El mismo comenzó con la muerte del presidente Hugo Chávez, aunque la destitución de Manuel Zelaya en Honduras había marcado su punto de inflexión tras alcanzar su máximo desarrollo precisamente con la incorporación de dicho país centroamericano. La reciente salida de Ecuador ha constatado las dificultades políticas del bloque, que no han podido ser revertidas.

UNASUR, que fue una vuelta de página histórica en la región, ha sido, con todo, el mecanismo más afectado en la actual coyuntura. Desde que el expresidente colombiano Ernesto Samper dejara su secretaria general, tras el vencimiento de su mandato en enero de 2017, el puesto continúa vacante, y la organización moribunda debido a que seis de sus doce Estados miembros suspendieron temporalmente su participación: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú¹⁶. Todos ellos exponentes del nuevo “populismo de derecha” que buscarían

¹⁶ Quedaron activos la mitad: Bolivia, Ecuador, Guayana, Surinam, Uruguay y Venezuela, que en total no representan a más del 15 por ciento de la población suramericana.

vaciar a la UNASUR para reemplazarla por otro organismo más acorde a sus intereses liberales.

A esto se suma el anuncio del gobierno de Iván Duque de que Colombia se retirará definitivamente del organismo en los próximos meses. La posibilidad es que otros países sigan su camino: el canciller de Chile, Roberto Ampuero, dijo que el organismo “no conduce a nada, no ayuda a la integración y no es capaz de resolver”.

UNASUR recibió posteriormente otro golpe simbólico, aunque dirigido al centro mismo de su concepción ideológica fundacional. El gobierno ecuatoriano decidió retirar la estatua de Néstor Kirchner que presidía la sede de la organización en Quito al considerarla un intolerable símbolo de la corrupción. Las mismas autoridades estudian actualmente el destino del edificio, cuyo costo de construcción fue millonario, que bien podría utilizarse como sede de una universidad indígena.

Ello coloca el proceso de integración regional, que ya vivía un agudo período de parálisis, a la defensiva y sin posibilidades de reactivarse a corto plazo. Definitivamente creció y se consolidó un contra frente neoliberal y conservador en Suramérica que retrotrae los parámetros de integración a modelos hegemónicos tradicionales. Como advierte Amorim, excanciller brasileño “El hecho de no dar énfasis a un determinado proceso también lo debilita. No se necesita acabarlo formalmente, basta con no querer seguir resolviendo los problemas de América del Sur en la UNASUR y llevarlos directamente a la Organización de los Estados Americanos”.

La complicada situación venezolana también afecta a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), sumida en una crisis existencial bastante preocupante y con escasos visos de superación, al menos a corto o medio plazo. La suspensión definitiva de la Cumbre UE-CELAC, que debía haberse realizado a fines del año pasado en El Salvador (fue reemplazada finalmente por una reunión de cancilleres) es una buena prueba de la fractura que se vive en su interior.

La creación del Grupo de Lima en agosto de 2017, con su activa posición en la denuncia de las supuestas violaciones de los derechos humanos por el gobierno venezolano, ha intensificado las contradicciones internas de la organización y encrepado los debates¹⁷.

En esta lista de acontecimientos relacionados por el hilo conductor de la crisis que vive Venezuela, cuyos componentes humanitarios y migratorios ya tienen repercusiones regionales, no se puede dejar de mencionar a MERCOSUR. En este sentido hay que recordar la suspensión del estatus de nuevo miembro de Venezuela del bloque subregional en agosto de 2017, una muestra de que MERCOSUR ha vuelto a sus objetivos económicos, tras años de prioridades ideológicas.

¹⁷ El Grupo lo integran 11 países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú) más Canadá. Posteriormente se unieron Guayana y Santa Lucía, lo que significa una abrumadora presencia de gobiernos de América Latina.

Aunque en comparación con otras organizaciones sigue siendo relevante, el MERCOSUR se encuentra atrapado en los límites de su propio diseño. El arancel externo común ha sido una enorme restricción para acordar con otros bloques, y se está quedando afuera de los grandes movimientos comerciales que están teniendo lugar en Asia, principalmente. En los últimos años, el MERCOSUR expandió sus agencias y espacios de cooperación en distintos temas. Esto puede verse como un avance, pero parece más el síntoma de una ausencia de rumbo que facilitó que distintos actores empujaran sus propias agendas sin una clara dirección de hacia dónde se quería llevar al bloque. Si a esto se suma el hecho de que la negociación con la Unión Europea se sigue dilatando, las perspectivas no parecen nada halagüeñas en el corto plazo.

La victoria del candidato de extrema derecha Jair Bolsonaro en las recientes elecciones brasileñas ha enrarecido aún más el panorama. Sus ataques a ciertos organismos multilaterales como Naciones Unidas hacen aumentar la prevención sobre su actitud respecto a MERCOSUR. Hay que señalar que siguiendo la estela de Trump, Bolsonaro es un firme defensor del proteccionismo y partidario de las negociaciones bilaterales en lugar de las multilaterales y enemigo acérrimo de los bloques comerciales como MERCOSUR. En uno de sus *tweet* antes de ganar las elecciones de su país, Bolsonaro advirtió que “cortará las amarras con MERCOSUR” y negociará acuerdos bilaterales directos con cada socio comercial.

Desde esta perspectiva, todo parece indicar que la nueva situación en México y los resultados electorales en Brasil podrían enrumbar la integración latinoamericana por la vía de los acuerdos bilaterales de comercio. La invocación de la Doctrina Estrada en política exterior (esa doctrina ha llevado tradicionalmente a México a quedar al margen de los bloques políticos regionales) parece indicar que a López Obrador no le interesa tener un especial liderazgo latinoamericano.

En contraste, para el gobierno de Mauricio Macri, el destino es el sistema global y el medio es el regionalismo. Por ello, ha buscado la desvinculación progresiva de Argentina de plataformas como la CELAC o la UNASUR y se ha alineado con un nuevo regionalismo abierto y ha promovido una reorientación del MERCOSUR, que en palabras del presidente “es el bloque más aislado y proteccionista que existe en el mundo”. Su “inserción inteligente” comporta un regionalismo uniaxial centrado en el eje económico y el acercamiento a actores como la UE y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), Canadá, Corea del Sur o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). En este marco, uno de los primeros movimientos fue situar a Argentina como país observador de la Alianza del Pacífico (AP), por considerar que este grupo regional es el más dinámico, abierto y flexible.

En síntesis, los cambios de gobierno de los dos últimos años llevaron a que los Estados latinoamericanos se alejen de las prédicas postliberales y promuevan una suerte de regionalismo disperso, el cual hace foco en el libre comercio y que se caracteriza por impulsar todo tipo de negociaciones de forma simultánea (tanto multilaterales como bilaterales), las cuales suelen carecer de objetivos claros y de una identidad común. Esta práctica comercial que fortalece las asimetrías entre el Norte y el Sur, a la que el economista Jagdish Bhagwati denominó *spaghetti bowl*,

comenzó a instalarse en la región a partir de 2011 con la aparición de la Alianza del Pacífico. Bajo esta lógica, los acuerdos de integración deben actuar como coaliciones ad hoc orientadas a fortalecer la inserción de las economías latinoamericanas en los mercados desarrollados, todo anclado desde una óptica de suma cero.

El cambio de ciclo político resitúa a Argentina y Brasil entre los países favorables a la apertura y la globalización, entre los que también se encuentran Colombia y México. Estos cuatro países han adoptado políticas exteriores enmarcadas en la globalización y supuestamente “desideologizadas” y “pragmáticas”; sustentadas en el regionalismo abierto, con una tendencia hacia el bilateralismo refractario; basadas en la promoción del sector privado y la inversión extranjera directa (IED); alineadas con el orden liberal mediante las políticas, estándares y prácticas dominantes en el sistema multilateral, y en particular, determinadas por las instituciones de Bretton Woods y la OCDE; y arraigadas en una concepción policéntrica del sistema político global, pero al mismo tiempo alineadas con la agenda de seguridad de EE.UU. para América Latina.

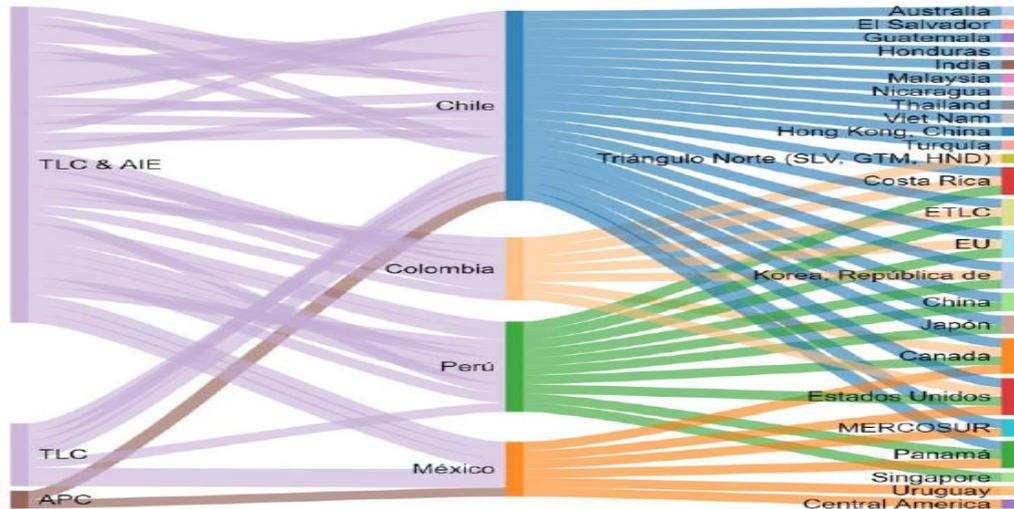
Esta matriz de política exterior comporta también reformas internas. Sea a instancias de actores externos, por emulación de los países de la OCDE o como justificación de las prioridades de las elites, este alineamiento aperturista implica, entre otras cosas, reformas estructurales para flexibilizar los mercados de trabajo, liberalización financiera, austeridad fiscal, eliminación progresiva de barreras arancelarias y no arancelarias y, *last but not least*, liberalización financiera, que se ha traducido en un alto nivel de deuda pública y privada. En gran medida, se trata de la actualización de lo que en su momento se denominó Consenso de Washington.

En ese contexto, la Alianza del Pacífico, un modelo de regionalismo abierto que se acerca al ideario económico-político norteamericano, ha revalorizado su capital político internacional. Esta se presenta, ahora, como un esquema moderno de integración, que podría tener la posibilidad de constituirse en un ambicioso proyecto de desarrollo político y de consolidación como bloque de expresión regional, que manifiesta una dinámica de proyección internacional. Al final del año, la Alianza del Pacífico podría añadir, como estados asociados, a Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur. El bloque también ha recibido las peticiones de Ecuador y Corea del Sur para ingresar al grupo.

En cuanto a la cantidad de acuerdos comerciales, la Alianza del Pacífico es el mecanismo con mayor apertura hacia el comercio exterior; sin embargo, vale la pena recalcar que en su gran mayoría estos acuerdos han sido promovidos unilateralmente, incluso antes de la creación de la Alianza en el año 2011. En cualquier caso, en el gráfico 1 se observan estos vínculos comerciales a nivel de detalle para cada integrante de la Alianza del Pacífico. Destacan las iniciativas comerciales vinculadas a la Unión Europea y a países asiáticos (China, Japón, Vietnam, Singapur, República de Corea), así como también aquellas con Estados Unidos y Canadá (hacia donde se destinan la mayoría de las exportaciones de la AP). Sin embargo, también se observa un importante grado de apertura intra-ALC a raíz de los vínculos sostenidos con el MERCOSUR, Costa Rica, Nicaragua, Triángulo Norte y Uruguay, sin contar con que Colombia y Perú, dos de sus

integrantes, son miembros activos de la Comunidad Andina y México es parte del TLCAN 2.0.

Gráfico 1. Tratados comerciales de la Alianza del Pacífico



Fuente: SELA, 2018. Una visión prospectiva de la integración latinoamericana y caribeña

Un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aseguraba que Latinoamérica se encuentra a estas alturas en condiciones de poder afrontar la creación de un área de libre comercio que englobe a toda la región (BID, 2018).

La forma más lógica de alcanzar esa nueva dimensión es una convergencia entre las dos mayores asociaciones comerciales de Latinoamérica: la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú y Chile) y MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), dos bloques que conjuntamente representan más del 90% del Producto Interno Bruto latinoamericano, el 90 % de sus flujos de inversión extranjera directa y el 80 % de su comercio exterior (ALADI, 2018).

En su informe, el BID indica que “no hay ninguna necesidad de que participen todos los gobiernos de la región en las primeras etapas de la negociación. Lo único que se necesita es una masa crítica de países con la suficiente fuerza gravitatoria y, en este sentido, Argentina, Brasil y México están en una posición inigualable para lograr que la iniciativa se haga realidad” (BID, 2018).

Argentina es un país que está de regreso a sus intereses regionales de una manera más amplia y está dando muestras de estar buscando un nuevo posicionamiento internacional, que en oposición político-ideológica ocupa el vacío dejado por la conflictiva introspección del gobierno de Venezuela y por la crisis que envuelve al sistema político brasileño. Luego del triunfo del presidente Mauricio Macri, Argentina modificó sustancialmente su política exterior. Se alejó del eje Venezuela-Ecuador y Bolivia, acercando posiciones a Chile y Brasil y adoptando una visión de regionalismo que propicia la complementación entre MERCOSUR y la Alianza del Pacífico.

La publicación *Convergencia en la diversidad* (2018). Diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, presentada en marzo pasado y coordinada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la secretaría general iberoamericana, reúne las visiones de los cancilleres de ambos bloques sobre la integración regional. En el documento queda de manifiesto la sintonía actual de los cancilleres de todos los países del MERCOSUR respecto de la importancia de acercarse a la Alianza del Pacífico y al valor asignado al libre comercio.

En el marco de la XIII cumbre de la Alianza del Pacífico, celebrada en julio de 2018 en Puerto Vallarta, Jalisco, los presidentes de los ocho países miembros de los dos principales bloques comerciales de América Latina, firmaron un plan de acción con medidas concretas y plazos que los encamina “a la integración regional y de libre comercio”. Es un plan de acción que promueve el comercio de bienes e impulsa a las empresas medianas y pequeñas además de la movilidad de las personas. El objetivo más ambicioso de los dos grupos será la eliminación de los aranceles en los sectores comerciales donde representen un obstáculo de crecimiento para la región. Los avances de este acercamiento serán revisados por representantes de todos los países cada seis meses (Elpais.com 2018).

Estas condiciones parecen poner en sintonía a MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. “Ahora sí hay condiciones concretas y reales para lograr la integración gracias a la disposición política que hay en los ocho mandatarios”, apuntó Roberto Ampuero, el canciller chileno.

El gobierno de Chile desde los inicios de su administración, lanzó la propuesta “Convergencia en la diversidad”, para buscar la complementariedad entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, abierto asimismo a los otros esquemas de integración como el Sistema de Integración Centroamericano o el Caricom.

Sin embargo, ello parece ser más una actitud defensiva frente al proteccionismo en ascenso a nivel global, que una postura ofensiva. Los incentivos económicos para promover grandes acuerdos de integración entre ambos bloques son relativamente bajos. La Argentina exporta a Egipto tres veces más de lo que exporta a Colombia, y su comercio con Perú es similar al que tiene con un país muy distante como Corea del Sur. No alcanza la sintonía ideológica si no hay actores de la sociedad y del mercado empujando hacia la integración.

Frente a ello, se erige la alternativa del Tratado de Montevideo y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), considerado por algunos el marco jurídico e institucional idóneos para potenciar la convergencia de los acuerdos existentes y crear el ‘Espacio de Libre Comercio’¹⁸, lo que fue plasmado en las Resoluciones 59 y 60 del Consejo de Ministros. Los principios de la ALADI: pluralismo, convergencia, flexibilidad, tratamientos diferenciales y multiplicidad de acuerdos, son justamente los que se precisa para avanzar ahora más allá de lo arancelario, en las nuevas formas de integración en productividad y

¹⁸ Los trece países miembros de la ALADI (MERCOSUR, Alianza del Pacífico, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Cuba y Panamá), representan 510 millones de habitantes, casi el 90% del territorio regional, en números redondos somos el 95% del PIB y el 90% del comercio exterior. Todos vinculados por una red de acuerdos de complementación o de alcance parcial, que cubren prácticamente más del 90% del comercio de bienes, y algunos comprenden también los servicios.

competitividad. Bajo el Tratado de Montevideo de 1980 y el marco de la ALADI, se intentaría articular en América Latina una nueva generación de acuerdos, en sectores claves para la competitividad, como la energía, la infraestructura, las telecomunicaciones, el comercio electrónico, la facilitación del comercio, encadenamientos productivos, integración digital, y muchos otros que complementen los acuerdos en vigor.

Sin embargo, el propio secretario general de la ALADI, Alejandro de la Peña, ha animado al MERCOSUR y a la Alianza del Pacífico a trabajar por una mayor convergencia, argumentando que “el acercamiento tendrá un impacto positivo en la integración”, en la medida que ambos bloques “tienen la densidad suficiente como para desempeñar el papel que Alemania y Francia tuvieron en la construcción de la Unión Europea”. Según De la Peña, ese proceso “podría ser un impulso adicional para la propia ALADI”, que incluso pudiera dar “asistencia” para esa integración, mediante la realización de “estudios técnicos” sobre los países participantes y sus convergencias (LogiNews, 2018).

No obstante, el comercio intra-AP e intra-MERCOSUR, así como el comercio interbloque entre la AP y el MERCOSUR, es aún modesto. Los países que integran ambos bloques exhiben diferencias considerables y se encuentran, a su vez, avanzando en otros procesos, como la actual negociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Ello, junto a la diferente orientación ideológica de los países latinoamericanos hace difícil esa convergencia, lo que obstaculiza cualquier proceso de integración, aunque este se limite al ámbito económico.

Como se planteó previamente, tanto los miembros de la Alianza del Pacífico como los gobiernos argentinos y brasileños suelen jactarse de llevar adelante una política externa “pragmática” y “desideologizada”. Pero como señala el internacionalista José Antonio Sanahuja, lo cierto es que la misma suele presentar una fuerte carga discursiva para erigirse como una alternativa atractiva ante los mercados y los socios externos, como Estados Unidos y la Unión Europea, resaltando para ello las diferencias frente al denominado eje bolivariano. “Por ello, el académico Deltlef Nolte (2016) considera a la Alianza sobre todo como un ejercicio reputacional y de *nation-branding* mediante el regionalismo, que sería difícilmente imaginable sin la contra imagen del ALBA-TCP y la divisoria Atlántico-Pacífico” (Sanahuja, 2016).

Incluso, también se podría afirmar que la AP es sólo un instrumento para proyectar –regional e internacionalmente– su filosofía de economía política liberal. Esta connotación se aprecia al comprobar que la política exterior chilena –que ha manifestado en algunos momentos su disposición a cierto liderazgo de “concepto”– no tiene definiciones “políticas” sobre qué hacer con la AP.

Si la AP quiere ser convertida en el nuevo bloque de coordinación económica y política de América Latina –beneficiándose de la cercanía de Argentina y Brasil y del interés en la AP que expresan sus gobiernos–, los miembros de la AP deben estar dispuestos al liderazgo, cosa que no se advierte en el escenario inmediato. Para su proyección global como bloque, la AP requiere de un escenario internacional de apertura comercial, de multilateralismo y creciente desregulación. Un escenario de proteccionismo, nacionalismo económico y retorno a las políticas

unilaterales por parte de Estados Unidos afecta de manera decisiva el futuro de la AP.

Mirando en perspectiva, la AP está transitando un proceso ya advertido con MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC. Se comparte así la visión de Tahina Ojeda, quien señala que ninguno de los esquemas y plataformas de regionalismo e integración ha conseguido aún consolidar un proyecto político claramente articulado para gestionar con eficacia y armonías la planificación y ejecución de la integración, pero, sobre todo, no han conseguido frenar la proliferación de esquemas subregionales (Ojeda, 2017).

Así pues, mientras existe un proceso de “vaciamiento” y virtual “paralización” de los organismos de integración regionales alternativos, “poshegemónicos” o “posneoliberales”, asociado sobre todo a la complicada situación de Venezuela; las nuevas derechas latinoamericanas apuestan por la globalización y la vinculación con las potencias centrales, pero esta apuesta resulta tardía y a menudo se concreta de manera inadecuada. El mundo está cambiando, y hay reconfiguraciones que van desde el terreno político hasta el tecnológico – incluyendo una nueva revolución productiva–, aunque a menudo no avanzan en el sentido en que estos gobiernos pretenden. Por eso sería un error dar por sentado que las nuevas derechas globalistas latinoamericanas hayan llegado para quedarse”.

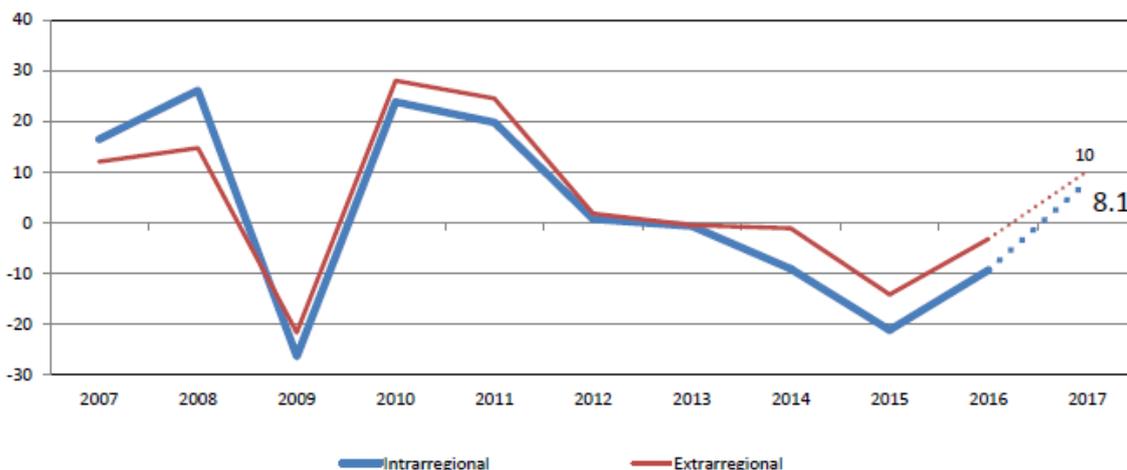
Los bloques en pugna (o en disputa) por el momento no tienen ningún tipo de intención de establecer canales de diálogo que permitan poner fin a la polarización que existe a nivel regional, lo que consolida una suerte de “empate catastrófico” que profundiza la crisis del proceso de integración. Esta dificultad de establecer consensos entre los populismos de “derecha” y la “Izquierda latinoamericana” a su vez hace imposible encontrar una solución negociada a la crisis venezolana.

3.2 Los vínculos intrarregionales

Más aún, mientras las élites políticas pueden fomentar la cooperación e integración económica transfronteriza; los operadores económicos no estatales siguen sus acciones con incentivos y lógicas más orientadas a los socios extrarregionales que a su propia región. Los datos publicados periódicamente por la CEPAL sobre el comercio intrarregional y la Inversión Extranjera Directa (IED) intrarregional lo muestran claramente.

En el conjunto de América Latina el comercio intrarregional ha experimentado una tendencia regresiva en los últimos años y constituye apenas el 22% del comercio total de la región (ver gráficos 2 y 3).

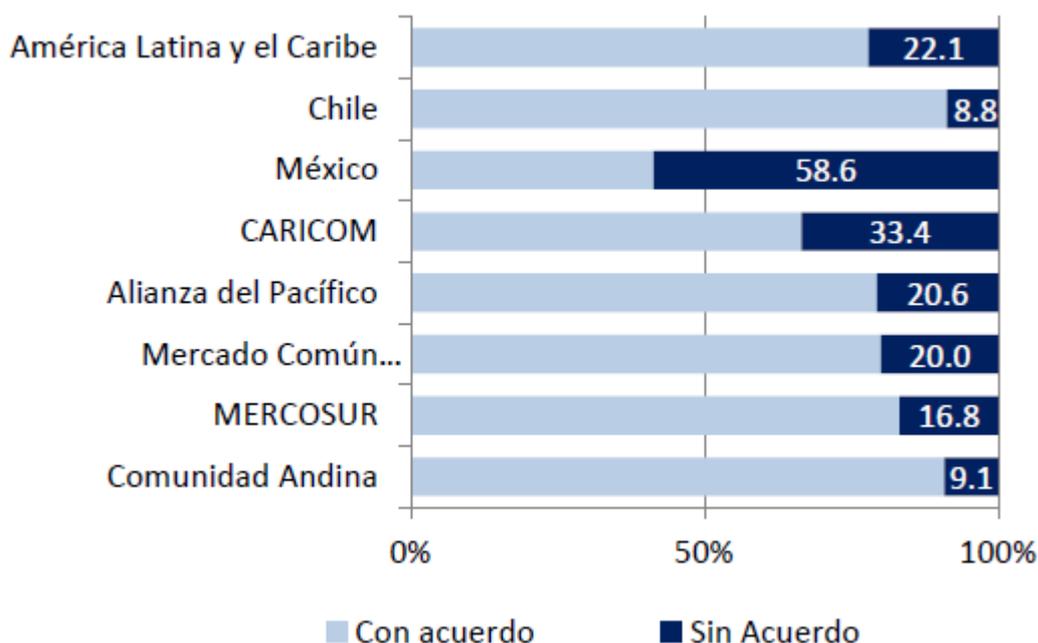
Grafico 2. América Latina y el Caribe: evolución del valor del comercio intrarregional, 2007-2017 (tasas de variación en porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial de los países y proyecciones sobre la base de información mensual para el período enero-julio de 2017.

Grafico 3. América Latina y el Caribe: Subregiones y países seleccionados: Proporción del comercio intrarregional con y sin preferencias.

(En porcentajes del total del comercio intrarregional medido por importaciones)



Fuente: BID, 2018

Todo ello ocurre a pesar de que existen 33 acuerdos preferenciales de comercio entre los países latinoamericanos, que cubren más del 80% de los productos y dan cuenta de aproximadamente el 85% del valor del comercio interregional. Además, el 90% de ese comercio se encuentra libre de aranceles, generándose una enorme oportunidad para las industrias de esos países (BID, 2018).

En términos económicos el esquema más exitoso es el Sistema Centroamericano (SICA). Aproximadamente un 31% de sus exportaciones las hacen entre ellos mismos. La mayor parte de ese comercio lo realizan pequeñas y medianas empresas y, además, es de bienes industriales. Esto también lo vemos en el Caribe y MERCOSUR, donde el comercio intrarregional se ubica en torno a 29% y

22%. Los casos más extremos fueron países como México (5.3%), Chile (17.6%), Perú (19.7%) y Brasil (20.2%), que manejaron sólo una proporción muy pequeña de sus exportaciones totales dentro de su propia región (CEPAL, 2018).

Aún más, en términos generales, el comercio entre los países de la AP, viene disminuyendo al menos durante los últimos 3 años (tomando la muestra 2013-2016). En contraste con lo anterior, los países de la AP sí han subido porcentualmente en el lugar que ocupan como socios comerciales de los otros Estados miembros (es decir, ahora son más significativos en el porcentaje de las importaciones y exportaciones de la economía de cada uno). Todo lo anterior es necesario ponerlo en perspectiva, al considerar que estos países no tienen economías complementarias, y que el protocolo comercial de la AP sólo entró en vigencia a partir de mayo de 2016, por lo que no se puede dar todavía un balance concluyente sobre los resultados de este acuerdo¹⁹.

Los flujos de IED hacia afuera de los países de América Latina y el Caribe, especialmente de Brasil, México, Chile y Colombia a otros países regionales, han crecido sustancialmente en el siglo XXI, pero aún son mucho menos importantes que las inversiones de los EE.UU., Asia y Europa (CEPAL, 2017: 48-51). Esto explica por qué el regionalismo económico desempeña un papel subordinado para muchos países de América Latina, mientras que la cooperación bilateral y multilateral con socios externos es una alta prioridad.

Como es fácil apreciar, el regionalismo latinoamericano en el siglo XXI se ha distanciado cada vez más de conceptos puramente económicos y se ha embarcado en nuevas formas de cooperación e integración regional. Esto es comprensible, ya que la regionalización transfronteriza ha aumentado en muchas áreas y plantea nuevos desafíos para los Estados-nación. Estos incluyen, por ejemplo, cuestiones ambientales, procesos de migración intrarregionales y problemas de seguridad. Mientras más estos desarrollos sean percibidos como desafíos comunes por parte de los gobiernos de la región, mayor será la probabilidad de que se realicen esfuerzos para desarrollar el regionalismo en estas áreas.

En suma, una parte del liderazgo progresista que emergió en Sudamérica perdió la oportunidad de impulsar un proyecto alternativo y convertir la integración regional en componente sustantivo de un nuevo modelo de desarrollo.

La integración regional necesita tener fundamentalmente una base económica. Debe permitir el intercambio de bienes, servicios, capitales y trabajadores, y tiene que servir para adoptar políticas económicas comunes entre los estados miembros. El hecho de que muchos países de América Latina produzcan y exporten los mismos productos no favorece la integración.

Es muy difícil integrar economías cuya oferta exportable es muy similar y se basa principalmente en materias primas. Este es un lastre del pasado colonial de la región que sigue gravitando a pesar de los cambios ocurridos en los últimos

¹⁹ Esa reducción del comercio también debe ser matizada, señalando que también obedece a los bajos precios de las materias primas, el petróleo, entre otros factores.

decenios. Es decir, las exportaciones de los latinoamericanos compiten por el mercado chino y estadounidense, y también el europeo.

Todo lo planteado hasta aquí, nos remite al examen del posicionamiento de Estados Unidos frente al proceso de integración regional, dado los estrechos vínculos económicos bilaterales y la influencia política de la gran potencia hegemónica en América Latina y el Caribe.

3.3 El problema de la “hegemonía benigna”

Para desbloquear esas condiciones desintegradoras, los movimientos de integración regional sur-sur necesitan una hegemonía benevolente (Gilpin, 2001), un creador de condiciones favorables. En el caso América Latina, hay dos Estados que podrían cumplir este papel: EE.UU., Brasil.

La crisis económica en combinación con el “giro a la derecha”, ha llevado a que la integración deje de ser una prioridad en la política exterior brasileña. El país carioca sufre la pérdida de liderazgo en Sudamérica y el deterioro de su posición en la economía y la política mundiales, con impactos en su presencia en los BRICS. El deterioro, que venía desde el gobierno de Dilma Rousseff, se había manifestado en un abandono relativo de la importancia que Lula le había asignado a la región (Cervo y Lessa, 2014; Flandes y Saraiva, 2014).

El retroceso de su posición en la economía y la política mundiales marcan un fracaso del *soft power* y el *soft balancing*, que Brasil impulsó como su paradigma de política internacional y hemisférica (Flandes, 2012), lo cual ha tenido su punto culminante en el coqueteo del actual presidente brasileño con Estados Unidos. Nadie dudaba que Donald Trump fuera a tuitear sus felicitaciones a Jair Bolsonaro, que presumió inmediatamente, algunas horas después del anuncio de los resultados, de haber sido “felicitado en esta elección histórica por el presidente americano”. La portavoz totalmente lanzada de Donald Trump, Sarah Sanders, declaraba: “Los dos hombres han expresado su fuerte compromiso en trabajar juntos para mejorar la vida de los habitantes de Estados Unidos y de Brasil, en tanto que líderes regionales de las Américas”. Agradecido, Jair Bolsonaro indicó que su primer viaje en tanto que presidente tendría por destino a Washington (Udry, 2018).

En realidad el hegemón sudamericano no tiene la intención de relanzar un proceso de integración profundo en la región ya que considera que los costos del mismo son mayores en comparación con los beneficios²⁰. Pero esta situación, alertan Durán y Maldonado, pone al proceso de integración latinoamericano en

²⁰ Como asegura Kenneth Waltz (1979), aunque los agrupamientos regionales serían la respuesta a desafíos exteriores traducidos en búsqueda de supervivencia o maximización de poder, y por ello pueden leerse en clave de política de formación de alianzas”; los Estados se muestran reacios a participar en proyectos de integración de largo alcance debido al temor de que sus ganancias relativas sean menores en relación a las de su eventual socio, quien a su vez puede ser un futuro contrincante. Esta lógica ha prevalecido durante las distintas fases del regionalismo sudamericano, ya sea durante el regionalismo abierto (entre 1990 y 2001), el regionalismo postliberal (entre 2003 y 2015) o el imperante regionalismo disperso (2015 en adelante), lo que a la postre hace aún más difícil poder sentar las bases de un organismo de integración eficaz y duradero.

una verdadera encrucijada que va a definir su futuro, en la medida en que no existen “poderes regionales secundarios”, como los denomina Samuel P. Huntington, dispuestos a respaldar iniciativas tendientes a ampliar el consenso regional y limitar la influencia de actores externos en la región, sobre todo de Estados Unidos, a quien tradicionalmente se le ha visto como la principal amenaza para la autonomía de los países latinoamericanos²¹. “Si se opta por los acuerdos comerciales con los países más avanzados como marco básico para la inserción internacional –como ya han hecho Chile y México con sus respectivos acuerdos con Estados Unidos y la Unión Europea– será necesario dar un nuevo contenido y enfoque a la integración regional, o esta se tornará irrelevante” (Mongan, 2018).

Por otra parte, los principales socios comerciales de Brasil son China y Estados Unidos, en ese orden; en conjunto ambos concentran el 34,1% de las exportaciones (21,8% China) y el 34,6% de las importaciones brasileñas (18,1% China). En contraste, el peso del gigante sudamericano en el comercio regional es bajo, apenas supera el 15% tanto en términos de exportaciones como de importaciones y se concentra prácticamente en siete países: Argentina (36,3%); seguida por Chile; (11%), México (10,3%); Uruguay (7,4%), Paraguay (6,1%); Colombia (6%) y Perú (5,2%). El resto se distribuye como sigue: Venezuela (3,4%); el conjunto de los países del Mercado Común Centroamericano (2,1%), Ecuador (1,7%); Cuba (0,8%) y Panamá (0,8). Las exportaciones brasileñas a los países de la CARICOM son muy bajas (Oficina de información diplomática, 2018).

3.3.1 Venezuela como alternativa

Mientras se profundiza la crisis política, económica y social interna, Venezuela se ha deslizado a una situación de fuerte aislamiento en la región²². El caso de Venezuela es aún peor. Su tránsito político y económico corre riesgo, por su nivel de endeudamiento externo, composición de los aparatos productivos y dependencia al nivel de precios de materias primas.

Bajo la conducción de Maduro, se produjo una renovación del pensamiento en política exterior. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela publicó en 2012 un documento que resumía la doctrina y el marco teórico que sustentaba ahora la política exterior del país; sin dejar de lado la tradición bolivariana iniciada y desarrollada por Chávez. En ese documento se señalaba que las iniciativas estratégicas de la política exterior se concebían como un elemento clave que permitiría a Venezuela alcanzar lo que Marcelo Gullo (2010) denomina “umbral de

²¹ Durante el posliberalismo, la afinidad ideológica de los gobiernos de la región, sumada al liderazgo de Brasil y a un contexto internacional totalmente favorable, contribuyeron a un fuerte activismo en el plano externo y posibilitaron que los países sudamericanos incrementaran su autonomía en los organismos internacionales. La facilidad para obtener consensos permitió reducir el margen de maniobra del gobierno estadounidense en la región y desarticular sus propuestas de apertura comercial tanto a nivel continental (por ejemplo, el Área de Libre Comercio de las Américas) como multilateral, donde el G-20 estuvo liderado por Brasil y desempeñó un papel clave para detener la estrategia liberalizadora que propugnaban Estados Unidos y Europa en la Ronda de Doha de la Organización

²² Al respecto ver el libro editado por Pastrana y Gehring (2014). También E. Pastrana y D. Vera (2013a). 10 Cfr. Bernal-Meza, R. (2007), Flisfisch (2011; 2012) y Witker (2012).

poder”; es decir, un estadio de desarrollo que permite a un Estado superar la condición de periférico y por ende la de subordinado (Bernal-Meza, 2017).

El documento de política exterior de Maduro hacía suya la “Teoría de la insubordinación fundante” y utilizaría los conceptos de “umbral de poder”, “Estados subordinantes y Estados subordinados”, “insubordinación ideológica” e “insubordinación fundante” formulados por Gullo. Desde estas perspectivas, las líneas de acción internacional de Venezuela marcarían la persistencia de la construcción de alianzas internacionales e instrumentos regionales, como ALBA. Esta visión, a la vez que proyectaba en el tiempo las ideas de Chávez sobre el orden internacional, acerca de la necesidad de mantener y fortalecer dichas alianzas e instrumentos, le permitían a Maduro proponer y difundir ideas nuevas (como propias) que diferenciaban a su propia gestión internacional de gobierno (Bernal-Meza, 2017).

La promoción de iniciativas y el liderazgo venezolano, bajo la conducción de Chávez, se vieron sensiblemente afectados con su desaparición física y la asunción de Maduro. El activismo internacional no pudo continuar bajo Maduro en la misma dimensión global ni regional. La compleja situación socioeconómica, ha limitado la expansión de la política exterior hacia otros horizontes, a la vez que ha hecho difícil mantener la amplia red de vínculos internacionales forjados por Chávez (Bernal-Meza, 2017).

Maduro radicalizó el discurso y las ideas; mientras desaparecían gobiernos que lo habían respaldado en parte o coincidido con él en ciertas críticas a la política exterior norteamericana, como fueron los gobiernos de Mujica, Kirchner, Lula, Fernández de Kirchner y Dilma Rousseff.

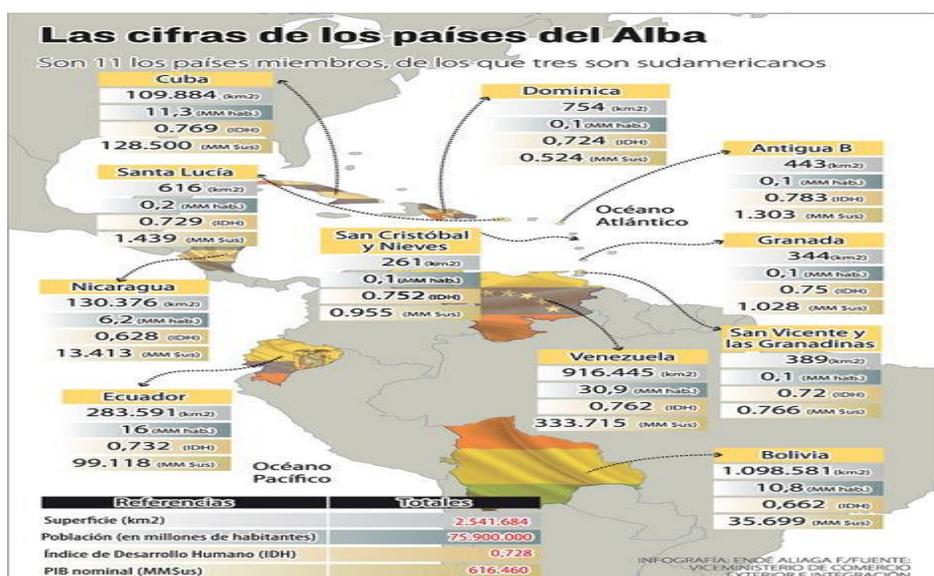
Pero también se han debilitado las alianzas extra-regionales que construyó Chávez: Argelia, Irán, Libia. Así, la “doctrina” de política exterior de Maduro – como ideas y pensamiento– ha tenido que sobrevivir en medio de condiciones muy adversas”, sin el carisma y las condiciones del Comandante eterno (Bernal-Meza, 2017).

Capítulo IV. Los esquemas de integración subregional

4.1 El ALBA-TCP. Entre los regionalismos y la geopolítica

Desde su concepción, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) se propuso como un acuerdo intergubernamental para lograr una estrategia común entre países, en el contexto de gobiernos progresistas, del llamado “boom de los commodities” y el alejamiento del control de los Estados Unidos. Era la emergencia y concreción de un nuevo regionalismo estratégico y post-hegemónico que rechaza incorporarse al proyecto de libre comercio que Estados Unidos proponía para la región desde los '90 (el Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–) y que se plantea como proyecto nuevo, cualitativamente distinto; una contrapropuesta al regionalismo abierto que había caracterizado la región en aquella década.

Gráfico 4. Cifras de los países del ALBA-TCP



Fuente: Medrano Elisa 2017

Nota: Desde marzo de 2018, Ecuador dejó de ser miembro del ALBA-TCP

Es mecanismo de unificación “sui géneris en el mundo”, es decir, no es una articulación tradicional, que empieza con acuerdos comerciales que liberalizan aranceles, a partir de los cuales se constituye una zona de libre comercio, se avanza hacia una unión aduanera y finalmente a una fusión económica a través de un mercado común.

Desde su creación, en 2004, esta plataforma de integración hizo énfasis “en la solidaridad, complementariedad, justicia y cooperación. A 12 años de su constitución, el ALBA-TCP muestra avances en el área social, es decir, educación y salud²³; pero la agenda económica sigue siendo la asignatura pendiente. Las exportaciones intrarregionales representan el 2.1% de las exportaciones totales (Intradebid.org, 2018).

Tabla 1. ALBA-TCP: Exportaciones a Países Miembros:

% de Total Exportaciones	2004	2017
Antigua y Barbuda	-	5.8%
Bolivia	10.9%	0.8%
Cuba	15.9%	-
Dominica	17.1%	-
Honduras	3.8%	5.3%
Nicaragua	4.9%	6.1%
San Vicente y las Granadinas	24.%	42.8%

²³ Los datos oficiales dan cuenta de que al menos 3,6 millones de personas fueron operadas de la vista; 1,2 millones de habitantes con discapacidad recibieron atención médica; se realizaron 10.446 intervenciones cardiológicas infantiles. En lo educativo se alfabetizó a 3,8 millones de personas y se benefició a 1,1 millones en postalfabetización.

Santa Lucía	8.7%	-
Surinam	-	0.1%
Venezuela	5.5%	-

Fuente: Intradebid.org, 2018

Es necesario dar un “salto económico”, de complementación entre países y proyectos conjuntos, hacer un “relanzamiento de todo lo concerniente al desarrollo económico del ALBA-TCP”. Al respecto, solo se visibilizan avances en el caso del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre), un mecanismo que permite abaratar los costos de importación y exportación a través de los bancos centrales.

Así, según el informe Bolivia en el ALBA-TCP 2017 elaborado por la Cancillería boliviana, entre octubre de 2010 y abril de 2016 se realizaron 6.950 transacciones. De éstas, 820 operaciones comerciales corresponden a Bolivia. Y el interés sobre este mecanismo de compra-venta, se ha reflejado en la intención que tiene El Salvador de ingresar al mismo.

Empero, el Sucre no se puso en práctica porque el comercio intrarregional no supera el 4%, frente a, por ejemplo, 62% de flujo comercial entre países de la Unión Europea. Si bien el mercado es pequeño no deja de ser interesante, considerando que entre todos los países suman 76 millones de habitantes.

Pero más allá del empuje que se le debe dar a este mecanismo de integración comercial, todavía hay temas pendientes, como la conformación de empresas o proyectos grannacionales, el impulso al Banco del Alba y la integración energética.

Los proyectos grannacionales materializan y dan vida a los procesos sociales y económicos de la integración y de la unidad. Abarcan desde lo político, social, cultural, económico, científico e industrial”, de los que pueden surgir o no empresas. Se había previsto la creación de 11 empresas grannacionales²⁴: producción agroalimentaria; telecomunicaciones; corporación de líneas aéreas estatales; mantenimiento y construcción de aeronaves; naviera para transporte de carga y pasajeros; desarrollo de la industria del aluminio; cemento; manejo de bosques, producción y comercialización de productos de la industria maderera; desarrollo de infraestructura para el transporte terrestre y de energía. Todos esos emprendimientos estaban orientados a la complementación en materia económica.

Las empresas grannacionales articulan con la propuesta de soberanía alimentaria lanzada a partir del 2008 que incluye, entre otros procesos, la designación de rubros estratégicos (maíz, soya, quinua, trigo, cacao, entre otros); el lanzamiento de programas de redistribución de tierras y beneficios para los pequeños y medianos productores, y la articulación de un sistema de distribución y mercadeo alternativo. En los últimos años, con el recrudecimiento de la guerra económica

²⁴ El concepto de empresa grannacional surge en oposición al de las empresas transnacionales, por tanto, su dinámica económica se orientará a privilegiar la producción de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades humanas, rompiendo con la lógica de la ganancia y acumulación de capital.

interna que ha socavado las alternativas alimentarias para la población, el gobierno venezolano ha establecido nuevas Misiones y mecanismos para aliviar la situación. Sin embargo, la situación alimentaria, complejizada además por la guerra económica y la hiperinflación, afecta severamente a los venezolanos. El ALBA-TCP ha contribuido a paliar la situación, pero no ha logrado revertirla.

Aparte de la constitución de esas grandes empresas, se había previsto consolidar proyectos grannacionales, por ejemplo en alfabetización; cultura; comercio justo; regulación de medicamentos; diseño y ejecución de proyectos de investigación, innovación tecnológica, asistencia técnica y formación para mejorar la capacidad y calidad productiva de los países; y financiera.

Más allá de los problemas estructurales asociados a la falta de producción de alimentos –pues “todos los países” que conforman el ALBA-TCP son mayormente importadores–, entre las dificultades que confrontan las empresas grannacionales en la actualidad, está la necesidad de crear empresas estatales en los países miembros para institucionalizar la grannacional. Esto toma tiempo. A su vez, la difícil situación confrontada por Venezuela hace que el proceso de seguimiento sea muy lento o se interrumpa por períodos de tiempo. Tal es el caso de la grannacional de alimentos entre Venezuela y Bolivia en la actualidad.

Otro de los temas a los que se debe dar impulso es el Banco del Alba, una entidad regional que fue constituida como un mecanismo financiero para atender determinadas emergencias de los países del bloque. Existen problemas en cuanto a su constitución y el aporte de cada miembro, en función al cual se define cuál es su derecho a voz y voto. La situación se ha agravado por la crisis económica que atraviesa Venezuela.

El Banco del Sur se afecta más con la división-disolución de UNASUR en el 2018, pero no está claro si algún país llegó a depositar los montos requeridos. Debido al retraso en las negociaciones del Banco del Sur, el gobierno venezolano planteó la creación del Banco del ALBA como un mecanismo alterno en 2008, con mil millones de dólares como capital suscrito por parte de Venezuela. Una de las complejidades que confrontó el Banco del ALBA es que los aportes de los pequeños países del Gran Caribe no podían equiparar los aportes de Venezuela y el peso económico-financiero descansaba casi totalmente en este país.

Entre los aportes del Banco del ALBA se incluye un Programa de Prevención de Desastres Naturales en la zona ALBA-Caribe, el cual aportó en la recuperación de los países del ALBA afectados por el huracán Irma en el 2017. La nueva arquitectura financiera se vio afectada por el fin del boom de los *commodities* y la crisis del 2008, que menguó las reservas internacionales y para algunos países supuso el retorno a contraer deudas con las instituciones del Fondo Monetario Internacional. Bolivia constituye una excepción, pues ha logrado mantener un crecimiento sostenido y saldar su deuda.

En la agenda de temas pendientes está la integración energética. En este punto se tenía previsto “realizar una gran alianza entre las empresas nacionales de energía con el fin de lograr los objetivos del Tratado Energético del Alba”. Y con ese fin se tenía previsto la creación de una empresa Grannacional de Energía. La

difícil situación interna y externa que confronta Venezuela, complejizada además por la reducción de precios del petróleo, ha generado, por un lado, reducciones en las transacciones y la cooperación con Cuba y otros países del ALBA-TCP así como de Petrocaribe. Esto ha afectado el proceso de articular soberanías emergentes en los ámbitos petrolero, alimentario y financiero.

Más allá de los logros obtenidos y las debilidades al momento de cumplir con los objetivos de integración entre sí y con otros bloques, el nuevo contexto político latinoamericano y la presión estadounidense conspiran contra el avance de la ALBA-TCP. Estos procesos generan fracturas, disloques y rupturas que afectan los avances obtenidos en las décadas pasadas.

En el escenario actual hay dos procesos que pueden contribuir a rescatar esos avances. Uno es el resultado de los comicios en Venezuela y México. Si logran consolidarse esos gobiernos progresistas en el poder en estos países, eso tendría posiblemente repercusiones positivas para el ALBA-TCP. El otro proceso es el acercamiento con China y Rusia. Dado que la agenda de los Estados Unidos busca fortalecer su posición en la región frente a estos países, este acercamiento es crucial.

Aun con sus complejidades, avances, y retrocesos, el nuevo regionalismo estratégico se presenta como una mejor alternativa frente al multilateralismo y el proteccionismo bilateral, máxime cuando la OMC no funciona como un espacio donde se pueda impulsar una agenda de desarrollo.

La sostenibilidad económica -comercio, construcción de cadenas productivas de valor de uso, capacidad de autofinanciamiento- lastran desde lo endógeno su funcionalidad y la hacen depender de coyunturas económicas exógenas que esa entidad no puede controlar. Sin embargo, en la coyuntura actual de Latinoamérica el ALBA-TCP es el único abrigo que les queda a los pueblos frente a la avalancha del capital trasnacional y la derecha.

4.2 ALADI, un puente frágil

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es quizás el primer y más importante bloque de integración regional, tuvo sus orígenes en 1980 y tiene como fin propiciar el desarrollo económico y social, y alcanzar así, de forma gradual y progresiva, el establecimiento de un mercado común latinoamericano.

El marco jurídico de este organismo de integración permite y fomenta la celebración y existencia de subacuerdos entre sus miembros, abre su campo de acción mediante vínculos multilaterales o acuerdos parciales con otros países y áreas de integración de América (MERCOSUR, Comunidad Andina, entre otros). También contempla la cooperación horizontal con otros movimientos de integración del mundo y acciones parciales con terceros países en vías de desarrollo o sus respectivas áreas de integración. Permite la adhesión de cualquier país latinoamericano, y de este modo ya se han incorporado desde su creación Cuba (1999), Panamá (2012) y Nicaragua (2011, actualmente avanza en el cumplimiento de las condiciones establecidas para ser miembro).

El nuevo desafío es la incorporación a la ALADI de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, entre otros, para ampliar la ALADI hacia Centroamérica y el Caribe. Desde el Consejo de Ministros (XVII) realizado el 21 de agosto del 2014 en Montevideo, se estableció el acuerdo de completar el mapa latinoamericano; ello implicaría la ampliación del espacio económico y cumplir con el propósito de un mercado común latinoamericano, acorde con la agenda de desarrollo post 2015 que no debe tolerar que hambre, pobreza, desempleo y desigualdad sigan caminando de la mano.

Las distintas visiones del contexto de la economía global entre los propios miembros han llevado a que pierda su dinamismo como mecanismo que conduzca a una verdadera integración.

Aunque el comercio regional ha crecido y es particularmente importante para ciertos países y sectores, el avance en la integración comercial a través del desarrollo productivo industrial ha recibido poca atención por parte de los responsables políticos. Las exportaciones intrarregionales representan apenas el 14% de las exportaciones totales de los miembros. El intercambio intrarregional es un comercio protagonizado básicamente por pequeñas y medianas empresas que crean trabajo de calidad, en blanco y en general mejor remunerados.

Este comercio intrarregional es en general de productos de mayor elaboración y en algunos segmentos de tecnología baja o media, y esto hace una diferencia con lo que la mayoría de los países exporta al mundo desarrollado, sea a China, Europa, o Estados Unidos. En este sentido, cabe destacar que las manufacturas representan 54% del comercio intrarregional y solamente el 18% de las exportaciones extrarregionales. Pero tenemos en general muy pocos encadenamientos, casi nada en asociación de empresas latinoamericanas y es ahí donde la expansión y profundización de los acuerdos pueden mejorar el marco para avanzar. En esto el relacionamiento virtuoso entre lo político, lo técnico y el sector empresarial es fundamental.

Tabla 2. ALADI. Exportaciones a países miembros:

% de Total Exportaciones	1992	2017
Argentina	32.7%	31.0%
Bolivia	39.9%	45.5%
Brasil	21.3%	18.7%
Chile	6.5%	15.3%
Colombia	20.8%	27.1%
Cuba	-	-
Ecuador	16.6%	25.5%
México	3.5%	3.7%
Panamá	-	5.6%
Paraguay	47.9%	65.5%
Perú	8.5%	14.3%
Uruguay	-	30.9%
Venezuela	9.9%	-

Fuente: Intradebid.org, 2018

Lo anterior, unido a las distintas visiones ideológicas y políticas entre los miembros de la ALADI, ha conducido a que entre los propios miembros busquen y den origen a nuevas estrategias de inserción a la cooperación económica y comercial de las dinámicas globales, caracterizadas por ser cambiantes y competitivas, y a las que cada vez más se suman nuevos actores y procesos.

La ALADI alberga un conjunto de proyectos de la región. Conviven en ella diferentes países del MERCOSUR, de la Comunidad Andina de Naciones, del ALBA, de la Alianza del Pacífico. Son naciones de distinto carácter político, económico, ideológico y presentan distintas visiones de cómo se insertan los países en la economía mundial. En el marco de la ALADI, se encuentran inscritos la mayor parte de los acuerdos comerciales de la región, incluyendo muchos de los llamados de "última generación". El gran desafío consiste en construir una agenda positiva que garantice básicamente contribuir al desarrollo de América Latina y el bienestar de nuestros pueblos a partir de esa diversidad y de ese pluralismo y la pluripertenencia.

4.3 Comunidad del Caribe (CARICOM)

Desde la segunda década del presente Milenio, los cambios de la CARICOM se han articulado desde tres factores fundamentales: el fortalecimiento del Estado, de la dimensión de concertación política y cooperación en los espacios regionales y de una agenda social más proactiva (Serbin, 2010).

Las distintas investigaciones sobre la evolución de la CARICOM se agrupan fundamentalmente en torno a sus transformaciones internas (Norman Girvan, Tania García, Andrés Serbin, Kari Levitt, otros) o en la forma de relacionamiento con los llamados "socios tradicionales" como son Estados Unidos, Unión Europea y Canadá (Norman Girvan, Jessica Byron, Brian Meeks, Andrés Serbin, Havelock Brewster, otros).

Entre los principales logros desde finales del año 2017 y el transcurso del 2018 de la CARICOM se encuentra el haber gestado una cooperación funcional en la que se mantienen organizadas varias instituciones como la Agencia para atender Seguridad y Criminalidad y la Agencia Caribeña de Salud Pública, entre otras. Asimismo, ha logrado posicionarse en el intercambio comercial, a través de alianzas y acuerdos con el ALBA y Petrocaribe. También lanzaron, con el apoyo de la UE, cuatro nuevas plataformas en línea interconectadas destinadas a promover el intercambio de bienes y servicios en la región. Éstas son: El registro de Empresas en Línea de CARICOM, el Sistema de Información del Mercado Laboral, el sistema de Anuncios de la contratación pública comunitaria, y la plataforma CARREX que concentra medidas preventivas sobre alimentos.

Además, se comprometieron a crear un fondo especial para la agricultura en el sentido de aportar ayuda financiera a las regiones que sufran adversidades climáticas, promover programas de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza. Por otra parte, lanzó un programa regional de eficiencia energética para abordar la dependencia de los combustibles fósiles y la vulnerabilidad económica como resultado del uso ineficiente de la energía en los edificios de la Comunidad.

Los países miembros firmaron en marzo del 2018 un Acuerdo de Servicios Aéreos Multilaterales (MASA, por sus siglas en inglés) con el propósito de facilitar y aumentar los viajes intrarregionales y proporcionar más opciones de carga para empresas que comercialicen local o internacionalmente. Siete de los países miembros suscribieron el Tratado de orden de Arresto, que simplifica el procedimiento para devolver a los fugitivos al país donde se han establecido los cargos.

A pesar de estos logros, todavía se trabaja por una mayor integración y prioritariamente el asunto migratorio para favorecer a largo plazo el comercio y el fomento del turismo. Por su parte, la CARICOM y la Unión Africana avanzan hacia una mayor integración, para ello, identificaron áreas y problemáticas comunes. Antes de fin de año 2018, la secretaría de la CARICOM debe presentar al Consejo de Comercio y Desarrollo Económico una Estrategia de Biodiversidad.

Además, fundamentalmente hay faltas de avances en la integración económica, por lo que los Jefes de Gobierno de la CARICOM tienen como objetivo prioritario dar un impulso al Mercado Único y de Economía (CSME, por sus siglas en inglés).

Los cambios que se habían generado en el regionalismo latinoamericano habían estimulado la necesidad de profundizar en el relacionamiento de los países de CARICOM con otras iniciativas de cooperación y concertación regionales, pero hoy parecen obstaculizarse con el giro de la integración regional.

El crecimiento económico promedio de los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) fue de apenas 1.5% en el 2017 a consecuencia de los daños producidos por los huracanes Irma y María en varios países.

En los países de la CARICOM, el aumento del valor exportado estuvo liderado en el 2017 por los mejores precios de la canasta exportadora, siendo especialmente importantes los aumentos registrados en el petróleo, el gas, la bauxita, el arroz y el azúcar. Trinidad y Tobago, Jamaica y Surinam recibieron un impacto positivo en los precios de los productos de la energía y la minería.

En cuanto al efecto de las importaciones, hubo una disminución durante los meses de septiembre y octubre, seguida de un repunte debido a las necesidades del proceso de reconstrucción. No obstante, los precios de las importaciones superaron el volumen importado.

En el primer semestre de 2017 el comercio intrarregional creció a dos dígitos en varios sectores (petróleo y minería, maquinarias y equipos y otras manufacturas). El comercio agrícola intrasubregión sigue siendo mayor que el comercio hacia otros países de la región.

Estados Unidos sigue siendo el mayor proveedor agropecuario del Caribe; no obstante, hay diferencias. A saber, todos, excepto Bahamas, Belice y Jamaica, exportan más del 20% de sus productos hacia América Latina y el Caribe. Todos, excepto Antigua y Barbuda, Barbados, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago, exportan más de un 20% hacia la UE. Los únicos que exportan más de

un 20% de sus productos hacia los Estados Unidos son: Bahamas, Barbados, Belice y Jamaica.

4.4 La Comunidad Andina de Naciones: resistencia entre opciones regionales con más fuerza

El proceso andino de integración se inició con la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969 que estableció el Pacto Andino que se convertiría a partir de 1996 en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). El objetivo de los cuatro países que la integran (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) era lograr un desarrollo integral mediante la integración de la región andina. Venezuela y Chile también formaron parte de la CAN pero se retiraron posteriormente.

El gran logro de la CAN fue la creación de una Zona de Libre Comercio en funcionamiento desde 1993 y que se completó en 2006 cuando Perú finalizó su proceso de desgravación arancelaria.

No obstante, en la actualidad la CAN se halla sumida en una crisis debido principalmente a: (1) divergencias en cuanto a los modelos económicos (Perú, Colombia y Ecuador frente a Bolivia); (2) negociación y conclusión de acuerdos de libre comercio entre algunos de sus miembros como Colombia y Perú con la UE y Estados Unidos; (3) resurgir de tendencias proteccionistas en su seno; y (4) el surgimiento de otros procesos de inserción comercial (como la Alianza del Pacífico, al que se adhirieron Colombia y Perú).

Nacida como esquema clásico de integración regional, desde hace unos años se encuentra en un proceso de reforma integral ante los limitados avances de su objetivo integracionista inicial. En un contexto de profunda reflexión interna sobre el proceso de integración andina, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores descartó la opción de certificar la liquidación de la CAN, alternativa encima de la mesa desde hace años. En su lugar adoptó en 2013 la Decisión 792 que dispone la “reingeniería” del Sistema Andino de Integración, que engloba el conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Andina. Se estableció un Grupo de Alto Nivel para la revisión del marco institucional y del acervo jurídico, iniciándose un conjunto de reformas para el funcionamiento de la CAN.

Fruto de ese proceso, la CAN concentró su acción en cinco líneas de trabajo priorizadas: integración comercial intracomunitaria, actualmente estimada en sólo un 8% del total de comercio de los Estados Miembros (fomentando la internacionalización de las PYMES, la armonización de 24 estándares de calidad y normas sanitarias, las cadenas productivas y exportaciones con valor agregado), la conexión eléctrica, la conectividad intrarregional de transportes, la identidad andina y ciudadanía andina para facilitar la movilidad, residencia, estudios y trabajos de población comunitaria.

La situación actual es de coexistencia de distintos modelos de abordar la integración regional y un acuerdo de base para buscar una solidaridad política lo más coordinada posible en el marco de la CAN, sin descartar cooperaciones reforzadas con los más afines en el apartado económico y comercial como se

está haciendo en el marco de la Alianza del Pacífico. Un extraño e incierto futuro en el que la CAN parece intentará seguir navegando entre otras opciones regionales con más fuerza actualmente como la Alianza del Pacífico.

El primer paso en este nuevo contexto fue “focalizar mejor” los temas de la integración. En ese sentido, se intenta dar mayor énfasis a la integración física, facilitando el transporte por vías de carretera, aérea o multimodales, a futuro. Así, los cuatro países proyectan “ferrocarriles que unan a dos o tres países”.

La dinamización del mercado de la energía eléctrica, es otro de los puntos vitales de la “nueva” CAN. Ya sea dando pasos previos en escala binacional: Ecuador vende hoy energía eléctrica excedente a Colombia, que ha tenido tres años de sequía.

Existe una decisión andina que facilitará el intercambio de electricidad entre los cuatro países, al que se sumaría Chile, que ha sido parte del Sistema Eléctrico Andino, estudio que financió el Banco Interamericano de Desarrollo.

El otro norte de la CAN es levantar el *roaming* entre los países andinos. Se planteó el tema en el 2016 y el gran desafío será que, en unos años, se levante el *roaming*, abaratando costos, permitiendo más tráfico de llamadas y una comunicación más fácil.

También se apunta a trabajar en la integración social y cultural de sus países miembros. Hacer que el ciudadano de a pie se sienta parte de esta comunidad. Un ejemplo son las siete ediciones del encuentro de micro y medianos empresarios andinos, cita que en el 2018 se realizó en el Perú. Ya se implementó en los cuatro países y principales puertos un sistema que digitaliza y escanea el DNI, con lo que se elimina la burocracia y disminuyen los tiempos de trámite fronterizo.

Queda pendiente aprobar el estatus migratorio andino, que se ampliará de 90 a 180 días, permitiendo a las personas de la comunidad trabajar en cualquier de los otros tres países. Eso dinamizará a las ciudades fronterizas”.

4.5 Integración Centroamericana

Los países de la región centroamericana dependen de forma importante de la situación económica de Estados Unidos, debido a que éste es su principal socio comercial –tanto para inversión y turismo, así como para la exportación de bienes y servicios–. Una política comercial más proteccionista por parte de Estados Unidos se traduciría en una complicada situación para los países centroamericanos, solo profundizando las crisis de violencia y migración que se viven en varios de ellos.

Sin embargo, en este sentido y para entender Centroamérica es importante precisar diferentes niveles y bloques. Por esa razón, es oportuno identificar los intereses políticos, económicos y sociales, según la pertenencia a los siguientes sub-bloques regionales:

1. Triángulo Norte: Compreendido por Guatemala, El Salvador y Honduras. Estos países comparten una integración más profunda entre ellos hasta el punto de tener una política migratoria más flexible entre ellos. También comparten una preocupación fundamental por los altos indicadores de violencia, así como por la emigración hacia Estados Unidos a razón de ésta, y altos indicadores de pobreza. En esta zona, la Alianza para la Prosperidad es una vinculación de cooperación directa con Estados Unidos para crear mejores condiciones de vida en la región.

2. Bloque Costa Rica/Panamá: Ambos países se ubican al sur del istmo y comparten una frontera. Son los Estados de la región que más rápido han avanzado en el desarrollo de una economía más competitiva y una institucionalidad pública más sólida.

3. Nicaragua: Debido a su particular coyuntura interna no es posible clasificarle en alguno de los sub-bloques anteriores. La economía y la institucionalidad de Nicaragua se encuentran rezagadas en comparación con las de Costa Rica y Panamá; sin embargo, cuenta con indicadores de violencia mucho menores, en comparación con los del Triángulo Norte, facilitando el turismo y la inversión.

Sumado a lo anterior, al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) también pertenecen Belice (el único país angloparlante del istmo) y República Dominicana (único país del SICA que no está en el istmo), que no comparten tantas características e intereses comunes con el resto de países y, a su vez, están muy influenciados por la cuenta del Caribe.

El acontecimiento reciente más importante está relacionado a la conformación de una unión aduanera entre Guatemala y Honduras, vigente desde el 26 de junio de 2017. Ese acontecimiento se erigió en un importante marco para el devenir de la integración centroamericana, en general, por atender a uno de los objetivos anunciados desde los inicios de ese largo proceso: crear un territorio aduanero único, con libre tránsito de personas y mercancías, un arancel externo común, la eliminación de los puestos fronterizos internos, y el establecimiento de aduanas periféricas. Poco después de la fase operativa de la referida unión aduanera bilateral, los gobiernos de El Salvador y Nicaragua, países miembros del SICA, expresaron oficialmente su interés y disposición para incorporarse a la misma, en el menor plazo de tiempo posible, quiere decir, hasta 2019.

Una característica importante de la integración centroamericana es la existencia de una geometría variable bastante evidente, en función de su naturaleza esencialmente intergubernamental. Ello significa que los gobiernos de los países miembros del SICA están facultados a realizar y decidir el ritmo o la velocidad en la que desean participar de la experiencia comunitaria. La voluntad política y la cesión de soberanía definen los modos y los ritmos del proceso para la conformación de una entidad supranacional diferenciada a las individualidades originales. Consecuentemente, el acuerdo específicamente intrarregional acaba siendo yuxtapuesto a los acuerdos fundamentales de naturaleza bilateral, macro-regional o de naturaleza global.

Por lo tanto, la integración centroamericana se identifica tanto con los acuerdos específicos entre Estados centroamericanos –entre ellos, la unión aduanera bilateral guatemalteco-hondureña–, como con los acuerdos de cooperación, concertación y convergencia estructural con México y Colombia (Proyecto Mesoamérica), con países del Gran Caribe (Asociación de Estados del Caribe), con la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-Celac, con la Alianza del Pacífico, con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (que incluye a Nicaragua).

Aunque han existido avances, los desafíos son importantes, de orden político, socioeconómico y cultural. Algo semejante se puede ponderar sobre los rezagos en el campo de la armonización de normas, regulaciones y procedimientos, bien como en el espinoso tema del financiamiento de las instituciones y de la propia burocracia comunitaria directamente envuelta en la formulación e implementación de los proyectos y políticas regionales, de la gestión de los recursos, y del cotidiano de la integración centroamericana (Rosenthal, 2004).

No es posible olvidar que existen países centroamericanos que pertenecen al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR) –Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana– sujetos a una modificación de este instrumento por parte de Estados Unidos. Lo mismo sucede con Panamá. Belice no cuenta con ningún instrumento de esta naturaleza y está más expuesto a las consecuencias de decisiones unilaterales.

Más allá del CAFTA-DR, otras medidas de política económica difundidas consisten en la imposición de tributos sobre las mercancías importadas impuestos a las empresas de *outsourcing* y la repatriación de compañías que realicen labores en zonas libres de impuestos fuera del territorio norteamericano. Esto, en conjunto con la pretensión de disminuir el impuesto corporativo de un 35 % a un 15%, podría motivar la inversión local y el retiro del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), que podría tener impacto sobre Centroamérica.

Asimismo, la posición geográfica del istmo centroamericano favorece el flujo de personas y drogas hacia el norte, así como el de armas y dinero hacia el sur. En ese sentido, las decisiones internas de Estados Unidos en seguridad y política migratoria suponen que la región centroamericana debe adaptarse para hacerles frente.

Con respecto a la cooperación, la administración Trump ya decidió un recorte sustancial a Centroamérica, con las ayudas al desarrollo y al fortalecimiento institucional que había potenciado el anterior Gobierno de Barack Obama. Comparando con el de 2016, en 2017 Guatemala obtuvo 80.7 millones de dólares, frente a 131.2 millones de dólares que recibió; Honduras tuvo que conformarse con 67.8 millones de dólares frente a 98.2; El Salvador con 46.3 millones de dólares, frente a 67.9 anteriores; Nicaragua recibió 200 mil dólares, frente a 10 millones; Costa Rica obtuvo 400 mil dólares frente a 1.8 millones; y Panamá logró 1.2 millones frente a 3.3 millones anteriores. Estas reducciones demuestran una tesitura clara sobre la visión del nuevo Gobierno en estos temas (Domínguez, 2017).

4.6 MERCOSUR, sin rumbo cierto

El MERCOSUR ha tenido una trayectoria con “altibajos importantes”, que “no ha estado exenta de críticas y escepticismo”. Los más de 25 años de desarrollo del bloque pueden ser abordados a partir de tres etapas²⁵, dando cuenta de la flexibilidad y el pragmatismo del acuerdo para acomodar las políticas regionales a las orientaciones generales de los diferentes y divergentes “ciclos” políticos y oleadas de integración contrapuestas²⁶. Por ello se considera que MERCOSUR es un “híbrido sobreviviente” y esa característica estructural suya se agudiza en el tiempo (Peixoto y Perrotta, 2018).

Los países miembros priorizaron la conformación de un esquema de integración rígido, en la figura de un mercado único –objetivo que se tornó demasiado ambicioso–, y con mayor énfasis en la consolidación de agendas ‘internas’ de integración productiva y generación de cadenas regionales de valor, así como en la consolidación de espacios de integración integral, con inclusión de temas políticos y sociales de diversa índole.

El cambio de orientación del regionalismo en la región iniciado en su núcleo, en la alianza entre Lula y Kirchner (consolidada con el Consenso de Buenos Aires) y con el acercamiento a Chávez, se tradujo en el relanzamiento de la agenda del bloque en 2003. Vale mencionar que la convergencia macroeconómica entre los dos socios más grandes del bloque contribuyó para el éxito del relanzamiento, que consistió entre otras cosas en la profundización del MERCOSUR político y social, la reconfiguración de temas comerciales desde la perspectiva estructural como la promoción de la integración productiva (Inchauspe, 2011; Botto, 2015; Trucco, 2017) y la reducción de asimetrías como se verá más adelante.

Desde mediados de 2012, el impulso de esa nueva etapa ha perdido fuerza a causa de la suspensión política de Paraguay (actualmente incorporado) y la compleja incorporación de Venezuela como Estado parte, panorama que se ha agravado al calor de las crisis en Brasil y Venezuela, el resultado de las elecciones de 2015 en Argentina, el fracaso del referéndum constitucional en Bolivia y las tensiones crecientes en Ecuador, por citar cinco grandes pilares de la UNASUR y del ALBA-TCP. De hecho, Venezuela fue suspendida por el bloque a mediados del 2017.

En los últimos tiempos, a raíz de los cambios de gobierno en Argentina y Brasil, “se percibe un renovado interés” del MERCOSUR en la Alianza del Pacífico. En 2017 se definieron cinco áreas de trabajo conjunto entre los dos bloques: facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, e identificación de cadenas regionales de valor.

El triunfo de Jair Bolsonaro en Brasil y los proyectos de implementación de políticas distintas de las que se venían aplicando, ponen en duda la orientación

²⁵ Si bien son disímiles los criterios de periodización y los hitos que marcan su desempeño en todos estos años. Solo de forma indicativa y no exhaustiva, otros autores/as e instituciones han expuesto las suyas, como Quijano (2011), SELA (2014), Botto (2015), Bartesaghi (2015); Tarditi (2016), Granato (2016), BID-INTAL (2017), Da Motta Veiga; Polónia (2017)

²⁶ Una detallada descripción de esas etapas aparece en Peixoto Batista, J., & Perrotta, D. (2018).

que tendrá el MERCOSUR. Las declaraciones de Pablo Guedes, el ministro que manejará la economía de Brasil, así lo revelan: “la Argentina no es una prioridad y el MERCOSUR tampoco”²⁷ (Schmalko, 2018).

El hecho de que se haya mencionado en lo que la fuente definió como “una exploración en un ámbito de reflexión técnica” implica que no hay todavía una decisión política plena, pero la insistencia de Bolsonaro, bien podría desencadenarla (Schmalko, 2018). El entusiasmo que provocó que el primer llamado de Bolsonaro antes de la segunda vuelta haya sido a Macri, se apagó pronto.

Al tomar nota del lugar más modesto que el futuro gobierno brasileño asigna a la Argentina en su lista de prioridades, no sólo por la frase de Guedes sino por su propia decisión de romper con la tradición y no hacer de Buenos Aires sino de Santiago de Chile su primer destino en el exterior, el gobierno de Mauricio Macri baraja ya la posibilidad de revisar la decisión del Consejo de Mercado Común 32/2000 que impone “el compromiso de los estados Partes del MERCOSUR de negociación en forma conjunta de acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extra zona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (Schmalko, 2018). La Argentina da la bienvenida a las ideas que permitan una integración comercial más rápida con el mundo. Este camino bien puede incluir negociaciones bilaterales, algo que ya de hecho se planteó en discusiones a nivel técnico.

Así, por presión del futuro Gobierno de Brasil y aceptación de Argentina, MERCOSUR se encamina hacia una versión “del jinete solitario”. La posibilidad de que el país admita de ahora en más negociaciones de los miembros del club “por afuera” fue confirmada por una fuente oficial involucrada en la cuestión.

La idea de un MERCOSUR limitado a un área de libre comercio y que renuncie a una integración más plena y a negociaciones en bloque no es la preferida por Argentina, entre otras cosas, porque implicaría negociar alguna salvaguardia para sectores industriales sensibles, como el automotor que no podría quedar expuesto a la libre competencia.

Con la Unión Europea existen negociaciones cerradas en un 95% y a la espera de decisiones políticas en ambos actores. “Hay que tener en cuenta que la Unión Europea tiene mandato para negociar con el MERCOSUR como bloque. En el futuro si Brasil quisiera, podría buscar un mandato nuevo para negociar bilateralmente, pero la mayor potencia de negociación la tiene el MERCOSUR” (Schmalko, 2018).

Lo cierto es que con Mauricio Macri como principal cruzada del neoliberalismo y la derechización, MERCOSUR impulsó las negociaciones con la UE para firmar definitivamente el tratado de libre comercio que negocian hace más de 20 años, incentivados además por el unilateralismo de la Administración de Donald Trump.

²⁷ Al parecer este ex banquero desconocer que en el MERCOSUR existe un Arancel Externo Común que obliga a sus miembros a respetarlo y que aunque Bolsonaro rompa el protocolo de respetarlo, debe tener en cuenta que no es lo mismo ni conseguirá las mismas ventajas que si negocia con la Unión Europea como MERCOSUR que como Brasil Individualmente.

No obstante la cercanía ideológica del presidente norteamericano con el argentino y con el anterior mandatario Michel Temer y sus objetivos respecto a Venezuela, Estados Unidos aumentó los aranceles al biodiesel argentino y al acero y aluminio brasileño, así como al argentino (con mayores perjuicios para el primero).

Si finalmente se habilitaran las tratativas bilaterales, más allá de los países de la ALADI lo que es posible con la normativa actual, la convicción argentina es que los eventuales acuerdos terminarán, tarde o temprano, confluyendo dentro del MERCOSUR. La razón es que el Gobierno de Macri tiene la misma vocación que Bolsonaro por la apertura comercial, y lo propio cabe decir de Uruguay y Paraguay que reclamaron esa flexibilización, sin éxito, durante años.

Brasil es clave para la Argentina: cada punto de crecimiento económico en el primero, significa un cuarto o un tercio de punto en el último. Además, Brasil, la novena economía del mundo, es el principal destino de las exportaciones argentinas, en particular las industriales. Una Argentina que sea un socio más para el gigante regional perdería el acceso arancelario que hoy tienen las empresas.

La política liberal de Bolsonaro y su equipo podrían encontrar cierta reticencia en los militares, menos doctrinarios, del “Grupo Brasilia”, que presionan para que las privatizaciones no incluyan activos “estratégicos” como Petrobras y Electrobras. Y para que no socave el MERCOSUR, de modo a tener desatada las manos para competir en mercados más lucrativos. Pero muchas de las otras 26 federaciones desde la Confederación Nacional de Industrias (CNI) todavía dependen de ciertos niveles de protección y encuentran el arancel externo del bloque en el mercado regional sus mejores garantías.

Sin dudas, MERCOSUR atraviesa nuevamente un momento de reconfiguración al calor del significativo cambio de contexto político que se sucede al mismo momento de una importante crisis económica y social en varios de los países que lo conforman, y especialmente la ruptura del consenso argentino-brasileño como eje de funcionamiento. Aún más, este momento coincide con dos desafíos que se vienen dando desde el 2012: procesar su primera ampliación (Venezuela) en paralelo a la suspensión y posterior reincorporación de un Estado parte (Paraguay).

Todo esto ha de procesarse en un marco donde los demás acuerdos regionales sudamericanos están en un proceso de reconfiguración, especialmente: la gravitación mediática que está atrayendo la Alianza del Pacífico –en tanto espacio de profundización del nuevo regionalismo y que se emparenta en algunos aspectos con el llamado regionalismo del siglo XXI (Baldwin, 2011) – y el estado vegetativo de la UNASUR –que había sido el modelo exitoso de regionalismo posthegemónico–.

En ese contexto, algunas agendas vuelven a ganar impulso como las negociaciones con la AP y los países desarrollados; otras probablemente perderán espacio. En definitiva, sigue siendo imperioso un proceso de pensamiento estratégico para superar el diagnóstico de “bloque sobreviviente” en

pos de hacerlo protagonista de políticas regionales transformadoras (Peixoto y Perrotta, 2018).

4.7 La crisis de UNASUR y la deconstrucción de Sudamérica

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) surge de la necesidad de reunir los procesos existentes, especialmente la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los sistemas centroamericanos por intermedio de la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI (CSN, 2005). Nace con el objetivo de servir como esquema de convergencia que permitiera conjugar bajo el rótulo de una sola organización, distintos enfoques regionales hacia la conformación de un espacio común de integración y cooperación (Gardini, G. 2010, pp.11-31). La propuesta se presenta al inicio del nuevo milenio durante las Cumbres suramericanas de presidentes de Brasilia, reunión de la cual nacerá la Comunidad suramericana de Naciones en 2004, que progresivamente se transformará en la Unión de Naciones Suramericanas.

A pesar de su corta existencia, la limitada relación intergubernamental y la precaria voluntad de los gobiernos de cada uno de sus Estados miembros para su avance, el proceso de UNASUR fue el marco para la promulgación de varias iniciativas de relevancia más que regional.²⁸

Desde sus inicios en 2008, la UNASUR poseía el germen de su crisis actual y su potencial auto-destrucción, fue el resultado y el denominador común de diferentes proyectos regionales, liderados principalmente por el Brasil de Lula y la Venezuela de Chávez. Los otros países de la región se enrolaron al proyecto también con intereses y salvedades divergentes.

La crisis de liderazgo, junto con la falta de consenso sobre los valores comunes que debían regir a la región, hicieron que el organismo internacional fracasara. “Crónica de una muerte anunciada”, se lee con frecuencia en las redes sociales a propósito de la decisión de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú de suspender por tiempo indefinido su participación en la UNASUR. Pero una década atrás pocas voces se atrevían a vaticinar la actual crisis de la organización. Esta defección colectiva es, hasta ahora, el paso más importante en un proceso de deconstrucción de Suramérica como bloque geopolítico y actor en el sistema internacional.

Las tensiones en el seno del bloque se agravaron a partir de la llegada al poder de Mauricio Macri en Argentina y de Michel Temer en Brasil (anterior mandatario), que han mostrado en los últimos dos años fuertes cuestionamientos por la supuesta “falta de libertades democráticas en Venezuela”.

²⁸ Entre las iniciativas más sobresalientes destacan: El proyecto de interconexión de infraestructura física y de integración energética y de telecomunicaciones (IIRSA), La propuesta de la Corte penal de UNASUR; la propuesta que reúne la Visión común del CSPMD de UNASUR - UNGASS para replantear la política de drogas hemisférica de manera integral; el Banco del Sur y el Consejo de Defensa de UNASUR, entre otros.

De hecho, los seis países que se han autosuspendido del bloque también forman parte del Grupo de Lima, que ha desconocido el trabajo de la Asamblea Constituyente en Venezuela y no reconoció los resultados de las elecciones que se celebraron en ese país en mayo pasado. Hoy por hoy Bolivia es el único aliado incondicional que le queda al gobierno venezolano dentro de la UNASUR.

En cuanto a los dos miembros más pequeños del bloque, Guyana (excolonia británica) y Surinam (antigua colonia holandesa), cabe señalar que el primero de ellos mantiene un histórico diferendo territorial con Venezuela en torno a la zona conocida como "Guayana Esequiba". En marzo pasado, el caso llegó a la Corte Internacional de La Haya por impulso del actual mandatario guyanés, David Granger, quien ha señalado en reiteradas oportunidades que la disputa en torno a sus aguas territoriales constituye una "amenaza" a su supervivencia como Estado. En la disputa también se encuentran los recursos petroleros de la costa guyanesa, que hoy está siendo explorada por ExxonMobil, empresa que ha hecho sucesivos anuncios de importantes hallazgos en la zona.

Así, Argentina compró la propuesta de un instrumento de disuasión colectiva, con el Consejo de Defensa como mascarón de proa. Colombia, en el otro extremo, trató de evitar el aislamiento regional, accediendo a ratificar su aparente compromiso luego de la crisis generada por la Operación Fénix²⁹ y del proyecto de acuerdo por el que los EE.UU. tendrían acceso a siete bases militares en el país. Chile, por su parte, jugó a buscar una solución de compromiso, logrando un diseño institucional laxo, pero unánime.

La UNASUR ha padecido de lo que podríamos llamar una "paradoja de la autonomía", en tanto las condiciones que favorecieron su surgimiento como proyecto colectivo de autonomía suramericana (fuertes liderazgos nacionales, altos precios de las materias primas y marcada orientación eurasiática de los EE.UU.), igualmente favorecieron proyectos nacionales de autonomía internacional. El resultado fue que el laxo diseño institucional no tuvo compensación política y la tendencia fue la dispersión, producto de esta tendencia centrífuga.

Adicionalmente a la paradoja de la autonomía –condición estructural–, la falta de una institucionalidad supranacional agravó la crisis –coyuntura–. En el regionalismo la existencia de una burocracia supranacional puede dar continuidad y sustentabilidad al proyecto cuando no hay consenso. El modelo intergubernamental e interpresidencialista de UNASUR ayudó al avance del proyecto de integración en tiempos de una mayor sintonía ideológica entre

²⁹ La Operación Fénix, también llamada bombardeo de Angostura fue un ataque de la Fuerza Aérea Colombiana, con la posterior incursión de helicópteros, personal policial y militar, realizado en una zona selvática denominada Angostura en las cercanías de la población Santa Rosa de Yanamaru, en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, el día 1 de marzo de 2008, causando la muerte de 22 guerrilleros, incluyendo el segundo comandante en rango del grupo terrorista armado, Édgar Devia alias "Raúl Reyes" de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), quienes se encontraban en un campamento. El ataque produjo una crisis diplomática regional por la violación colombiana de la soberanía territorial ecuatoriana y por la presencia ilegal de las FARC en Ecuador, grupo considerado terrorista en Colombia.

gobiernos. Pero en tiempos de polarización ideológica y política, la falta de una institucionalidad supranacional limita las capacidades de gestión de crisis.

Identificamos cinco factores que socavaron el proyecto sudamericano. Primero, la falta de liderazgo regional. La caída de Dilma Rousseff marcó el declive del interés brasileño en el proyecto regional. Asimismo, la muerte de Hugo Chávez y el derrumbe de los precios del petróleo redujeron las posibilidades de un liderazgo venezolano. Mientras tanto, los demás gobiernos suramericanos no tienen el potencial material, el liderazgo ideológico ni el interés de ejercer este liderazgo.

Segundo, con la creación de la Alianza del Pacífico comenzó una fractura geopolítica de Suramérica. En contraste con la CAN y el MERCOSUR, organizaciones subregionales adentro de Suramérica que formaron parte de un complejo de gobernanza regional cooperativa, la Alianza del Pacífico se extiende fuera de aquel complejo.

La inclusión de México abrió el paso a una latinoamericanización de Suramérica, resaltando las contradicciones y desencuentros.

Si bien la incorporación de México a UNASUR³⁰ y CELAC constituyó un esfuerzo por recomponer las deterioradas relaciones con la región y en particular con Cuba, Venezuela y Bolivia, la integración a la Alianza del Pacífico significó inyectar en aquellas las visiones de políticas económicas liberales, libre mercado, apertura y cercanía con Estados Unidos, propias de la perspectiva de economía política que México ha seguido desde comienzos de los años de 1990. Pero a ello le agregó la predisposición a competir con Brasil por el liderazgo sudamericano (Bernal-Meza, 2015), pues en los hechos, al compartir una alianza con los tres países sudamericanos que nunca se incorporaron como socios del MERCOSUR – Chile, Perú, Colombia–, completaba un eje de articulación latinoamericana con Washington y generaba la percepción de estar provocando una fragmentación de la región.

Tercero, no es posible una mayor integración regional sin un consenso sobre los valores básicos de una comunidad de Estados. La crisis de Venezuela demostró esa carencia, poniendo de relieve la falta de un consenso sobre valores democráticos y cómo defenderlos.

Cuarto, la incapacidad de llegar a un consenso respecto a la elección de un secretario general fue el corolario de la crisis estructural de UNASUR.

Y quinto, la impotencia en la gestión de crisis en el caso venezolano hizo de la región una periferia turbulenta. Venezuela dejó de ser un problema estrictamente suramericano y ello abrió las puertas a un mayor involucramiento de la OEA, del denominado Grupo de Lima, y hasta de la administración Trump.

La crisis de UNASUR evidencia la deconstrucción de Suramérica. Más allá de supuestos flujos y reflujos hegemónicos, los procesos de mayor o menor cohesión de la región han tenido que ver macro-tendencias geopolíticas reactivadas a partir

³⁰ México no es formalmente miembro de UNASUR. En 2012 se habló de asociarse, pero hasta la fecha solo es Observador.

de cambios gubernamentales en los últimos años. El diseño laxo de la organización, que tanto sirvió para lograr sus consensos iniciales, atentaron finalmente contra su propia unidad al no poder crear un tejido institucional supranacional capaz de ir más allá de los transitorios proyectos gubernamentales. Las autonomías nacionales han tenido la última palabra, superponiéndose a la autonomía regional, y Suramérica ya no cuenta como un actor del sistema internacional.

4.8 Alianza Pacífico: “a río revuelto, ganancia de pescador”

La Alianza del Pacífico es un esquema de integración económica relativamente nuevo en el continente –conformado por Chile, Colombia, México y Perú–, el cual, desde sus inicios, ha procurado evadirse de las definiciones clásicas de los procesos de integración regional. Los Estados miembros de la AP comparten varios elementos: 1) la ideología neoliberal, que plantea la firma de acuerdos de libre comercio, como elemento fundamental para la internacionalización de la economía, así como la atracción de una mayor inversión extranjera; 2) una visión geo-económica similar, que considera que los flujos de comercio e inversiones no provendrán en los próximos años de Europa y Estados Unidos, por lo que hay que aproximarse a la región que se ubica en estos momentos como la de mayor crecimiento, expansión y dinamismo económico: Asia Pacífico (Foxley, 2014); 3) si bien todos sus miembros ya tenían acuerdos de complementación económica con el MERCOSUR, ninguno estaba interesado en obtener una membresía plena ni en crear una nueva organización que replicara la estrategia del regionalismo abierto, sino que preferían continuar negociando acuerdos comerciales bilaterales (regionalismo cruzado).

Los tres elementos compartidos se ven reflejados en el tipo de institucionalidad y los objetivos que se fijó la AP: 1) no se estableció ningún tipo de arancel externo común y se mantuvo la posibilidad de que los miembros negocien individualmente acuerdos de libre comercio con Estados externos a la institución; 2) se fijó como objetivo la proyección hacia el Asia-Pacífico, lo cual se ha procurado hacer a través de la apertura de embajadas conjuntas, ruedas de negocios compartidas, y encuentros entre la AP y organizaciones asiáticas como la ASEAN; 3) se plasmó como requisito que para ingresar los nuevos miembros deben suscribir y ratificar acuerdos de libre comercio con cada uno de los Estados miembros; 4) se desgravó el 92% de los bienes de entrada y el 8% restante de manera paulatina para los años siguientes a la entrada en vigencia del Protocolo Comercial, al tiempo que se facilitó por medio de este acuerdo y otros una mayor libertad de circulación de capitales, servicios y personas.

De ahí que la AP se presenta al mundo como una plataforma con clara vocación aperturista comercial y creciente orientación hacia los grandes mercados emergentes del Sudeste Asiático, y en términos más genéricos, a la región de Asia-Pacífico. Podría afirmarse, incluso, que los países que conforman la Alianza del Pacífico parecerían haber leído de forma rápida los cambios estructurales que se dieron en la economía, comercio y geopolítica mundial en los últimos años (y que se acentuarán aún más), procurando un dinamismo muy importante de su agenda externa con dicha cuenca económica.

Sin embargo, diversos analistas advierten que el bloque tiende, a mediano y largo plazo, a la conformación de un mercado común, sin pasar previamente por la fase de unión aduanera, en un marco evolutivo que sería semejante al desarrollo de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). En resumen, parecería haber *quorum* académico para definir a la Alianza del Pacífico como un ejemplo de pragmatismo.

Los cuatro países de la AP representan alrededor del 43,6% de la IED que llegó entre 2012 y 2016 a América Latina y el Caribe y el 5% de los flujos a nivel mundial. La IED del mundo hacia la Alianza fue de 367.217 mil millones de dólares entre 2012 y 2016, posicionando a este bloque comercial en el puesto número 5 de receptores de IED a nivel global, de los cuales según FDi Markets se dirigió un 32% al sector manufacturero, 21% al sector de energía y un 15% al sector servicios (Alianzapacifico.net. 2018).

La IED en la AP es un elemento fundamental para lograr una integración regional profunda que impulse un crecimiento económico más incluyente y así aumentar la competitividad regional. No obstante, como reconoce el Banco Mundial, “el crecimiento de la inversión intrarregional en la Alianza dependerá de que los inversionistas puedan expandir fácilmente sus inversiones transfronterizas a los demás países de la región. Para lograrlo, hay que reducir las barreras y las restricciones discriminatorias haciendo económicamente viable que los inversionistas emprendan negocios a nivel regional” (Alianzapacifico.net., 2018).

Conscientes del potencial existente para aumentar los flujos de inversión extranjera dentro de la AP, el Grupo Técnico de Servicios y Capitales, apoyado por el Grupo Banco Mundial, ha diseñado y consolidado una iniciativa regional denominada Instancia de Facilitación de las Inversiones de la Alianza del Pacífico (IFIAP). Esa iniciativa busca coordinar y unir esfuerzos en la identificación y eliminación de los principales obstáculos derivados de regulaciones, medidas o acciones gubernamentales que impiden o dificultan la expansión de la IED dentro de este bloque comercial.

Asimismo, en seguimiento a las recomendaciones del sector privado y en cumplimiento a los objetivos del Consejo, los grupos de integración financiera, homologación tributaria y estándares regulatorios, conformados por los Ministerios de Finanzas de los países miembros, han avanzado en temas de integración financiera como el Pasaporte de Fondos, Inclusión Financiera y Fintech. Inicialmente, el enfoque estuvo en extender los esfuerzos adelantados por las bolsas de valores de los países de la Alianza y ampliar la gama de instrumentos que pueden ser transados en el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). Es así como actualmente pueden negociarse instrumentos como valores de renta fija, fondos de inversión listados y derivados, tanto en el mercado primario como en el secundario.

Por otra parte, el Consejo de Ministros de Finanzas de AP, tiene entre sus lineamientos buscar que este bloque comercial cuente con instrumentos del mercado de capitales para gestionar los riesgos de desastres naturales. Estos mecanismos permitirán mitigar el impacto de las pérdidas sobre los presupuestos

y, en general, fortalecer las finanzas públicas de los países miembros ante la ocurrencia de dichos eventos³¹.

Sin dudas, existen razones para el optimismo en torno a la proyección internacional de la AP, pero este es excesivo en cuanto a sus resultados, teniendo en cuenta que antes de surgir la iniciativa, en 2011, los cuatro países ya desgravaron el 88% del comercio entre ellos, un porcentaje que cinco años después subió al 92% –solo un 4% más–. Aunque la Alianza del Pacífico tiene un gran potencial, teniendo en cuenta su posición geográfica entre dos océanos y la estrecha interdependencia de Chile y Perú con Asia, aún es muy prematuro como para hacer un balance de su integración que, al ser flexible y poco institucionalizada, dista de los grandes objetivos que se plantearon otras iniciativas anteriores.

En este sentido, es importante destacar que los países miembros de la AP, persiguen una estrategia de regionalismo cruzado³² y que cada uno de ellos ha firmado TLC's con los Estados Unidos, Canadá, con la UE, con diversos países asiáticos, entre otros.

El regionalismo cruzado se hace posible en las condiciones de un mundo crecientemente multipolar, en tanto pueden mantenerse simultáneamente acuerdos comerciales con varios grandes polos de poder económico. En concordancia con la referencia anterior, este tipo de regionalismo tiene una importante ventaja económica –no incurrir en el riesgo de depender de un solo socio comercial– y una política –permite negociar acuerdos que consideren notablemente las condiciones domésticas de los ajustes que debe realizar el país que los negocia– (Garzón, 2015).

Capítulo V. La nueva política de la administración política de Trump: sus efectos

5.1 Impactos de la política de Trump para el mundo

La aplicación del programa económico heterodoxo de la nueva administración norteamericana se aleja de los patrones internacionales de la última década. Lo cierto es que el peso de la economía norteamericana a nivel mundial y sus profundos vínculos comerciales y financieros con el resto del mundo, hace que las

³¹ Este mecanismo consiste en un esquema de aseguramiento conjunto estructurado por el Banco Mundial con los países de la Alianza contra riesgos de terremoto, cuya contingencia financiera será cubierta por el Banco con los recursos obtenidos de la emisión en el mercado internacional.

³² El regionalismo cruzado es una estrategia de política exterior que consiste en la suscripción de acuerdos entre un Estado y otro, los cuales pertenecen a distintas regiones y que abordan principal, pero no exclusivamente, aspectos comerciales (también pueden incluir, por ejemplo, la creación de mecanismos de coordinación económica de alto nivel). Aunque suele producirse entre países más desarrollados con Estados en vías de desarrollo, también hay una tendencia creciente a que se lleve a cabo entre países con capacidades similares (Garzón, 2015: 10). Tal estrategia permite a los Estados que la adoptan: “1) asegurar su acceso a los mercados más importantes del mundo 2) reducir la dependencia económica de un solo gran socio comercial, 3) ganar mayor control del proceso de liberalización comercial (y, por tanto, de los costos domésticos de los ajustes), e 4) incrementar su atractivo como destinos de inversión extranjera directa” (Garzón, 2015: 10).

políticas aplicadas en Estados Unidos se transmitan a la economía mundial a través de múltiples vías de diferentes naturalezas.

En el aspecto económico, las principales variables del programa están relacionadas con las rebajas de impuestos, y la puesta en marcha de un conjunto de medidas proteccionistas (en el terreno comercial y de inmigración), posiblemente acompañadas de un desarme regulatorio. Es decir, la abolición o renegociación de los acuerdos comerciales y el regreso al nacionalismo.

Entre los principales efectos globales de este programa económico del gobierno estadounidense destacan:

- ✓ Descenso de la actividad económica

En algunos países y regiones, en particular en América Latina, la reforma tributaria de la administración norteamericana los afectará. En primer lugar porque se producirá un potencial despliegue de empresas transnacionales hacia EE.UU., para aprovechar la bajada del impuesto empresarial al 21% (era del 35%).³³

Además, el desequilibrio fiscal estadounidense genera inflación y con ello una tendencia al incremento de la tasa de interés esto revalorizará el dólar con la consiguiente devaluación de las monedas locales y aumentará los niveles de deuda de los países latinoamericanos.

- ✓ Exacerbación de las rivalidades comerciales

El proteccionismo ha generado una exacerbación de las pugnas comerciales entre Estados Unidos, la Unión Europea y China.

Trump impuso a China aranceles del 25% (60 000 millones de dólares en importaciones) y redujo las inversiones chinas en empresas estadounidenses. Todo bajo el entendido de que la nación estadounidense, en 2017, tuvo un déficit comercial con el gigante asiático de 375 000 millones (el mayor de todos los tiempos), asimismo argumentó que otros factores como el “robo de tecnología”, competencia desleal y de manipulación de la moneda, lo que supuestamente había contribuido a la destrucción de miles de puestos de trabajo en el sector industrial de EE.UU. (Martínez y Pérez, 2018).³⁴

Asimismo, la implementación de aranceles del 25% a las importaciones de acero y del 10% a las de aluminio por parte de Estados Unidos a la Unión Europea se ha convertido en un riesgo importante para el buen desempeño económico del Viejo Continente. Un monto de ventas ascendente a 6 400 millones de euros aproximadamente, se afectará por la aplicación de esta política comercial proteccionista norteamericana (Mars y Abellán, 2018).

³³ Para más detalle ver: www.bbc.com (fecha de consulta: 22 de octubre de 2018).

³⁴ Los 1 300 productos sobre los que recaerá la subida tarifaria aún no han sido decididos. La Oficina de Comercio los seleccionará en los próximos 15 días. Otro tanto ocurre con las restricciones a la inversión y los límites a la transferencia tecnológica. El Departamento del Tesoro dispone de 60 días para presentar su plan. Para más detalle ver:

Tal decisión ha generado una espiral creciente de tarifas y aranceles. La Unión Europea ha denunciado a Estados Unidos ante la Organización Mundial de Comercio y ha anunciado un contraataque referido a la imposición de medidas para proteger sus industrias. En tal sentido, ha propuesto un incremento de impuestos del 25% sobre unos 350 productos (productos agrícolas, alimentos, bebidas, cosméticos y barcos de recreo, entre otros) estadounidenses. Y EE.UU. ha amenazado nuevamente con aplicar una segunda ronda de represalias con un arancel del 20% a las importaciones de automóviles provenientes de Europa.³⁵

Este tipo de guerra comercial trae aparejado una asignación ineficiente de la producción y, han creado una gran incertidumbre en las empresas europeas a la hora de tomar decisiones de inversión, lo que ha disminuido el crecimiento. Este escenario de menos crecimiento y alta inflación puede dar lugar a una nueva recesión.

En particular, la industria europea del acero emplea directamente más de 320 mil personas y 1,4 millones de trabajadores indirectos en proveedores y otros más de 677 mil puestos de trabajo inducidos, con lo en el mercado laboral europeo se afectarán 2,4 millones de empleados.³⁶

El 30 de agosto de 2018, se habían presentado 37 casos de nuevas disputas ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), y en 31 de esas disputas participa EE.UU. como reclamante en 12 disputas y como reclamado en 18; de las cuales 9 corresponden a reclamos hechos por China, India, Unión Europea, Canadá, México, Noruega, Rusia, Turquía y Suiza derivadas de la imposición estadounidense de aranceles al acero y al aluminio (Estay, 2018).

- ✓ Abolición o renegociación de los mega-acuerdos comerciales

Estados Unidos se retiró del Retiro del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica.

El Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) entre la Unión Europea y EE.UU. que se negociaba con anterioridad a la llegada de Trump a la Casa Blanca ha sido detenido. Un pacto que tenía entre uno de sus objetivos principales detener la emergencia de China y del creciente potencial de los países de Asia-Pacífico, relanzar el liderazgo de ambas potencias, erigirse como referente mundial en materia de estándares de comercio e inversión; lo que supondría un paso más en el proceso de globalización con el objetivo de que Occidente siga siendo un actor central en la escena internacional.

El TLCAN ha sido renegociado incorporándosele nuevas cláusulas y ha surgido el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, por sus siglas en inglés/ T-MEC, en español). El acuerdo tendrá una duración de 16 años, pero será sometido a revisión cada seis años. Otro de los cambios que se han pactado son

³⁵ Para más detalle ver <http://www.europapress.es/>, (fecha de consulta: 18/07/2018)

³⁶ Para más detalle ver <http://www.cocheglobal.com/>, (fecha de consulta: 18/07/2018)

las reglas de origen en materia automotriz. De entrada, el porcentaje contenido de un vehículo que debe construirse dentro del bloque comercial para beneficiarse del privilegio de no pagar aranceles para entrar o salir de estos tres países aumenta del 62,5% al 75%. Una cláusula más atrevida requiere que entre 40% y 45% de las partes de un vehículo se construyan en donde los trabajadores ganen 16 dólares la hora.

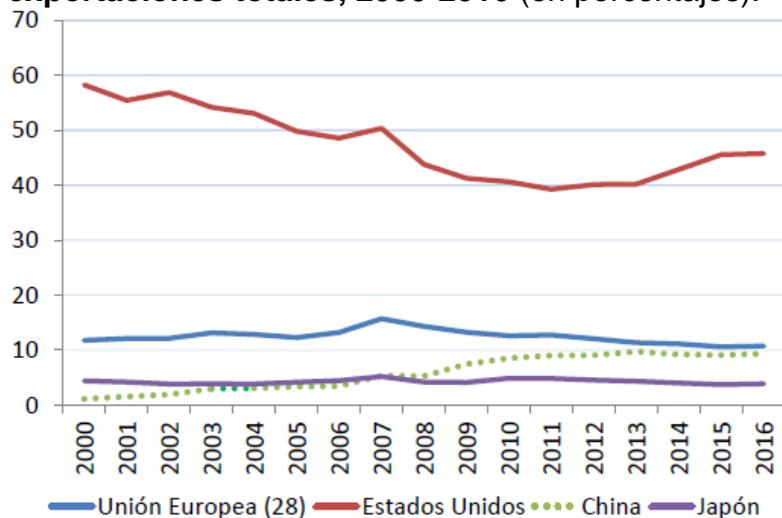
Además, el nuevo pacto reduce las cláusulas que protegen inversiones extranjeras. Y establece que México tiene la propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos sus hidrocarburos en su subsuelo.

5.2 Impactos de la política de Trump en América Latina y el Caribe

5.2.1 Estados Unidos como actor regional

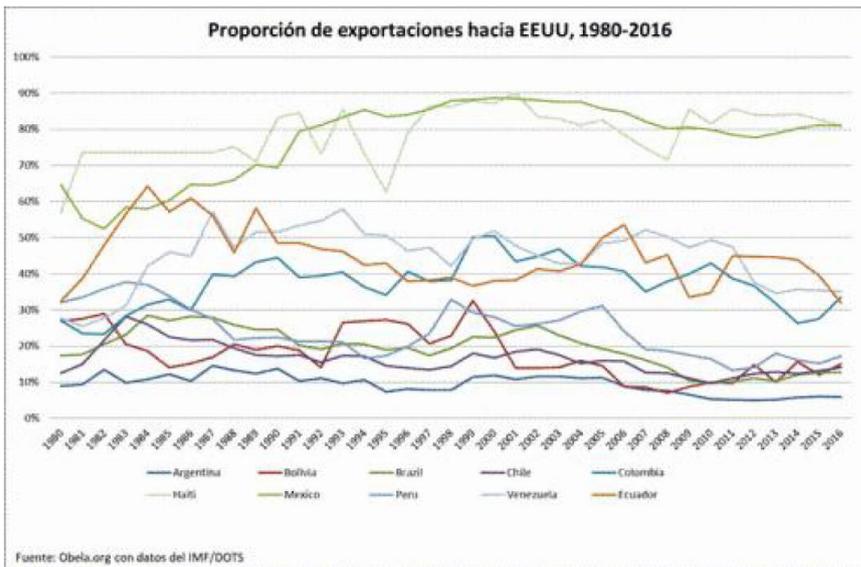
Los modelos de desarrollo conservadores vigentes, en combinación con la dependencia del mercado estadounidense, permiten que la potencia hegemónica siga manteniendo un esquema tradicional de relaciones con muchos países de América Latina (ver gráficos 5 y 6). Todos los socios regionales intentarán ahora obtener o defender sus ventajas comerciales mediante *deals*, es decir, mediante concesiones en otros ámbitos políticos importantes para el actual gobierno.

Gráfico 5. América Latina y el Caribe: participación de socios en las exportaciones totales, 2000-2016 (en porcentajes).



Fuente: Inoue, 2017. Situación del comercio exterior de América Latina y el Caribe. Aspectos estructurales y coyunturales.

Gráfico 6. América Latina: proporción de las exportaciones hacia Estados Unidos



Fuente: Ugarteche, 2017. Perspectivas latinoamericanas, en <http://www.rebelion.org/noticias/2017/7/229050.pdf>

En su mayoría, las relaciones comerciales en América Latina están organizadas, formalmente, a partir de tres tratados comerciales multilaterales: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (2006) y el Mercado Común del Sur (1991). Así, mientras México le exporta el 81% del total a EE.UU., Brasil dirigió el 12% y Argentina el 5% del total de sus exportaciones (Ugarteche, 2017).

México es profundamente dependiente de la economía norteamericana. Estructuralmente, la dinámica del aparato productivo mexicano ha estado marcada por cuánto se relaciona con el mercado estadounidense, pero influye en los países centroamericanos, tanto como Brasil en Suramérica. Esta formación ha generado dos dinámicas diferentes: conformar alianzas y cadenas productivas regionales o integrarse a las cadenas globales de la producción de EE.UU. Así fue como se aisló México, Centroamérica y el Caribe, de la dinámica comercial suramericana.

La bibliografía especializada coincide en afirmar una menor intensidad de las relaciones EE.UU. y América del Sur desde 2002. De acuerdo con Allard Neumann (2013), se evidencia un menor peso relativo de EE.UU. en la región y una mayor diversificación de intercambios económicos con otras regiones del mundo (China y Rusia y variantes de cooperación Sur-Sur con Medio Oriente, India, África y la UE).

Fernández (2013), afirma que hay una merma tanto en la calidad como en la intensidad de las relaciones interamericanas, evidenciándose una relación más distante entre Estados Unidos y Suramérica. Según Fernández, hay datos duros que corroboran esta afirmación, a modo indicativo en el comercio recíproco: "La participación de EE.UU. en las exportaciones sudamericanas se contrajo de 30% a 18% entre 2000 y 2011, y las importaciones sudamericanas de EE.UU. cayeron de 55% a 30%" (Ibíd.).

A la par, fue China quien ganó terreno como mercado de exportación para muchos de los países de la subregión. Desde 2017, China es el principal socio de Sudamérica; fue un año en el que las exportaciones e importaciones latinoamericanas hacia y desde China aumentaron 23% y 30%, respectivamente, en parte porque las medidas proteccionistas en ese país son muy inferiores a las de EE.UU. Además, en la última década, las inversiones chinas en la región aumentaron en 25 000 millones de dólares para alcanzar un total de 241 000 millones de dólares; y según lo anunciado por el presidente Xi Jinping, en los próximos años se sumarán otros 250 000 millones de dólares. En lo que respecta a las inversiones directas en la región, las tasas de crecimiento chinas superan con holgura las de la Unión Europea (UE) y las de EE.UU.

Por supuesto, esto no obsta para que la presencia de la potencia hegemónica en la subregión siga siendo importante. No es posible olvidar que Estados Unidos tiene tratados bilaterales de libre comercio con Chile (2004), Perú (2007), Panamá (2007) y Colombia (2007). El avance de esos acuerdos económicos junto a otros en seguridad, con procesos de integración y cooperación de claro corte neoliberal, más la creciente presencia militar de la potencia en esa subregión, ha generado una segmentación del subcontinente (ver tabla 3).

Tabla 3. Acuerdos de Estados Unidos con América Latina

Acuerdos de Estados Unidos con América Latina		
Tratados Bilaterales	Tratados Multilaterales	Tratados Bilaterales de Inversión
Chile	México (TLCAN)	Argentina
Colombia	CAFTA	Bolivia
Panamá		Ecuador
Perú		El Salvador
		Haití
		Honduras
		Jamaica
		Panamá
		Uruguay

Fuente: Estay, 2018

Es importante destacar que los Estados de la AP tienen unas relaciones comerciales poco significativas entre ellos, cuando se comparan con las de otros socios comerciales como EE.UU., China y la UE. Así, a “lo largo de los últimos 40 años, Estados Unidos ha sido el destino del 64% de las exportaciones de la AP (62% en 2014), mientras que el comercio intra-bloque representó solo el 3,1% (3,5% en 2014), y el comercio con Asia, el 9,6%” (Molina, Heuser y Mesquita 2016). Por estas razones, se espera que la mayor parte del incremento del comercio del bloque provenga de las cadenas de valor vinculadas con actores externos a la Alianza.

Es probable que el áspero rechazo del multilateralismo por parte de Trump deje una marca duradera en la posición de algunos gobiernos latinoamericanos y debilite así aún más los ya estancados esfuerzos regionales de integración y cooperación.

Desde la asunción de Trump, la pérdida de credibilidad internacional y de previsibilidad política de EE.UU. se percibe con claridad en América Latina. Hasta ahora, la región solo ha mostrado reacciones defensivas en temas vinculados a la política migratoria, el comercio y la amenaza de intervención en Venezuela. Mientras tanto, ha aumentado considerablemente la disposición a establecer una colaboración más estrecha con EE.UU. en todas las áreas de la seguridad pública.

Un tema relacionado que podría afectar las relaciones de EE.UU. con el resto del mundo es el anuncio por parte de la administración estadounidense de que procurará implementar una reducción significativa del impuesto de sociedades. Esta decisión podría generar incentivos para que las empresas se aparten de la región, particularmente en México. La presión que la administración está ejerciendo cada vez más sobre las empresas estadounidenses con operaciones en el exterior (tal como los casos conocidos de Carrier y Toyota) agrava este fenómeno.

5.2.2 Efectos en América Latina y el Caribe

En la actualidad, las disputas geopolíticas, cuando la unipolaridad aún se mantiene y la multipolaridad está en el centro de la escena pero no logra crear un régimen que la pueda guiar, América Latina enfrenta viejos y nuevos problemas.

En primer lugar, EE.UU. no abandonará la política de considerarla su “patio trasero”, y, tampoco su apetito por los recursos naturales y la biodiversidad.

Con Trump y los gobiernos de derecha en la región se agilizará la ofensiva para limitar y poner fin a los gobiernos de izquierda presentes en la región desde inicios del presente Siglo. Tal es el caso de lo sucedido en Honduras, Paraguay, Argentina, Ecuador y Brasil.

Trump propone reconstruir el poderío local del capitalismo estadounidense y cuenta con la lógica de dominación de América Latina y el Caribe, rico en materiales y materias primas necesarias. EE.UU. retomó el primer lugar en la producción de petróleo, vía hidrocarburos no convencionales y desde la dependencia tecnológica buscará dominar a la región. Por ejemplo, Argentina le abrió la posibilidad de proyectar el fracking en los acuerdos entre Chevron e YPF, para desde allí proyectar la estrategia en toda la región.

La política comercial afecta a las empresas transnacionales que realizan procesos productivos (cadenas de valor) en varios países latinoamericanos, que aprovechan las ventajas comparativas, competitivas y de localización que ofrecen. Tales empresas ejercerían su poder económico y político para oponerse a medidas que afecten sus intereses.

La imposición de aranceles a las importaciones en Estados Unidos, obligará a las empresas a acotar las cadenas de valor (Krugman, 2016), así como trasladarse hacia los países que no sean sujetos de dichos aranceles, dado el impacto que éstos tendrán sobre los precios de los productos y sobre las ganancias de dichas empresas.

La política proteccionista de Estados Unidos tiende a agravar los problemas del sector externo y el crecimiento de algunos países latinoamericanos, dado el alto porcentaje de exportaciones que se destinan a dicho país, lo que colocaría a los países en una situación de fragilidad y de incapacidad de pago de su deuda –lo que aumentará el riesgo al país–, con la consecuente restricción crediticia internacional y el aumento de la tasa de interés, y complicará más aún tal situación. Por ejemplo, se afectarán las industrias que venían creciendo hacia fuera y también se verá afectado el sector de comercio y servicios, ligado a las exportaciones e importaciones.

Asimismo, algunas economías caribeñas como Bahamas, Barbados, Belice y Jamaica se verían afectadas debido a que estos países exportan más de un 20% de sus productos agrícolas hacia los Estados Unidos. Además, afectaría las importaciones agrícolas de todos los países de la CARICOM, excepto a Surinam. Pues todos obtienen más del 30% de sus importaciones agropecuarias de los Estados Unidos, mientras que Surinam lo obtiene de la Unión Europea. Sin embargo, el mayor afectado sería Bahamas, ya que importa casi el 100% de sus productos agropecuarios de los Estados Unidos.

No hay condiciones internas ni externas, que actúen favorablemente para ajustar el déficit de comercio exterior, tampoco se ha incrementado la producción para sustituir las importaciones e incrementar las exportaciones, ni hay crecimiento de demanda externa para ello.

Más aún, la reforma provoca un efecto global debido a que la reducción de impuestos a las empresas genera una presión política y económica en el resto de los países porque en América Latina las tasas impositivas son más altas. Por ejemplo, en Argentina (35%), Brasil, Colombia y Venezuela (34%) y México (30%), entre otros.³⁷

En este sentido, América Latina no puede reducir el impuesto en la misma magnitud que Estados Unidos, porque no tiene espacio debido al déficit fiscal y los niveles de deuda están incrementándose.

Por otra parte, la pugna comercial entre China y EE.UU. ha comenzado a extenderse a países latinoamericanos. Por ejemplo, El Salvador ha solicitado el capital chino para financiar una Zona Económica Especial (ZEE) que comparte junto a Honduras y Nicaragua. Tal decisión ha sido catalogada por la nación estadounidense como que el gigante asiático está tratando de “desestabilizar” e “interferir políticamente” en la política continental.

³⁷ Para más detalle ver: www.bbc.com (fecha de consulta: 22 de octubre de 2018).

Los anteriores efectos requieren en América Latina, de grandes movilizaciones populares, así como profundizar los debates sobre programas y propuestas que incluyan una perspectiva anticapitalista, en el cual las organizaciones de las clases trabajadoras y los movimientos sociales en su diversidad deberán convertirse en la fuerza motora del proyecto de integración regional, con los pueblos como su protagonista principal y decisivo.

Por otra parte, la determinación del gobierno de Trump en arrestar y deportar a cualquier indocumentado que se cruce en su camino y evitar siquiera la apariencia de tener un gramo de compasión hacia las familias inmigrantes. Además de poner fin a las políticas que permiten la reagrupación familiar, limitando al máximo la posibilidad de que los inmigrantes ya instalados en el país puedan traer a integrantes de sus familias. Impactaría negativamente las remesas hacia el Caribe y por ende el crecimiento económico se vería afectado. Si se tiene en cuenta que los principales inmigrantes en Estados Unidos provienen de Jamaica, Haití y Guyana y que el mayor número de remesas en esos países proviene de EE.UU.

5.3 Perspectivas

En términos económicos prevalece la incertidumbre en cuanto al futuro. No obstante, los datos existentes hasta ahora muestran que en las relaciones con América Latina y el Caribe (ALC), la inversión estadounidense y el comercio con este país, así como la presencia de sus empresas, sigue siendo muy fuerte, incluidos los negocios del complejo industrial militar en la región (uno de los sectores más dinámicos de la economía estadounidense y principal fuente de empleo) (ver anexo 1).

Hay tres aspectos a considerar en los escenarios futuros. En primer lugar, la escalada de la guerra comercial que propone Trump ha subido de nivel y se ha materializado en la imposición de aranceles más elevados para bienes relevantes como acero y aluminio, aunque no es un dato menor que países como Brasil y Argentina hayan negociado cuotas en lugar de aranceles.

En segundo lugar, la anunciada subida de intereses por parte de la Reserva Federal amenaza con afectar el crecimiento económico del mundo en general y de EE.UU. en particular, lo cual sería un golpe al comercio. A su vez, los aumentos en la tasa de interés del país hegemón tienden a impactar negativamente en el precio de las materias primas, las cuales ocupan un rol muy relevante en la canasta exportadora regional. En tercer lugar, las presiones para la relocalización de la producción en EE.UU., sumadas al desarrollo de nuevas tecnologías que abaratan los costos de producción en los países centrales, podría impactar negativamente en la IED y en el comercio EE.UU.-ALC.

Por último, vale señalar que las diversas voces que sostienen que el proteccionismo de Trump podría acabar con el libre comercio, no se corresponden con la realidad de los datos. Más bien refuerzan un discurso que apunta a las bondades de un mundo libre (¿para quién?) cuya finalidad última es buscar desesperadamente la salvación de un neoliberalismo que ha reforzado las desigualdades e injusticias a nivel global.

Enfrentados a estas realidades, los países latinoamericanos tendrán que utilizar varios métodos para perseguir sus intereses e intentar evadir el poder y el control de los Estados Unidos, aunque este comportamiento no logre socavar su primacía. Las opciones para ello, podrían comprender desde la resistencia, como un polo, hasta el acomodamiento o plegamiento al poder hegemónico, en el otro extremo de posibilidades. En el intermedio existe un abanico de opciones a desplegar por cada Estado.

Las variadas formas de respuestas en la región pueden entenderse como una combinación de opciones entre ambos puntos equidistantes que Tokatlián y Russell (2009) agrupan en cinco modelos de políticas hacia Washington: acoplamiento, acomodamiento, oposición limitada, desafío y aislamiento (citado en Larocca, 2012).

En un principio, aquí cabe considerar dos situaciones distintas. Por un lado, afloran los desafíos que deberán afrontar gobiernos de países latinoamericanos cuyas economías ya están articuladas con la de EE.UU. a través de diferentes TLC. Por otro lado, pasan a primer plano las tareas pendientes para los gobiernos de los cuatro países del cono sur fundadores del MERCOSUR y también de Bolivia y Ecuador (no contando a Venezuela, por ahora borrado de las agendas de negociación), que hasta aquí vinieron rechazando cualquier opción normativa que pudiera asemejarse a un TLC y en cambio –desde que abortó la iniciativa del ALCA– negocian con EE.UU. “punto por punto” cuando se ven urgidos a ello.

El Caribe, América Central (en el que se incluye México) y Colombia parecen condenados a una política de acoplamiento. Aunque existen diferenciaciones al interior de ese grupo de actores como Nicaragua.

Por su parte, en América del Sur parecen primar estrategias que van desde el acomodamiento o realineamiento hasta la oposición limitada al desafío abierto. Chile Perú, Ecuador, Colombia y Paraguay tendrían una tendencia más cercana al acomodamiento; Venezuela y Bolivia entrarían en la última categoría; mientras Argentina, Brasil y Uruguay podrían alternar entre el acomodamiento y la oposición limitada.

La recomposición de las relaciones con Estados Unidos es clave para el nuevo gobierno argentino, lo cual lo acercaría más a los países de la AP³⁸. Particular relevancia tiene la confirmación que expresó la Canciller argentina, acerca de sus conversaciones en el MERCOSUR sobre la posibilidad de negociar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos³⁹. La búsqueda de buenas relaciones con Estados Unidos ha continuado bajo la presidencia de Donald Trump. Estos dos factores –buenas relaciones con Estados Unidos y TLC con dicha potencia– son parte importante de las coincidencias que tienen actualmente los cuatro países miembros de la Alianza del Pacífico.

³⁸ Macri recibió al presidente Obama en la primera visita que éste hace a la Argentina en sus dos presidencias y Macri retribuyó la misma una semana después (23 y 24 de marzo; 31 de marzo y 1 de abril, respectivamente).

³⁹ Cfr. “Buscan un acuerdo de libre comercio”, Diario Clarín, Buenos Aires, 15 de marzo de 2016, p. 15.

El pensamiento en asuntos internacionales y política exterior de Chile y Colombia, se ha caracterizado por la variable continuidad-continuidad en sus líneas centrales, con prevalencia de las relaciones con Estados Unidos, aun cuando desde el gobierno de Santos hubo más interés por acercarse a América Latina (Pastrana y Vera, 2013; Femes, 2012). Similarmente, el predominio de una visión “economicista” de la política exterior, ha acercado también a ambos países. Tanto Colombia –a partir de un tiempo tan lejano como 1920– y Chile, desde el primer gobierno de la Concertación, optaron por relaciones privilegiadas con Estados Unidos y este factor incidiría en las posiciones que ambos países adoptaron respecto del regionalismo, al integrarse en la Alianza del Pacífico; proyecto que no molesta a Washington. Esta constatación explica también las complejas relaciones que Colombia, entre 1990 y 2015 y Chile, entre 2003 y 2015, mantuvieron con Brasil y Argentina.

Si bien el buen relacionamiento con Estados Unidos es una característica común en ambos países sudamericanos, las diferencias estriban en que Colombia, bajo la predominancia del *réspice polum*⁴⁰, desde 1919 sostiene una alianza subordinada con la potencia hegemónica, este acercamiento, en el caso de Chile, obedece a los lineamientos del enfoque de economía política liberal y el regionalismo abierto que dominan su visión de política exterior (Bernal-Meza, 2016; 2015a).

La posición de Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración ha derivado del hecho que uno de los rasgos más característicos de su política exterior es que a la cabeza de las prioridades tiende a estar la relación con Estados Unidos” (Betancourt, 2013: 659); y esta constatación ha teñido las ideas políticas y condicionado su presencia en los escenarios de regionalismo; optando por aquellos que no impliquen poner en cuestionamiento el *réspice polum*. Desde esta perspectiva, coincidiendo con Betancourt (2013), en la medida que los proyectos y acuerdos de regionalismo sudamericano o latinoamericanos no sean fenómenos irreversibles, cualquier cambio en la coyuntura puede retornarla a un realineamiento con EE.UU., mientras esa relación siga siendo prioritaria.

Es evidente que la opción de sortear los compromisos bilaterales y en cambio negociar “punto por punto” será cada vez más costosa para los gobiernos sudamericanos. De modo que deberán poner las barbas en remojo y emprender las acciones internas que les permitan definir prioridades nacionales y en consecuencia preparar equipos técnicos y de negociación con suficientes aptitudes como para poder afrontar tratativas sistemáticas bajo los parámetros de la reciprocidad.

⁴⁰ Réspice Polum, es una palabra del latín que significa “Mira al Norte” acuñada por el presidente Marco Fidel Suárez en 1914. El norte de la política exterior de Colombia debía estar en la poderosa nación de Estados Unidos. Esta doctrina buscaba “mirar hacia el norte” como forma de consolidar al Estado colombiano con el respaldo y alineamiento irrestricto con los Estados Unidos. “Se trataba de establecer una relación estrecha, instintiva y familiar con Estados Unidos. Para Colombia el vínculo con Estados Unidos constituía una “relación especial”. Como lo inverso nunca ocurrió ni ocurriría, lo que prevaleció fue una subordinación consentida de Bogotá a Washington (Tokatlán, 2000)”.

Con respecto a los países cuyas economías están articuladas con la de EE.UU. mediante codificaciones basadas en el criterio de reciprocidad: Panamá (con un TLC bilateral desde 2012); los otros cinco países del CAFTA-DR y los países de la Alianza del Pacífico –Chile, Perú y Colombia, con TLC vigentes desde 2004, 2009 y 2012 respectivamente–, todos tienen ante sí un desafío inédito.

Situados en esta perspectiva, los países latinoamericanos se encuentran en una encrucijada para encontrar el balance entre buscar nuevos acuerdos bilaterales con un Estados Unidos nacionalista y proteccionista o comenzar a diversificar sus mercados externos. Así pues, la región de América Latina y el Caribe se plantea hoy la necesidad de resolver un dilema fundamental: ¿quién será su principal socio comercial en el futuro: EEUU, Europa o China?

5.4 Principales retos de la integración regional

Más allá de las posibles oportunidades abiertas, existe un conjunto de retos para la construcción de una verdadera integración latinoamericana. Entre ellos, se pueden destacar los siguientes:

- ✓ *Fortalecer la complementariedad económica y productiva*

La región se agrupa bajo una multiplicidad de esquemas de integración lo que no muestra unidad ni una estrategia conjunta.

- ✓ *Mejorar la participación en las cadenas globales de valor.*

La participación de ALC en estas cadenas es sustancialmente menor que la de Asia y Europa, y está concentrada principalmente en México y Centroamérica. Las cadenas se convierten en una gran oportunidad para integrar las economías y posicionarse en los mercados globales y potenciar la productividad, competitividad e innovación.

- ✓ *Incrementar el comercio intrarregional*

En el conjunto de América Latina el comercio intrarregional ha experimentado una tendencia regresiva en los últimos años y constituye apenas el 22% del comercio total de la región (CEPAL, 2017).

- ✓ *Construcción de una nueva arquitectura financiera regional*

La coyuntura actual lo amerita más que nunca frente al descenso de las reservas internacionales regionales y el incremento de los niveles de deuda. El propósito sería generara espacios de relativa autonomía y promueva el desarrollo de sus economías.

- ✓ *Alcanzar la sostenibilidad de los proyectos posliberales*

Los desafíos del ALBA son internos como en su relación con el resto de los bloques regionales. Desde lo interno, quizás como en ningún otro proceso su supervivencia está atada al sostenimiento de los actuales gobiernos de los países miembros. La opción por una integración de este tipo debilita su capacidad de continuidad ante cambios políticos en los países que la integran.

- ✓ *Actualizar y renovar el marco jurídico institucional de la integración*

La integración económica latinoamericana ha optado por una concepción intergubernamental –y no supranacional– que ha hecho pivotar excesivamente el poder de decisión sobre las Cumbres de Presidentes.

- ✓ *Fortalecer los vínculos con otros actores extra-regionales.*

ALC debe ampliar sus vínculos birregionales con Asia, Europa y otros socios extra-regionales. A propósito Chile, México y Perú, miembros de la Alianza del Pacífico, han comenzado a profundizar su comercio con Asia, a través de la firma del Acuerdo Integral Progresivo Trans-Pacífico (CPTPP), en marzo de 2018. Además, la propuesta de la Franja y la Ruta de la Seda de China posibilitaría la convergencia ante la necesidad de la integración en América del Sur y la profundización de las relaciones con Asia.

- ✓ *Detener el avance del regionalismo neoliberal*

Con el beneplácito de Washington, es posible que se produzca el avance de proyectos neoliberales en esquemas de integración existentes o el lanzamiento de nuevos proyectos de integración neoliberal (como un gran Tratado de Libre Comercio a escala regional), aprovechando el alineamiento político hacia la derecha de diversos países latinoamericanos.

Consideraciones finales

Con su retórica nacionalista de América Primero avalada en la nueva estrategia de seguridad nacional, Trump reformula la política exterior de Estados Unidos en clave de juego geopolítico entre grandes potencias. El nuevo presidente refuerza el enfoque en la defensa de los intereses de los Estados Unidos a través de dos elementos que han caracterizado a la estrategia estadounidense desde la enunciación de la Doctrina Monroe (1823): alejar a las potencias extra hemisféricas de lo que consideran su exclusiva área de influencia (el despectivamente llamado patio trasero) y fomentar la fragmentación latinoamericana para evitar que proliferen organismos en los que no interviene Estados Unidos, como la UNASUR, la CELAC o la ALBA-TCP.

La nueva administración norteamericana parece marcada por una inédita combinación de unilateralismo nacionalista y una peculiar ideología de neoliberalismo asimétrico, que altera, aunque no transforma radicalmente, la matriz de política latinoamericana del periodo anterior. Es lógico pensar que el

presidente Trump rechace importantes elementos observados en la política tradicional de EE.UU. hacia América Latina, pero ellos siguen usándose de forma *ad hoc* en la medida en que sirven como base para establecer una cooperación promisorio conveniente.

Asimismo, la nueva oleada de intervención norteamericana en América Latina, donde se priorizan las negociaciones comerciales bilaterales para asegurar “reciprocidad” y la capacidad soberana de Estados Unidos de adoptar medidas unilaterales de defensa comercial, se acopla al renovado asalto del capital transnacional a los abundantes recursos de la región, en la medida en que constituye un instrumento para forzar una mayor apertura e integración de ella a los nuevos circuitos globalizados de acumulación.

Los modelos de desarrollo conservadores vigentes en combinación con la todavía gran dependencia del mercado estadounidense, favorecen el esquema tradicional de relaciones de dominio de Estados Unidos en muchos países de la región, los cuales intentarán ahora obtener o defender sus ventajas comerciales mediante concesiones en otros ámbitos políticos importantes para el actual gobierno norteamericano.

El ajuste o paralización de las negociaciones “megarregionales” del Acuerdo Transpacífico (TPP) y el Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP), con el ascenso de fuerzas de extrema derecha reticentes al libre comercio en las economías avanzadas, plantea riesgos de mayor proteccionismo y nacionalismo económico para el conjunto de América Latina y el Caribe, en particular para los países de la región más abiertos a la globalización a través de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la UE.

La concluida renegociación del TLCAN parece indicar un desplazamiento de Trump para alinearse más claramente con el resto de la clase dominante de los Estados Unidos y podría erigirse en el principal bastión para el replanteamiento del comercio de los Estados Unidos con el resto del mundo a la vez que dictar las pautas para renegociar otros acuerdos firmados con los países de la región.

En un contexto de incertidumbre, donde existe un “vaciamiento” y virtual “paralización” de los organismos de integración regional alternativos junto a una ofensiva de los gobiernos de derecha, la Alianza del Pacífico parece erigirse en el eje articulador por excelencia de la convergencia regional a través de su propuesta de regionalismo abierto. Pero esta apuesta resulta tardía y a menudo se concreta de manera inadecuada, por lo que es fácil suponer que las nuevas derechas globalistas latinoamericanas tienen vida limitada.

Las variadas formas de respuestas de los países de la región para perseguir sus intereses e intentar evadir el poder y el control de los Estados Unidos, estarían en dependencia del grado de vinculación económica y la orientación política y podrían comprender desde la resistencia, como un polo, hasta el acomodamiento o plegamiento al poder hegemónico, en el otro extremo de posibilidades. Aunque en el intermedio existe un abanico de opciones a desplegar por cada país o esquema de integración subregional, ellas se pueden agrupar en al menos cinco

modelos de políticas hacia Washington: acoplamiento, acomodamiento, oposición limitada, desafío y aislamiento.

Bibliografía

- Abeles, M., y Valdecantos, S. (2016). Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural, Buenos Aires: CEPAL, Serie análisis y perspectivas nº 47, 2016.
- ALADI. (2018). Convergencia en la diversidad: diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, en <http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/>
- Albin, N. (2018). Lo que está en juego en la guerra comercial entre Trump y China, en <https://luchadeclases.org.ve/?p=6687>
- Alianzapacifico.net 2018. La Alianza del Pacífico le apuesta al fortalecimiento de la integración financiera en América Latina, en <https://alianzapacifico.net/la-alianza-del-pacifico-le-apuesta-al-fortalecimiento-de-la-integracion-financiera-en-america-latina/>
- Aponte, M. (2018). El ALBA-TCP. Entre los regionalismos y la geopolítica, en <http://www.vocesenelfenix.com/content/el-alba-tcp-entre-los-regionalismos-y-la-geopol%C3%ADtica>
- Bartesaghi, I. (2015). “Algunas reflexiones sobre el MERCOSUR. Propuestas para una necesaria reformulación” Análisis y perspectivas Nº 3, Octubre Konrad-Adenauer-Stiftung
- Bermúdez, Á. (2018). Por qué en América Latina no ha habido una integración regional como en la Unión Europea
- Bernal-Meza, R. (2017). “Las relaciones internacionales de América Latina ante un cambio de época: políticas exteriores y enfoques teóricos”, en <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadp>
- BID. (2017). El CARICOM creará fondo para recuperación de agricultura. 3 de Noviembre del 2017. Conexión Intal. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ____ (2017). El CARICOM lanza plataforma digital. 2 de Octubre del 2017. Conexión Intal. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ____ (2018). El CARICOM firma un nuevo acuerdo de servicios aéreos. 26 de Marzo del 2018. Conexión Intal. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ____ (2018). El CARICOM firma un nuevo acuerdo de servicios aéreos. 3 de Septiembre del 2018. Conexión Intal. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ____ (2018). El CARICOM impulsa estrategia regional de biodiversidad. 3 de Julio del 2018. Conexión Intal. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ____ (2018). El CARICOM lanza un programa regional de eficiencia energética. 5 de Enero del 2018. Conexión Intal. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ____ (2018). El CARICOM propone medidas que faciliten la movilidad interna. 2 de Febrero del 2018. Conexión Intal. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID-INTAL (2017). Informe MERCOSUR No. 22: renovando la integración. NOTA TÉCNICA Nº IDB-TN-1357
- Blasco, J. (2018). El resultado en México, ¿retrasa o acelera la integración latinoamericana?
- Botto, M. (2015). “La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El MERCOSUR desde una perspectiva sectorial y comparada”. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- ____ (2015). La integración productiva como un símbolo de un cambio de época: del neoliberalismo a una visión desarrollista. En M. Botto (Ed.), La

- integración regional en América: Quo vadis? El MERCOSUR desde una perspectiva sectorial y comparada (pp. 45-110). Buenos Aires: Eudeba.
- Casa Blanca, National Security Strategy 2017, Washington: The White House.
- CEPAL. (2017). Estudio Económico de América Latina y el Caribe: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (LC/PUB.2017/17-P), Santiago, 2017.
- CEPAL. (2017a). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- _____ (2017b). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- _____ (2017c). *Panorama Social de América Latina 2017*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- _____ (2018a). Informe de la CEPAL analiza la política comercial de los Estados Unidos y su endurecimiento hacia América Latina y el Caribe.
- _____ (2018b). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CIPI. (2018). Proyecto de investigación. Perspectivas de las correlaciones de fuerzas en el proceso de reconfiguración del mapa político de América Latina y el Caribe a mediano plazo (2025). Posibles impactos para Cuba. Estudio de Caso Venezuela. La Habana. Mayo, 2018.
- Colussi, M. (2018). Hora de reflexión para la izquierda, en Estados Unidos., 5 de noviembre 2018, <http://www.rebellion.org/docs/248552.pdf>.
- Da Motta, P.; Polónia, S. (2017) “El nuevo escenario global” Los futuros del MERCOSUR. Nuevos rumbos de la integración regional, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, BID
- Domínguez, C.F. (2017). La integración en Centroamérica, 2017-2018: coyuntura y escenarios prospectivos, en
- Elpais.com 2018. América Latina avanza en la integración de sus dos principales bloques económicos, en <https://elpais.com/economia/2018/07/24/actualidad/1532460311>).
- Estay, J. (2018). La integración latinoamericana ante el contexto internacional: dilemas y Opciones, presentado en el Evento de la ANEC, La Habana, septiembre de 2018.
- Fernández, G. (2013). “Espejos y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos” en Revista Nueva Sociedad, n.º 246, Julio-agosto. pp. 78-86. Disponible en: <www.nuso.org> [Consultado: 26/01/2015].
- Foxley, A. (2014). “Nuevo desafío para América Latina: integración productiva”, Freddy, J. y Galindo, C. (2018). Política Fiscal y Deuda Pública en América en Foxley, A. y Meller, P. (eds.), Alianza del Pacífico: en el Proceso de Integración Latinoamericana, Santiago de Chile, Uqbar Editores, 2014, pp. 13-26.
- Freddy, J. y Galindo, C. (2018). Política Fiscal y Deuda Pública en América Latina y el Caribe: Unas políticas ortodoxas asfixiantes. Análisis del documento de la CEPAL sobre el panorama fiscal en América Latina y el Caribe, en <http://www.cadtm.org/Politica-Fiscal-y-Deuda-Publica-en-America-Latina-y-el-Caribe-Unas-politicas>).
- Gardini, G.; Caballero S., S. (2010). “Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional”. Universidad

- Autónoma de Madrid. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Revista Relaciones internacionales: N°. 15, 2010.
- Gilpin, R. (2001). Global political economy. Understanding the international economic order. Princeton University press.
- Giordano Paolo 2018. Integración latinoamericana: un seguro contra la incertidumbre en el acceso a los mercados globales, en
- Granato, Leonardo (2016) “MERCOSUR, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque”. Caderno CRH, Salvador, v. 29, n. 77, p. 381-394, Maio/Ago. 2016
- Herrera, J.C. (2018). Por qué América Latina tiene que superar la crisis del ‘suraméxit’, <https://www.scoopnest.com>
- Inchauspe, E. (2009). Integración productiva en el MERCOSUR: continuidades y rupturas en esta nueva agenda de cooperación regional. Trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Informe 21.com en línea. CARICOM busca cerrar acuerdos para mejorar la integración económica y política. 6 de julio 2018.
- Inoue, K. (2017). Situación del comercio exterior de América Latina y el Caribe. Aspectos estructurales y coyunturales, en <https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/>
- Intradebid.org, 2018. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América- Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), en <https://www.intradebid.org/acuerdo/151161#>
- LogiNews, 2018. La ALADI invita al MERCOSUR y a la Alianza del Pacífico a buscar mayor integración, en <https://noticiaslogisticaytransporte.com/logistica/15/06/2018/>.
- Martínez, J., Pérez, C. (2018). Trump golpea a China con aranceles sobre importaciones valoradas en 60.000 millones, Washington, Bruselas 23/03/2018.(https://elpais.com/internacional/2018/03/22/estados_unidos/1521733439_791907.html)
- Medrano, E. (2017). La economía, el desafío pendiente del Alba-TCP, en http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico.
- Mongan, M. (2018). El “empate catastrófico” profundiza la crisis del proceso de integración, en <http://revistafal.com/el-empate-catastrofico-profundiza-la-tesis-del-proceso-de-integracion/>
- Moniz, L. A.(2018). Estados Unidos y los procesos de integración regional, en
- Nasanovsky, N. (2018). La integración latinoamericana, ¿en terapia intensiva?, en Nolte Detlef y Mijares Víctor M. 2018. La crisis de Unasur y la deconstrucción de Sudamérica noviembre 2017.
- Oficina de información diplomática, 2018. “Brasil, Ficha país”, en http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/BRASIL_FICHA%20PAIS.pdf
- Pastrana, E. (2018). La Alianza del Pacífico: un Eje Articulador del interregionalismo pos-TPP
- Pastrana, E., Betancourt, R. y Castro, R. (2014). “Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara a la multipolaridad creciente”, en Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Ghering (editores), Alianza del Pacífico: mitos y realidades, Cali, Universidad Santiago de Cali y Fundación Konrad Adenauer.

- Peixoto Batista, J., & Perrotta, D. (2018). El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 91-134. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5767>
- Robinson, W. (2018). Trumpismo, Fascismo del Siglo XXI, y Dictadura de la Clase Capitalista Transnacional, en https://www.alainet.org/es/articulo/196314?utm_source=email&utm_campaign=alai-amlatina
- Sanahuja, J.A. (2018).. Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe
- _____ (2018a). Unasur: ¿‘Sudamexit’ o la estrategia de la silla vacía?
- Schmalko, M. (2018). ¿Hacia dónde va el MERCOSUR?, en <https://www.elterritorio.com.ar/hacia-donde-va-el-MERCOSUR-9019-et>
- The Economist Intelligence Unit, Building Bridges. Latin America’s new trade agenda. Londres: EIU, 2017.
- Tokatlián, J. (2000). “La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?”, *Colombia internacional*, 48, 2000, pp. 35-36.
- Trucco, P. (2017). “Políticas de articulación productiva”, en *Los futuros del MERCOSUR. Nuevos rumbos de la integración regional*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (intal). Nota técnica del bid, 1263, 112-123
- Udry, C. A. (2018). Bolsonaro adulado por Abdo Benítez y Daniel Ortega, en <https://vientosur.info/spip.php?article14338>.
- Ugarteche, O. y Negrete, A (2017). Perspectivas latinoamericanas frente a la economía mundial, en <http://www.rebelion.org/noticias/2017/7/229050.pdf>
- _____ (2018). USMCA, TLCAN 2.0 o MEXCUSA, lo peor no es el nombre, en <https://www.alainet.org/es/articulo/195945>
- Vigevani, T. y Magnotta, F., (2016). “Os actores externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina”, en *Pensamiento Propio* n° 44, diciembre 2016, pp. 179-216.
- Zibechi, R. (2018). Unasur: trascendente derrota de la integración sudamericana, en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=240927>.

Anexo 1. Proteccionismo y expansión de la economía de EE.UU. en América Latina y el Caribe (ALC).

En ALC no se notan cambios sustanciales en el derrotero de los tratados de libre comercio (incluyendo el TLCAN, del cual no sólo no se ha retirado EE. UU. sino que parece más bien dispuesto a plegarse a algunas de las condiciones mínimas propuestas por México), la presencia de inversiones de EE.UU. o la considerable disminución de la presencia de compañías transnacionales de ese país en la región, como lo anticipamos anteriormente y como lo demostraremos a continuación.

Evolución del comercio exterior

El comercio exterior entre EE.UU. y ALC no presenta un patrón decreciente desde el inicio de la presidencia de Trump, sino más bien lo contrario. En 2017, el comercio total entre ambos bloques fue de 685.535 millones de dólares, un 4,6%

superior al total comercial en 2016 (655.439 millones). Este fue el primer crecimiento del intercambio comercial en tres años.

El aumento del comercio se debió tanto al incremento de las exportaciones de la región (5,8%) como de las importaciones (3,0%). Por su parte, el saldo comercial mejoró en favor de ALC, que pasó de un superávit de 106.119 millones de dólares en 2016 a 119.863 en 2017.

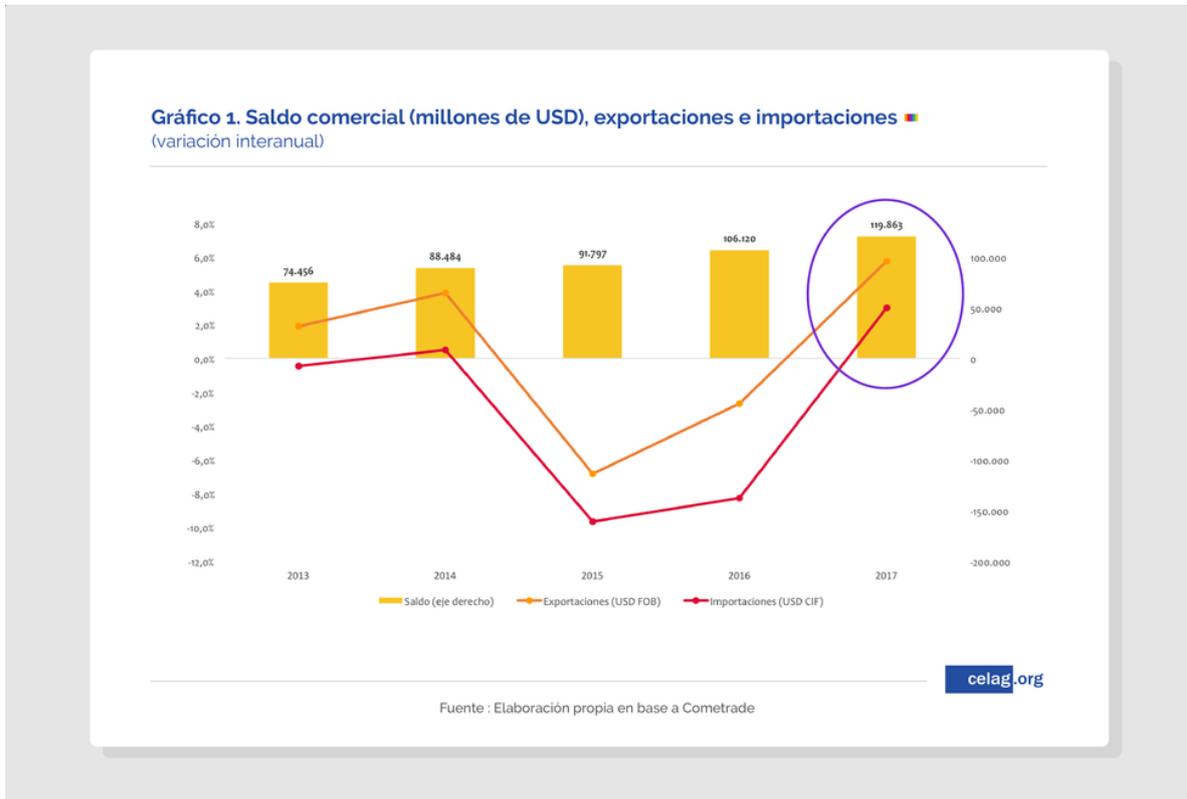


Tabla 1. 

Exportaciones e importaciones con EE. UU. por países seleccionados
(variación interanual)

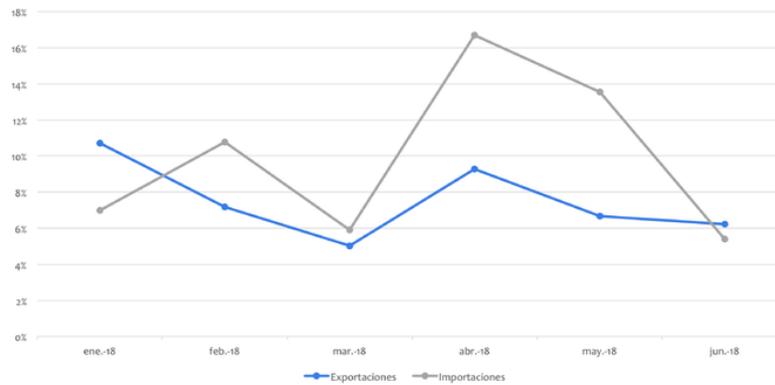
País	Exportaciones				Importaciones			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Argentina	4.6%	-13.7%	-8.9%	12.6%	-8.6%	-6.0%	17.1%	1.9%
Bolivia	-3.9%	-7.8%	-29.4%	-9.5%	53.9%	-47.8%	-3.0%	-41.7%
Brazil	-3.8%	-25.4%	-4.9%	23.6%	10.3%	-9.8%	-5.1%	12.9%
Chile	-5.7%	-6.5%	-16.4%	5.3%	-8.3%	-6.7%	-0.3%	18.3%
Colombia	9.5%	-19.0%	-19.8%	1.9%	-14.9%	-22.1%	-1.8%	-2.1%
Mexico	6.3%	-1.9%	-2.6%	5.9%	4.8%	0.8%	-0.8%	6.9%
Nicaragua	-4.8%	25.7%	16.7%	7.4%	10.4%	3.3%	2.7%	-0.8%

Fuente : Elaboración propia en base a Cometrade

celag.org

Según el Departamento de Censos de EE.UU., para 2018 esta tendencia creciente se mantiene. En el primer semestre de 2018 las exportaciones de la región a dicho destino se incrementaron un 7,4% en relación al mismo periodo del año anterior, en tanto las importaciones lo hicieron en 9,8%. Uno de los factores que explican el mayor crecimiento de las exportaciones a EE.UU., a contramano de lo que se proyectaba inicialmente, es el propio crecimiento de este país. Se constata un mayor dinamismo económico de la potencia del norte que en 2017 creció un 2,3% y en el segundo trimestre de 2018 registró una suba de 4,3% interanual, lo que ha determinado una mayor demanda de productos latinoamericanos.

Gráfico 2. Evolución de las exportaciones e importaciones de ALC a EE. UU. en 2018. (variación interanual)



Fuente: Elaboración propia en base al Departamento de Censos de Estados Unidos

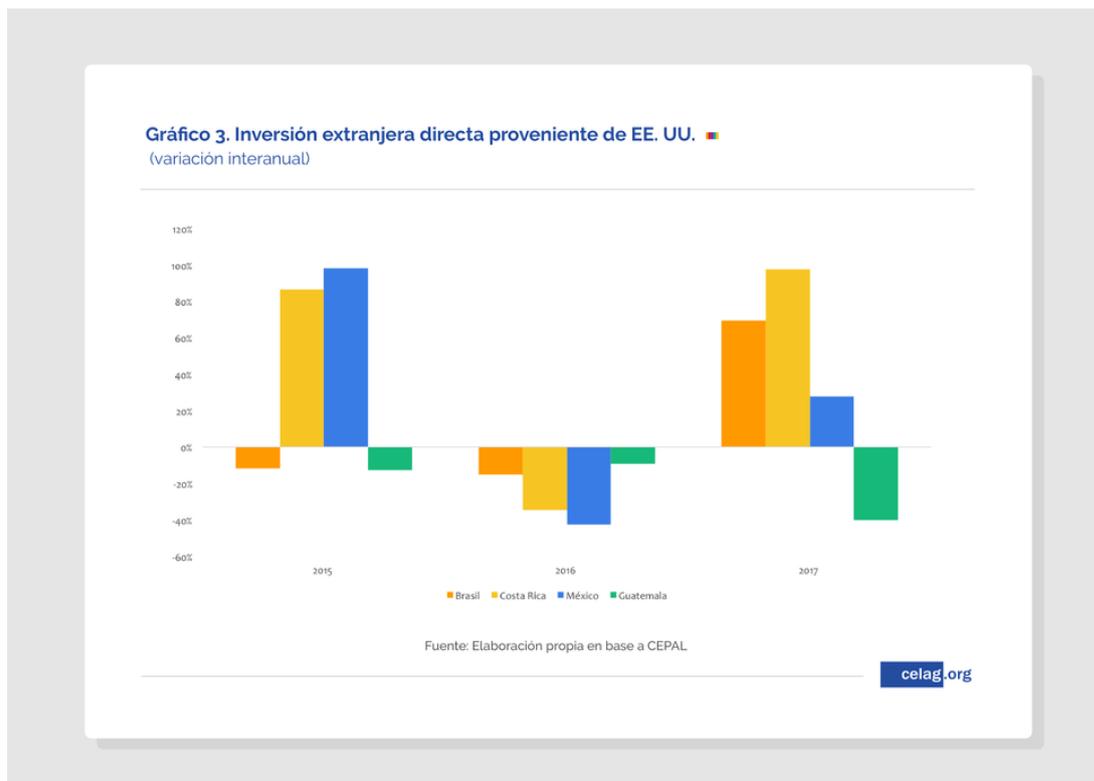
celag.org

Evolución de la Inversión Extranjera Directa (IED)

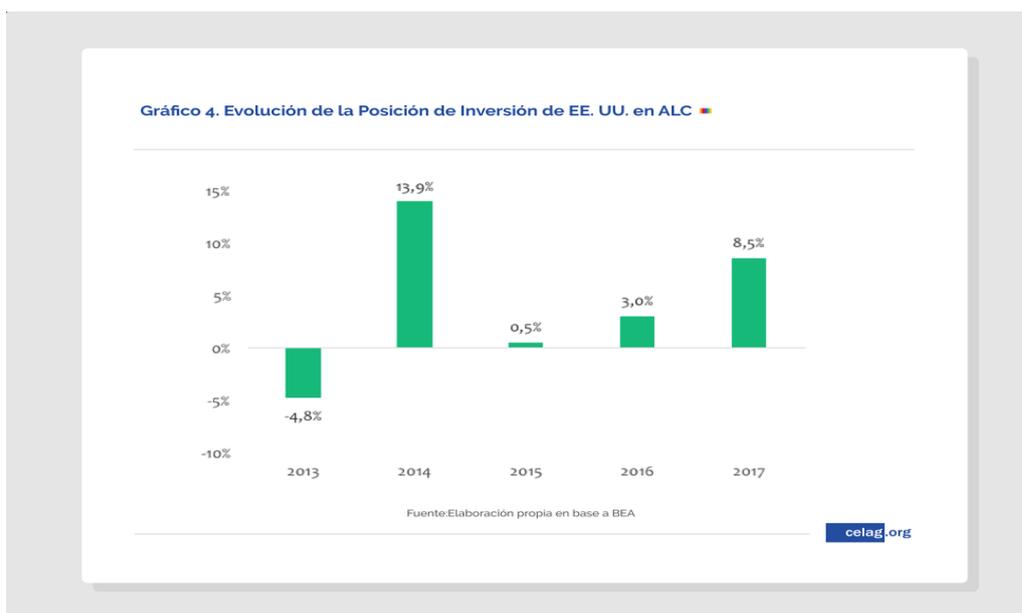
La inversión extranjera directa (IED) del mundo en América Latina descendió en 2017 un 3,6%, siendo el tercer año consecutivo de caída, según la CEPAL. En este marco, EE.UU. continúa siendo el principal emisor de inversión extranjera a la región, con el 28% de los flujos recibidos. En particular, las inversiones estadounidenses se concentran en Centroamérica y México; en este último se concentra el 50% del total. En cambio, en América del Sur predomina la presencia de la Unión Europea.

Esta situación cambia en lo que respecta a fusiones y adquisiciones donde China tiene un rol preponderante (43%). Mientras que EE.UU. apenas representó el 7% del volumen operado, marcando un descenso en relación al año anterior.

En lo que respecta a la variación interanual de la inversión de empresas estadounidenses en la región se cuentan con datos desagregados para algunos países. Por tamaño, se destacan México, Brasil y Colombia, en los cuales la IED de origen estadounidense se incrementó en 2017 un 27,7%, 69,4% y 1,1%.



Los datos reportados por la Oficina de Análisis Económico de EE.UU. (BEA) dan cuenta de la posición inversora de EE.UU. en la región, que creció en 2017 de 929.459 millones a 1.008.080 millones. Esto representa un crecimiento de 8,5%, el más alto desde 2014. El crecimiento obedeció a la mayor recepción por parte de Centroamérica y México (+8,9%) y el Caribe (+10,3%). En tanto la inversión en Sudamérica se retrajo un 1,3%.



2

Tendencias globales y regionales de las remesas, en particular para América Latina⁴¹

MSc. Gladys Hernández Pedraza (Coordinadora), Dra. María Elena Álvarez Acosta, Lic. Kenny Díaz Arcaño, Lic. Indira García Castiñeira, Dra. Blanca Munster Infante, Dr. Ramón Pichs Madruga, Dr. José Luis Rodríguez, Lic. Avelino Suárez y Lic. Julio Torres.

Resumen: En la presente investigación se destaca como a escala global, la magnitud del financiamiento generado por las remesas supera los montos de Ayuda Oficial para el Desarrollo y marchan en 2do lugar detrás de la IED. Si bien el debate internacional, asume enfoques donde se confiere a las remesas el papel de alternativa para el desarrollo de los países del Sur, en realidad su proyección constituye un reflejo de las deformaciones estructurales del sistema capitalista. La crisis global también ha agudizado los desequilibrios financieros asociados al endeudamiento externo de las naciones, por lo que el mecanismo de las remesas es interpretado por muchos gobiernos como una alternativa para escapar de los efectos más negativos de la crisis.

Palabras clave: Remesas, codesarrollo, desequilibrios económicos y financieros.

Abstract: The present investigation reveals that remittances overcome the Official Development Aid flows and stand second to Foreign Direct Investments. Although the international debate, considered the remittances an alternative for development of the developing countries, in fact this projection is no more than a reflection of the structural deformations of the capitalist system. The global crisis has also made worse the financial imbalances associated to the external indebtedness of the nations, for what the mechanism of the remittances is interpreted by many governments like an alternative to escape from the most negative effects in the crisis.

Key words: remittances, codevelopment, economic and financial imbalances.

Introducción

La discusión sobre el papel que tienen las remesas internacionales en los países receptores constituye uno de los temas de mayor debate en la esfera de las ciencias sociales. A escala global, la magnitud del financiamiento generado por estos flujos hoy supera los montos de Ayuda Oficial para el Desarrollo. La investigación propuesta analizará los factores estructurales que convierten a las

⁴¹ Resultado parcial de proyecto nacional homónimo, Programa de Relaciones Internacionales.

remesas en supuestas alternativas para el Sur, sus detonantes e implicaciones, abordando la evolución del proceso en todas las regiones del mundo con énfasis en Latinoamérica y el Caribe.

Desde su creación el CIEM ha estudiado las principales tendencias de los flujos financieros a nivel mundial entre los que destacan los montos vinculados a las remesas. A partir de la década de los 2000, los flujos de remesas han presentado un incremento notable, lo que ha despertado los debates acerca de los impactos que provocan en diversas dimensiones tanto económica como social en los países receptores. La crisis global también ha agudizado los desequilibrios financieros asociados al endeudamiento externo de las naciones, por lo que el mecanismo de las remesas pudiera interpretarse por muchos gobiernos como una alternativa para escapar de los efectos más negativos de la crisis.

Las posiciones resultan diversas. Por una parte se encuentran las instituciones internacionales como el Banco Mundial (World Bank, 2006) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID/Fomin, 2006) que analizan posibles mecanismos a través de los cuales las remesas podrían reducir la pobreza y servir como mecanismo para el desarrollo. Sin embargo, otros autores más críticos (Binford, 2003; Canales y Montiel Armas, 2004; Canales, 2008; Delgado Wise, Márquez Covarrubias y Rodríguez Ramírez, 2007; Márquez, 2010) se encargan de apuntar el carácter privado de estas transferencias monetarias y su manejo casi exclusivo en el ámbito familiar.

Otra tendencia destaca que las remesas no pueden sustituir al Estado como motor del desarrollo y el bienestar de la sociedad, por lo que reclaman transformaciones estructurales que generen las condiciones nacionales indispensables para que la migración ya no se erija en “solución” en los países subdesarrollados. Este proceso resulta por demás crucial para poder analizar el devenir de las tendencias presentes y perspectivas en la economía mundial.

En el trabajo elaborado se recogen los avances desarrollados en el año 2018. En el periodo analizado se abordaron los temas teóricos vinculados al debate internacional en un primer capítulo; el análisis de temas vinculados a las remesas y el subdesarrollo incorporando en un segundo capítulo las principales tendencias globales y regionales. Finalmente, en la medida que fueron analizados estudios que vinculan a Cuba con la dinámica de las remesas en la región, se avanzó en los elementos que condicionan impactos cruciales para este caso en particular. Ello aparece recogido en el tercer capítulo que se presenta en este informe preliminar.

Para el año 2019, el proyecto continuará analizando las diversas regiones subdesarrolladas así como otros casos de países de Europa del Este, donde los temas de las migraciones y las remesas tienen importantes implicaciones y simultáneamente se profundizará en la evolución de estos procesos en la región Latinoamericana, así como se enriquecerán los impactos para Cuba.

Capítulo I: Temas teóricos vinculados al debate internacional

Muchos han sido los debates y aproximaciones en torno a las migraciones, en especial, las internacionales. En ese contexto, las remesas han ocupado un espacio, no sólo en las cuestiones teóricas, sino también en la implementación

de acuerdos bilaterales, discusiones de organizaciones multilaterales y en el impacto socioeconómico y político, tanto en países receptores, como emisores. Debe destacarse, que tanto para el tema de las migraciones, como en el caso de las remesas, predominan los enfoques económicos y su relación con el desarrollo.

En estos estudios sobre la relación migración- remesas y desarrollo han destacado tres etapas esenciales:

I Etapa: Se corresponde con el enfoque estructuralista de los años 70s y 80s, cuando predominaba el criterio de que las remesas, al igual que la migración, generaban obstáculos al desarrollo (nacional y regional). Se consideraba que las remesas tenían un efecto negativo en la economía y en la estructura social de las comunidades de origen, así como que provocaban dependencia de los países receptores y su utilización dejaba a un lado la atención a la inversión productiva. Por tanto, no tributaban al desarrollo de las comunidades y países emisores. Destacaba la crítica a los gobiernos que buscaban en las remesas una posibilidad de solucionar los problemas sociales de las comunidades, cuando ellos no tenían un programa para solucionar los problemas estructurales (Jones, 1998).

II Etapa: Vinculada a la perspectiva funcionalista, desde fines de los años 80s, que establece cambios en la perspectiva anterior de análisis. En este caso, predominaba el enfoque de que las remesas y la migración podían constituir una opción preferente para el desarrollo y la transformación estructural de las comunidades de origen; tenían un efecto positivo sobre el crecimiento y el desarrollo económico de las comunidades; podían contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso y ayudaban a estabilizar económicamente a la familia, lo que contribuía al desarrollo regional. En ese ámbito destacaban como se había subestimado la inversión productiva financiada con remesas. Paralelamente, se insistía en que las remesas podían contribuir a reducir las desigualdades de clase, regionales y rural- urbanas. (Jones, 1998; Montoya, 2006). Se concluía que si las remesas se destinaban a gastos básicos como alimentación, educación, salud y vivienda, de hecho podían significar mayor bienestar para las familias y tenían un efecto multiplicador para la economía. En los años 90s, este enfoque incorpora la concepción de codesarrollo, que merece un tratamiento específico, por lo que se comenta en otra parte del trabajo.

III Etapa: Comprende la denominada *visión crítica* y ha tenido auge en los últimos años, donde ya no se magnifica sólo la relación remesa-desarrollo, aunque tiende a prevalecer. Se ha intentado reorientar el debate en función de las nuevas condiciones de la migración y de los resultados que se han visto en la práctica sobre la relación migración-remesas-desarrollo.⁴² Esta tercera perspectiva replantea las formulaciones funcionalistas y estructuralistas.

1.1 Las migraciones, el desarrollo, el subdesarrollo y el codesarrollo

⁴² En estudios realizados en países latinoamericanos, algunas de los efectos negativos de las remesas, revelan que: contribuyen a la diferenciación económica y social entre los habitantes de las comunidades expulsoras, no alimenta los procesos de desarrollo debido al uso improductivo de las remesas, disminución de la producción local. A nivel familiar, además de la dependencia hacia las remesas.

Para analizar en qué medida las migraciones humanas en general, y las remesas en particular, impactan o influyen en los niveles de desarrollo de las sociedades, antes y ahora, debe analizarse el tema del desarrollo. El concepto más difundido recientemente es el de desarrollo sostenible que concibe el desarrollo como un proceso armónico, donde la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del cambio tecnológico y las transformaciones institucionales deben estar a tono con las necesidades de las generaciones presentes y futuras. De esta manera se presenta al desarrollo como un proceso que requiere un progreso global en un conjunto de dimensiones económica, humana, ambiental y tecnológica,, que interactúan entre sí.

Sin embargo, conviene también recordar la definición que se plasmó en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, según la cual el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar de un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos, así como las libertades fundamentales.

Tres interrogantes saltan a la vista, las primeras vinculadas al régimen capitalista y la segunda a las migraciones. ¿La esencia –objetivos y leyes- del sistema capitalista permite el desarrollo sostenible? ¿Dónde se ubicarían las poblaciones para lograr el progreso global? ¿pueden las remesas desempeñar un papel esencial en el desarrollo de los países del sur?

El avance del sistema capitalista ha sido posible por la explotación de unos países sobre otros, que ha ocasionado una evolución desigual y donde la “aspiración” al desarrollo es lograr lo alcanzado en el plano socioeconómico por los países del norte. Sin embargo, ese modo de vida no es posible para todos, demostrado no sólo por el impacto ambiental del mismo, sino porque no es objetivo del sistema satisfacer las necesidades de la humanidad. Por lo tanto, el concepto desarrollo sostenible –o el muy frecuentemente utilizado desarrollo humano- dentro del capitalismo es sólo una “consigna”, imposible de lograr por la esencia del sistema.

Por otra parte, el subdesarrollo expresa una deformación estructural, con una gran dependencia externa y una ubicación desfavorable y subordinada dentro de la división internacional del trabajo, donde se sobreexplotan los recursos naturales en función de las necesidades de los centros económicos más poderosos, lo que conduce al deterioro ambiental y, por supuesto, se afectan las bases del desarrollo económico futuro y, en la práctica, las condiciones social, además de la polarización, expresan pobreza, desestructuración, etcétera. Asimismo, sobre todo en el sur, las inversiones extranjeras (la industrialización) han afectado las producciones tradicionales, lo que ha sido una causa permanente de movimiento campo-ciudad.

En ese contexto, las migraciones humanas que constituyen las bases del desarrollo capitalista de los países industrializados, mantienen sus principales causas y direcciones si bien se adoptan nuevos enfoques por parte de Occidente que justifican la aparición del fenómeno del codesarrollo. Las causas para la migración siguen siendo las mismas, los desniveles de desarrollo y la dirección fundamental: la Sur-Norte. Pero hoy los países capitalistas desarrollados

necesitan otro tipo de migración. Esta tendencia ha estado experimentando cambios en los últimos años, como consecuencia de las políticas selectivas y restrictivas de los países receptores y sus necesidades de una mano de obra calificada, así como por el elevado costo de los viajes. Los países del sur ven como resulta estimulada la migración de este tipo de mano de obra calificada y profesional, mientras el norte comienza a insistir en la posibilidad del codesarrollo, ocultando el impacto negativo de la pérdida de esas personas para los países emisores y realizando “lo positivo” de las remesas.

El codesarrollo es una categoría que se utilizó para definir determinado tipo de “cooperación” entre el Norte y el Sur en los años 80 que, como se ha demostrado por sus resultados, fracasó, pues portó muy poco a los países subdesarrollados. En la actualidad el concepto codesarrollo vincula a las migraciones y el desarrollo, a través de la cooperación internacional, donde las remesas desempeñan un papel protagónico.

Esta concepción fue “relanzada” por Sami Naïr en el segundo lustro de la década de los años 90 del siglo pasado. Para él, el codesarrollo “es una propuesta para integrar inmigración y desarrollo de forma que ambos países, el de envío y el de acogida, puedan beneficiarse de los flujos migratorios. Es decir, es una forma de relación consensuada entre dos países de forma que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de envío” (Nair, 1997).

El aspecto más importante del codesarrollo será la relación entre migración y desarrollo para los países emisores. En esa interrelación, los inmigrantes deben desempeñar un papel esencial, para ello, los países receptores en conjunto con los emisores deben elaborar políticas de migración y de cooperación al desarrollo que vincule al inmigrante como actor protagónico de esta relación, *donde* la remesa desempeña un papel esencial.

Desde sus planteamientos iniciales, el concepto propone una fuerte vinculación a las políticas migratorias, enlazándolo con el control migratorio y con el apoyo al retorno de los inmigrantes a sus países de origen. Como apunta este autor, el propósito real de las políticas de los países del Norte y del capitalismo no es frenar la inmigración, sino estructurar un mercado laboral que le garantice máxima rentabilidad, manteniendo a un segmento del mismo en una situación de precariedad y desprotección.

En el informe de Sami Nair, se articulan varios ejes de trabajo, los más relevantes:

- Control de los flujos migratorios.
- Regulación de las migraciones.
- Establecimiento de contingentes de inmigrantes destinados a formarse trabajando en países desarrollados con el retorno programado a su país de origen.
- Compromisos bilaterales para el control de los flujos y del retorno.

Como se observa, el codesarrollo debe basarse en el control y la regulación y, si bien, eso es necesario, sobre todo, para garantizar la seguridad de las personas que migran, este elemento no es el eje de la propuesta. En la práctica, el codesarrollo trata de satisfacer el diseño de las políticas migratorias del norte: el control y la selección del flujo migratorio.

El codesarrollo plantea como causa de los flujos migratorios, el “poco” desarrollo económico de los países de emigración, y plantea la solución a través del desarrollo (local) de tales zonas de emigración. En la práctica, la ayuda, se concentra a nivel local, a través de mini proyectos, con un efecto limitado a ese.

A partir de esta concepción, presente en todos los foros internacionales relacionados con las migraciones, se pretende justificar el incumplimiento en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinada a los países más pobres, y privilegiar a los países con más interés económico para los países donantes. Esta concepción también sobrevalora el papel de las remesas y “legaliza y santifica” el robo de “cerebros” de los países del sur.

El codesarrollo obvia, por una parte, el análisis estructural del sistema y solo parte de la situación de los inmigrantes en las sociedades, así como las características de las relaciones entre países y las necesidades reales de los países del sur. Las recetas se reparten de la siguiente manera:

- Del lado del norte se observan los intereses por el control de flujos, la transferencia de conocimiento y recursos.
- Del lado del sur se deben aplicar políticas para garantizar el retorno, *la inversión productiva de las remesas*, la aplicación de conocimientos y recursos procedentes del Norte.

En resumen lo que no ha asumido el codesarrollo es el carácter inviable e insostenible del modelo de desarrollo de los países del norte. La práctica del “codesarrollo” podría calificarse como la ley del “*embudo*”.

Aunque se han ampliado los estudios sobre el codesarrollo y su aplicabilidad y se intentaron desarrollar acciones concretas, en la práctica no ha tenido resultados válidos. Paralelo a esto, han comenzado a abundar los estudios de corte académico de instituciones internacionales, tanto de Naciones Unidas, como del Banco Mundial, por sólo citar dos ejemplos, en que se magnificaba –y magnifica– el vínculo entre migraciones-desarrollo, para el sur, esencialmente por el monto, cada vez mayor, de las remesas.

1.2 Elementos adicionales de crítica al discurso de remesas para el desarrollo de los organismos internacionales

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, desde diversos organismos internacionales de ayuda al desarrollo (Banco Mundial, UNCTAD, FMI) se ha puesto una mayor atención a los flujos de remesas, enfatizando sus posibles impactos en el desarrollo de los países de origen de la emigración. Durante la Cumbre del G-8 en 2004 se aprobó el Plan de Acción suscrito por el G8 “Aplicando el poder del

empresariado en la erradicación de la pobreza (*Applying the power of entrepreneurship to the eradication of poverty*), en el cual se dedica un apartado específico a las remesas enfatizando su efecto en el bienestar de las familias y en la creación de pequeños negocios que impulsarían el desarrollo de las comunidades de origen de la migración.

También el Banco Mundial anunció la creación de la Asociación Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD, por sus siglas en inglés), entidad ideada para transformarse en un centro global de conocimientos y experiencia en materia de políticas sobre temas de migración. El programa se centrará en una serie de áreas temáticas claves: mejoramiento de los datos sobre flujos de migración y remesas; migración de mano de obra calificada y no calificada; temas de integración en las comunidades anfitrionas; coherencia normativa e institucional; seguridad y desarrollo; derechos de los migrantes y aspectos sociales de la migración; cambios demográficos y migración; remesas, incluido acceso a finanzas y mercados de capitales; movilización de recursos de la diáspora; cambio medioambiental y migración; y migración interna y urbanización. También abordará diversos temas transversales, como género, seguimiento y evaluación, formación de capacidades y percepciones del público y comunicaciones (Banco Mundial, 2013).

De esta forma emerge con mucha fuerza el paradigma denominado remesas para el desarrollo, el codesarrollo, que encuentra en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a sus máximos promotores, especialmente a este último en el ámbito latinoamericano. Este discurso sobre el impacto de las remesas en el desarrollo se centra en el análisis de los efectos beneficiosos en los hogares y las comunidades de los países de origen de la migración.

1.3 Los principales supuestos del paradigma remesas para el desarrollo de los organismos internacionales

Las remesas monetarias aparecen como la piedra angular de la incidencia de la migración en el desarrollo. Su potencial de desarrollo que sustenta en los denominados impactos positivos a nivel macro (estabilización de la balanza de pagos, fuente de financiación y de reducción de la pobreza) y en impactos positivos a nivel de desarrollo local (tanto de forma directa en los hogares receptores como indirecta, para el conjunto de la comunidad).

De esta forma, las remesas toman la forma de capital, como recursos frescos y posibles de ser invertidos en el desarrollo de las comunidades. Con frecuencia se relacione el monto de remesas que ingresa a un país con el PIB, los fondos por concepto de cooperación internacional o la inversión extranjera que recibe el mismo país (ver Recuadro).

Las remesas que los inmigrantes enviaron a sus hogares representaron el 2% del producto interno bruto (PIB) de todos los países en desarrollo en 2008, pero el 6% del PIB de los países de ingreso bajo en particular. En varias naciones pequeñas de ingreso bajo, las remesas exceden un quinto del PIB y constituyen la mayor fuente de divisas extranjeras (Banco Mundial, 2012).

Las remesas enviadas al país de origen por las corrientes migratorias a los países en desarrollo representan tres veces el volumen de la asistencia para el desarrollo oficial y una ayuda para los pobres. (Banco Mundial, 2012).

Entre 2008 y 2010 las remesas registradas superaron a las entradas de AOD e IED en nueve PMA, y en otras ocho economías menos adelantadas superaron a la IED, pero no a la AOD. Aunque las remesas se distinguen de los flujos de capitales por su naturaleza misma, es evidente que desempeñan un papel destacado en el suministro de divisas en un gran número de PMA (Banco Mundial 2012)

En este discurso, los y las migrantes emprendedores y sus familias son los sujetos protagonistas del proceso de desarrollo local posibilitado por los flujos de remesas. Al contar con las remesas lo que se supone que hagan es disfrutar de mayores oportunidades de utilización de su dinero. A partir de ahí, “ellos harán el resto” (Bakker, 2006). El primer elemento a cuestionar es que el peso del desarrollo recaerá esencialmente en las iniciativas individuales como motor del dinamismo económico, con lo cual las instituciones internacionales pueden romper con las intervenciones macro de combate contra la pobreza.

Las remesas, al estar consideradas como capital económico, junto a otros capitales sociales (redes familiares, trabajo familiar y comunitario, organizaciones de migrantes, entre otros), constituirían recursos privilegiados para las comunidades que si fueran bien gestionados, podrían contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad social y precariedad económica, aun cuando las condiciones del entorno estructural en el que viven no les sean favorables.

Esta propuesta se basa en el enfoque activos-vulnerabilidades (*asset/vulnerability*) desarrollado por el Banco Mundial, y según el cual esta situación de vulnerabilidad podría ser contrarrestada con una adecuada gestión de los activos (*assets*) sociales, económicos, culturales, políticos y demográficos que los pobres poseen, independientemente de sus escasos ingresos, y de las condiciones que imponga el contexto estructural tanto interno como externo a estos grupos vulnerables.

Dentro de este paradigma, los impactos positivos de las remesas sobre el desarrollo local pueden darse de dos formas:

A través del impacto directo en los hogares receptores, pues al incrementarse los ingresos, se logra un mayor consumo y un mejor acceso a la salud y a la educación. Los resultados finales deberían ser el alivio de la pobreza y una menor vulnerabilidad

frente a situaciones de crisis. Asimismo, se producirían efectos positivos en el empoderamiento de las mujeres, cuyos roles como principales receptoras y administradoras de las remesas pueden mejorar su estatus en el hogar. Esta propuesta considera que estos impactos positivos se pueden potenciar con inversiones “productivas”, es decir, inversiones que incrementen el ingreso futuro de los hogares independientemente de la recepción de remesas.

Adicionalmente, también se mencionan efectos indirectos sobre la comunidad en su conjunto, que pueden producirse de diferentes formas: a) Mediante el efecto multiplicador sobre la economía local, en tanto los receptores de remesas adquieren bienes y servicios de proveedores locales. b) Incrementando el capital humano, sobre todo a través de la mejora en el acceso a salud y educación, lo que a su vez aumenta la productividad económica; c) Incrementando la disponibilidad de capital financiero que puede ser canalizado hacia créditos para inversiones productivas tanto en hogares receptores como no receptores.

Otro elemento distintivo de este paradigma es el énfasis en la bancarización de las remesas, entendida como la utilización de intermediarios financieros formales para el envío o la recepción de remesas. En la medida en que la mayor disponibilidad de recursos monetarios vaya acompañada de cambios en el sistema financiero formal promovidos por el mercado, derivarán en una especie de “democracia financiera incluyente”. Esto, a su vez, incrementará el acceso a servicios financieros tanto a las personas migrantes, como a los hogares receptores de remesas y, más aún, al conjunto de la comunidad, lo cual les permitirá iniciar actividades de emprendimiento que son la columna vertebral del desarrollo local en este modelo.

Una perspectiva crítica sobre la vinculación remesas y desarrollo cuestiona el supuesto de base -que las remesas están llamadas a jugar un rol central en el desarrollo- y plantea la importancia de comprender en primer lugar, qué son las remesas, qué función cumplen y cómo se integran en la economía (Canales, 2008).

El enfoque antipobreza del Banco Mundial y el BID se orienta a fortalecer los activos de los pobres a través del potencial de las remesas monetarias como capital y para lograr, en palabras de Canales: “A diferencia del carácter asistencialista que estaba impregnado en las anteriores políticas de combate a la pobreza, este nuevo enfoque traslada el eje de atención a la promoción de una correcta gestión de los activos y recursos de los pobres para que ellos mismos enfrenten y superen su situación de pobreza y vulnerabilidad. [...] Según este enfoque, los pobres pueden ser los protagonistas del proceso de desarrollo porque cuentan con los recursos necesarios para tal fin, entre ellos las remesas. En todo caso, tan sólo necesitan aprender a usarlos y gestionarlos correctamente” (Canales y Montiel I, 2006).

En el paradigma “remesas para el desarrollo”, el migrante aparece como un “sujeto neoliberal” (Bakker, 2007) y la migración se presenta como un proceso profundamente empresarial en el que “los migrantes, como empresarios que buscan mercados a lo largo del mundo, atraviesan el planeta en busca de ventajas comparativas” (Bakker, 2007). Un elemento positivo de esta visión es que las personas migrantes y la población beneficiaria de las intervenciones en pro del desarrollo ya no son vistas como meras receptoras pasivas de las políticas o sino que su capacidad de agencia se reconoce. Sin embargo, la forma en que se produce

este reconocimiento entraña un riesgo doble y correlacionado: esta capacidad de decisión se valora solo en el ámbito del mercado, y, a menudo, adquiere tintes de instrumentalización. La falta de atención a los derechos de las y los migrantes supone que su capacidad de agencia sólo se valora en términos de “peones del desarrollo global” y no como beneficiarios del mismo. Migran para sostener sus familias transnacionales; los sistemas socioeconómicos de los países más ricos dependen fuertemente de su trabajo y sus contribuciones; y, adicionalmente, se les responsabiliza del desarrollo de sus comunidades de origen.

A la hora de destacar el papel estabilizador de los flujos de remesas, es preciso tomar en cuenta que éstas representan una porción muy pequeña de los flujos financieros globales, por lo que no se debe esperar que sus beneficios para la balanza de pagos compensen los riesgos que presentan los capitales especulativos y de corto plazo, que se pueden transferir de un país a otro de forma instantánea. Además, los efectos positivos sobre la balanza de pagos también pueden constituirse en factor de riesgo, tanto en términos económicos como políticos, en la medida en que los países de origen se hacen dependientes de los flujos constantes de remesas para asegurar su estabilidad macroeconómica.

La reducción repentina de estos flujos a causa de crisis o inestabilidad económica en el país de destino puede tener efectos desastrosos en la economía de origen (tal como en el caso del empeoramiento de la situación de la eurozona). Los cambios en las políticas migratorias de los países de destino pueden tener un efecto similar, como lo demuestra la reducción en la tasa de crecimiento de las remesas hacia México a causa de las políticas migratorias cada vez más restrictivas de los Estados Unidos.

Por otro lado, es cuestionable la sostenibilidad del efecto benéfico de las remesas sobre la pobreza, ya que la mejoría económica de los hogares depende de un flujo ininterrumpido de dinero desde el extranjero. Mientras que a nivel agregado las remesas representan sumas muy grandes de dinero, éstas están dispersas en una multiplicidad de pequeños montos que a menudo apenas alcanzan para cubrir las necesidades más básicas de los hogares.

La evidencia es mucho más contradictoria cuando se trata el impacto de las remesas sobre la desigualdad económica, en tanto los efectos macro sobre la desigualdad parecen estar mediadas por diversos factores, como son la ubicación y el nivel de ingreso de los hogares, entre otros. La evidencia empírica sugiere que las disparidades de ingreso entre hogares receptores y no receptores son mucho más evidentes al nivel local, ya que los hogares receptores no sólo gozan de un mejor estándar de vida, sino que al éstos aumentar su consumo pueden provocar presiones inflacionarias en el costo de la vivienda, terrenos agrícolas, materiales de construcción y otros bienes y servicios, lo que afecta negativamente el consumo de los hogares no receptores

Hay que tener en cuenta otros elementos, tales como la necesidad de distinguir entre la proporción de hogares de bajos ingresos dentro del total de hogares receptores de remesas, y la proporción del monto total de remesas que en efecto llega a los hogares de bajo ingreso. En el caso latinoamericano, por ejemplo, aunque la mayor proporción de hogares receptores pertenece al quintil con menores

ingresos, el quintil con mayores ingresos tiende a recibir un mayor monto per cápita de dinero.

Otro elemento a considerar es en qué medida el efecto multiplicador de las remesas beneficia a las comunidades locales y no a empresas o clases sociales con posiciones más ventajosas en el mercado. También habría que evaluar si el efecto multiplicador está beneficiando otras regiones (estimulando la migración hacia zonas urbanas o promoviendo la inversión en otras regiones con menos problemas estructurales) o hacia otros países (cuando el efecto multiplicador conduce a un aumento de las importaciones). Si esto ocurre, las remesas pueden crear nuevas desigualdades o profundizar las existentes.

Al analizar los impactos locales se deben tomar en cuenta diferentes niveles: el hogar en su conjunto, los miembros individuales del hogar (que pueden no compartir los mismos objetivos o tener igual acceso a los beneficios), y la comunidad en sentido amplio (donde los impactos pueden variar en función de la clase, el género y la etnia).

En el mundo subdesarrollado, las miradas hacia los contextos locales permiten develar las desigualdades y problemas estructurales que caracterizan a las comunidades emisoras de migrantes. En la mayoría de los contextos locales, las remesas parecen funcionar como salario, cuyo excedente se usa para comprar servicios básicos que el Estado no provee (salud, educación, pensiones). En consecuencia, los montos disponibles para ahorro e inversión tienden a ser muy pequeños, lo que condiciona fuertemente la posibilidad y el tipo de inversión a realizar. También hay que considerar que las comunidades emisoras de migrantes generalmente presentan deficiencias estructurales severas, siendo ésta precisamente la causa de la migración. Como señala Newland (2007):

“La proporción relativamente pequeña de remesas que se destina a la inversión (más allá de la inversión en capital humano que representan los gastos en educación y salud) no solo refleja las necesidades de consumo inmediato de las familias pobres, sino también el desalentador clima de inversión para los pobres. Mientras no se resuelvan los problemas de infraestructura, corrupción, falta de acceso al crédito, distancia de los mercados, falta de capacitación empresarial y de incentivos al ahorro, no se puede esperar que las remesas resuelvan el problema de la falta de inversión en las comunidades pobres. Mientras tanto, las remesas sirven para sacar a muchos receptores de la pobreza, siempre y cuando las transferencias se mantengan.”

Según muestran diferentes estudios de casos en la región la mayoría de emprendimientos empezados con remesas son comercios pequeños, salones de belleza y centros de llamadas, que generalmente se sostienen gracias al auto empleo o al empleo de familiares. Sin una modificación del contexto estructural, los pequeños emprendimientos individuales basados en remesas tendrán pocas posibilidades de éxito, dado que los/as inversionistas enfrentan restricciones que no pueden ser superadas al nivel individual.

Llama la atención sobre el sucesivo reduccionismo a que sido sometido el concepto de desarrollo humano dentro del paradigma remesas para el desarrollo que termina

equiparando desarrollo con la expansión mercantil. Al valorar los impactos a nivel macro de las remesas se toma como referencia una noción sumamente estrecha de desarrollo como puro incremento de la actividad mercantil y al evaluar el impacto en lo local es más habitual utilizar una visión focalizada en el bienestar.

El paradigma “remesas para el desarrollo” es profundamente mercantilista en un triple sentido. En primer lugar, porque sitúa el potencial para el desarrollo promovido por la migración en las manos del migrante emprendedor (¡y de la migrante emprendedora!) que actúa en el escenario del mercado, convirtiéndose así en un paradigma marcadamente individualista. En segundo lugar, porque enfatiza los mecanismos de mercado y desatiende al papel de las instituciones públicas. Y, en tercer lugar, porque es plenamente consistente con las políticas neoliberales, entre ellas, las políticas de liberalización financiera características del actual periodo globalizador.

Se considera al territorio como un espacio económico cuyas ventajas comparativas y competitivas pueden potenciarse, asumiendo el papel de las entidades que pueden entrar a competir en el mercado internacional. El problema es que este énfasis en lo local se produce: “en un contexto caracterizado por el fracaso de las políticas de ajuste estructural y de liberalización comercial a la hora de mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población en los países en desarrollo, políticas que además, fueron no sólo impulsadas sino impuestas por estos mismos organismos internacionales de promoción del desarrollo económico (FMI, BID, Banco Mundial, UNCTAD, entre otros), que ahora promueven este nuevo paradigma de desarrollo sustentado en las remesas y el protagonismo de los migrantes” (Canales, 2006).

Pero la capacidad explicativa del discurso de los organismos internacionales resulta insatisfactoria, sino se enmarcan las migraciones como procesos sociales, dentro de las relaciones sociales de producción en las que se desarrollan. Las migraciones son hechos sociales complejos que no pueden comprenderse completamente sino aceptando la naturaleza social contradictoria de los migrantes, como los sujetos sociales que están detrás del envío de las remesas. En este proceso entran en juego un conjunto de variables (macro, meso y micro) relacionadas tanto con el país de origen como de destino de la migración.

Situar a las remesas en el marco de la economía política global, por otra parte, requiere comprender que la expansión de la economía capitalista se basa en el reacomodo del patrón de acumulación del capital en función de recomponer aquellos espacios de valorización, que le permitan garantizar la maximización de las ganancias. La incorporación masiva de fuerza de trabajo barata a modalidades extremas de explotación laboral, donde la migración y en sentido más amplio, la exportación de fuerza de trabajo, se han convertido (...) en las piezas clave. Los resultados que arroja esta configuración capitalista son contrastantes: una descomunal concentración de capital; un agudo crecimiento de las asimetrías entre países, particularmente en el horizonte Norte-Sur, y un incremento sin precedentes de las desigualdades sociales. (Delgado, Márquez, Rodríguez, 2009, p.29).

Desde una visión más crítica otros autores (R. Delgado W., H. Márquez C. y H. Rodríguez R, 2009), contribuyen a desmitificar la idea de las remesas como fuente

de desarrollo de los lugares de origen y del migrante como agente del desarrollo enarbolada por los organismos internacionales.

Las remesas de los migrantes están enmarcadas en modalidades de intercambio desigual dentro de la nueva división internacional del trabajo propia de la globalización neoliberal, que en conjunto generan obstáculos y distorsiones para el desarrollo. Los países están perdiendo su principal fuente de riqueza, las personas, además, transfieren junto con la exportación de fuerza de trabajo calificada y no calificada, los costos de formación educativa y los gastos familiares y sociales de reproducción.

Sin embargo, la evidencia demuestra que la migración trae consigo una forma de transferencia que aparece invisible para la mayoría de los analistas: los costos de preparación educativa y de formación de fuerza de trabajo en general son transferidos en el proceso migratorio, lo que representa ahorros importantes para la economía receptora. El proceso de inserción laboral de los migrantes al mercado de trabajo del país receptor significa una transferencia de recursos derivada de los costos de formación educativa y reproducción social. Estos costos representan la inversión que realizó el país de origen en su programa de educación y el gasto familiar y social para la subsistencia y bienestar de quienes emigran. Visto de otra manera, la inmigración laboral entraña un significativo ahorro en la formación de fuerza de trabajo para el país receptor. Por las asimetrías socioeconómicas, estos costos son bastante menores en los países periféricos a diferencia de los países receptores.

La exportación directa de fuerza de trabajo vía migración laboral significa la transferencia de beneficios futuros que se anticipan como ahorros en los gastos de formación y reproducción social de la fuerza de trabajo migrante. Como se ha demostrado para el caso de México, principal país exportador de migrantes del mundo, estos costos no son compensados por el flujo de remesas (Márquez, 2007; Delgado Wise, Márquez y Rodríguez, 2009).

Entre 1994 y 2008, México captó un monto acumulado de remesas familiares de 185 mil millones de dólares a precios de 2008. Este flujo de divisas representa la segunda fuente de ingreso después del petróleo, y su contribución apoya la subsistencia de alrededor de 5 millones de hogares mexicanos. Sin embargo, México pierde recursos netos que en estimaciones conservadoras prácticamente duplican lo que recibe por concepto de remesas. De hecho, las remesas tienen un impacto limitado en el desarrollo local y la disminución de la pobreza ya que sólo 1/3 de esos hogares logra una ligera mejoría que los ubica provisionalmente en los niveles bajos de la clase media, pero también en los umbrales de la pobreza. Ciertos análisis destacan que sin la entrada de remesas la pobreza se incrementaría entre 1.5% (Rodríguez, 2007) y 1.9% (Canales, 2008). Adicionalmente, los pocos proyectos productivos financiados con remesas están desvinculados de estrategias de desarrollo local.

Solamente en 2008, México transfirió 83 millones de dólares a su vecino del norte, en capital humano. Si los niveles de escolaridad –tomando en cuenta los más bajos y los más altos– con los que los migrantes mexicanos llegaron a Estados Unidos, se hubieran conseguido en ese país, su costo habría sido de 613 millones de dólares, a precios constantes de 2008, en el mismo periodo.

Por otra parte, la entrada de remesas no compensa costos socioeconómicos para las familias, localidades, que de manera tangible se traducen en el despoblamiento, fragmentación de las familias, el abandono de actividades productivas y la dependencia de remesas en los niveles macro y micro.

La naturaleza salarial de las remesas enviadas por los migrantes debe ser entendida como un pseudo sobresalario, es decir, de un salario en apariencia superior al que se percibe en el lugar de origen, pero menor al que captan otros contingentes laborales, en condiciones semejantes, en el país de destino y que es generado en condiciones de superexplotación y exclusión social.

1.4 Sobre otros enfoques económicos relacionados con las remesas

En la revisión realizada sobre el estado de las principales investigaciones económicas relacionadas con las remesas se pueden delimitar cinco grandes grupos de temas:

Estudios sobre las metodologías de cuantificación y definición de las remesas: se dedican a la preparación de herramientas de registro y estimación de las remesas, así como a su conceptualización. Los análisis que en otros periodos se basaban en el uso de encuestas y métodos indirectos de estimación con el tiempo se ha redirigido hacia la utilización de datos procedentes de la balanza de pagos de y la introducción de indicadores para analizar el tema de las remesas en los países.

Investigaciones que abordan las repercusiones económicas de las remesas en la estabilidad macroeconómica de los países receptores. A lo largo de las diferentes etapas abordadas en el debate internacional se destacan los enfoques más cercanos en el tiempo que hoy defienden el efecto supuestamente estabilizador de las remesas y su resistencia ante los embates de la crisis económica a diferencias de otros flujos financieros como la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) y la inversión extranjera directa (IED). Este tratamiento también es el resultado de los impactos recibidos por estos flujos financieros a raíz de la contracción generada por la crisis global.

Investigaciones sobre los impactos de las remesas en el combate contra la pobreza y mejorar los indicadores de educación y salud y sobre todo el capital humano: Algunos de estos trabajos confieren a las remesas un papel esencial como parte de una estrategia antipobreza que empodera a los pobres y contribuye a la formación del capital humano. Si bien en otros casos se destaca la ausencia de políticas que promuevan un mayor aprovechamiento de estos flujos en función de un diseño más integral de desarrollo.

Otro grupo de estudios profundiza en la identificación de los factores determinantes y en las motivaciones que explican la decisión de enviar remesas. En este sentido, las presiones económicas que ocasionan la migración, hoy reflejan cambios en las tendencias originales cuando se constata que lo que inicialmente fue destinado a la sobrevivencia de las familias en los países de origen puede convertirse en inversión productiva

También son cada vez más las investigaciones que reflejan cambios en la tendencia histórica de la migración Norte –Sur ya que van cobrando un mayor

protagonismo los corredores Sur-Sur, sobre todo a partir de las transformaciones en los patrones migratorios.

A continuación se comentan estas tendencias.

1.4.1 Cuantificación y definición de las remesas

En la actualidad los países cuantifican las remesas a través de las balanzas nacionales de pagos. Esta información es recogida por los bancos centrales de cada país y remitida al Fondo Monetario Internacional (FMI), desde donde se elaboran las estadísticas comparadas. Sin embargo, numerosos autores (Martínez 2008), han llamado la atención sobre las dificultades que genera de utilizar la balanza de pago. Se señala que el problema con utilizar la balanza de pago es que las categorías y definiciones que ahí existen no fueron diseñadas para identificar envíos realizados por migrantes, por lo que los registros tienen alta probabilidad de que aparezcan mezclados con otros tipos de envío, o simplemente no queden registrados (Martínez, 2008).

Por su parte, Alejandro Canales (2008) señala que la principal dificultad es el subregistro de los envíos, pues parte importante de los envíos sigue utilizando canales informales (envíos a través de personas). A esto se le añade el hecho que dentro de la balanza de pagos se pierde información respecto de los usos y destinos que esas remesas tienen.

Al respecto, Reinke y Patterson (2005), en Martínez (2008) señalan que las remesas de los migrantes autoempleados no se recogen en el rubro de “remesas de trabajadores”, sino como transferencia de capital. Agregan que el Manual de Balanza de Pagos del FMI no contempla la categoría de inmigrante, pues solo distingue residentes (a partir de un año y no residentes).

A pesar de estas limitaciones, esta metodología, al menos permite la comparabilidad de los datos a nivel internacional y la posibilidad de ofrecer una estimación a lo largo de períodos prolongados de tiempo, lo que posibilita analizar su evolución respecto de otras variables micro y macroeconómicas.

Otra de las herramientas utilizadas para medir el flujo de remesas es la aplicación de encuestas a familiares en origen o migrantes en destino que permitan registrar información de los dineros enviados y/o recibidos (Durand, Parrado et.al, 1996). El problema con las encuestas es que son aplicadas a grupos acotados, por lo que se pone en cuestionamiento la representatividad de los resultados⁴³. Una dificultad adicional con las encuestas es la validez del dato entregado, pues en determinados casos existe alta desconfianza por parte de familiares o migrantes para entregar este tipo de información, especialmente cuando la persona se encuentra en una situación de irregularidad.

⁴³ Por ejemplo, las encuestas suelen realizarse en zonas urbanas por las mayores facilidades que reviste realizarlas en esos contextos, pero en países como México o República Dominicana, gran parte de las remesas tiene como destino las zonas rurales, quedando estas subrepresentadas o sin información

Frente a las complejidades que presenta la medición con la balanza de pagos y las encuestas, Martínez (2008), plantea la necesidad de avanzar en modelos que combinen o triangulen ambos métodos para poder alcanzar una mayor validez en la calidad de la información.

1.4.2 Sobre la definición y tipos de remesas

En la literatura consultada existe un consenso en que las remesas son transferencias de recursos económicos desde lugares donde residen los migrantes hacia sus familias y/o comunidades en el país de origen. De modo generalizado se definen como las porciones del ingreso de los migrantes internacionales con residencia temporal o permanente en el país donde trabajan (Martínez, 2008). Más concretamente, las remesas representan una parte de la remuneración salarial que envían los migrantes a sus dependientes económicos radicados en sus lugares de origen con el propósito de sufragar los gastos ordinarios para la subsistencia familiar (Márquez, 2010).

Visto desde una perspectiva financiera, las remesas se definen como una transferencia unilateral entre residentes de dos países distintos que no tienen por objeto el pago de un bien o un servicio

Una primera distinción que realizan autores (Lozano, 2004; Delgado, et al 2009; Canales, 2008), es la clasificación entre remesas familiares o salariales y remesas colectivas.

Tabla 1: Clasificación Tipos de remesas, usos y áreas de atención prioritaria

Tipo de Remesas	Emisor remesas	Receptor	Diferentes usos de las remesas
Remesas individuales	Recursos económicos enviados Emigrante Individual	Familiares del País de origen, socios, amigos	Satisfacer las necesidades básicas de los receptores: Gastos especiales destinados a solventar costos asociados a problemas de salud específicos (tratamientos, urgencias médicas, operaciones). ahorro familiar, celebraciones, fiestas o llamadas telefónicas
Remesas Colectivas	Clubes y asociaciones de migrantes	Organizaciones del distrito, pueblos etc Gobiernos locales Socios o inversionistas	Fondo de ahorro y uso colectivo Infraestructura en pequeña escala (Gasto Social) Inversión productiva en pequeñas y medianas empresas

Fuente: Elaboración propia a partir de Lozano (2004), Martínez (2008)

Para la mayoría de los autores consultados las remesas cumplen dos funciones principales. La primera se refiere a la reproducción material de la familia, es decir,

las remesas son utilizadas en alimentación, vestimenta, abrigo, educación, salud. La segunda se relaciona con la reproducción social de la familia. Aquí cobra importancia mantener los vínculos pese a la distancia espacial, realizar celebraciones que marcan encuentros y reencuentros familiares (cumpleaños, navidades, día de la madre, entre otros).

Para Canales (2008) así como para diversos autores, estas funciones corresponden al rol tradicional del salario. En estricto rigor, se trata de un dinero obtenido por un trabajo realizado por uno de sus miembros (proveedores principales y/o secundarios) y que permite la reproducción material y simbólica de la familia y de cada uno de sus integrantes. La diferencia es que en este caso el trabajador/a realiza su trabajo fuera de los límites territoriales de su hogar, incorporando un elemento de transnacionalidad en el análisis.

Es fundamental el vínculo entre los trabajadores en el extranjero, ya sea hombre o mujer y la familia resulta central para que se produzca el flujo de remesas. En este sentido Moctezuma (2006) señala que las remesas “a) reafirman permanentemente las relaciones familiares; b) aseguran expresividad afectiva, al tiempo que atienden diversas situaciones de emergencia; y c) promueven la movilidad social de las comunidades” (p.92). Al mismo tiempo se reconoce que las remesas involucran relaciones sociales, de ahí que no se pueda considerar estos flujos económicos sin considerar el contexto social que las origina (Durand, en Moctezuma 2006).

Para autores con un enfoque neoclásico (Keely-Tran, 1989) son positivos los efectos de la exportación de la fuerza de trabajo, ya que la remesa es una fuente adicional de moneda extranjera que contribuye a equilibrar la balanza de pagos: paga una gran parte de las importaciones. Otro efecto favorable para las economías receptoras es la menor volatilidad que muestran las remesas respecto a otros flujos de capitales, tales como la inversión extranjera directa, exportaciones, ayuda oficial, etc. Dicha estabilidad permite reducir el impacto negativo de los shocks tanto internos como externos.

La investigación de Acosta, Calderón, Fajnzylber y López (2007) llama la atención sobre los efectos de estas transferencias monetarias sobre el crecimiento y el hecho de que las inversiones realizadas a partir de las remesas recibidas impactan en el crecimiento económico de estas economías. En otros trabajos se destacan evidencia de que las remesas son contra cíclicas, lo cual tiende a reducir la volatilidad de las tasas de crecimiento económico en los países receptores.

1.4.3 Sobre los impactos de las remesas en el combate contra la pobreza y mejorar los indicadores de educación y salud y sobre todo el capital humano:

Otro foco de atención de estos estudios ha sido analizar y medir el impacto de las remesas en distintos ámbitos de la economía nacional (por ejemplo, distribución del ingreso, reducción de la pobreza, impulso al crecimiento económico, formación de capital humano). Al respecto se destacan:

Stark (1991): señala que las remesas responden a la preocupación del inmigrante por el bienestar de sus familias receptoras que cuentan con una renta adicional que

podrá ser destinada a incrementar el consumo o la inversión en capital humano (educación y salud). Esta genera un efecto multiplicador en la economía.

FMI (2005): estima que si bien el impacto de las remesas en el crecimiento económico podría ser limitado, éstas tienen un efecto importante en el bienestar.

PNUD (2009): cuando las remesas se destinan al consumo, a menudo este ejerce efectos similares a la inversión a largo plazo, la mejora en la nutrición y en artículos de consumo básico enriquece el capital humano y por ende los ingresos futuros

1.4.4 La identificación de los factores determinantes y de las motivaciones que explican la decisión de enviar remesas.

Algunos autores dividen las teorías de las remesas en tres grupos:

Tabla 2: Recuadro Grupos de remesas de acuerdo a motivaciones

	Motivaciones	Función de utilidad	Hipótesis básicas
Puramente Altruistas	La seguridad de los padres, hijos o del cónyuge	Dependerá de su propio consumo y de la utilidad ponderada del resto del hogar en el país de origen.	Las remesas se incrementarán con el nivel salarial del migrante. Las remesas disminuirán con el nivel de ingreso del hogar del país de origen
Puramente Egoístas	Envía dinero para (i) invertir en activos o porque tiene la aspiración de heredar una mayor proporción del legado de sus padres	Inversión para el migrante	el migrante decide acumular bienes en el país de origen para el futuro
Altruistas/egoístas moderados o interés compartido:	Contrato implícito mutuamente beneficioso entre el hogar y el migrante	la devolución de la inversión se traduce en la forma del envío de remesas	el hogar actúa como asegurador del potencial migrante al inicio, dándole educación o instrucción necesaria para realizar alguna actividad económica Después el emigrante se convierte en el asegurador del hogar de origen

Fuente: Lucas, Robert y Stark, Oded (1985)

Por su parte, Adams (2011) hace un análisis de sección cruzada (cross section) con una muestra de países en desarrollo (Sur) y obtiene algunos resultados que sugieren que el nivel educativo de los migrantes es de importancia para determinar el nivel per cápita de los flujos de remesas recibidos en el Sur. Aquellos países que ‘exportan’ una mayor proporción de migrantes altamente calificados (educados) reciben menos remesas per cápita que países que lo hacen en una menor proporción. Una de las posibles explicaciones es que los migrantes altamente

calificados envían menos remesas porque ellos tienen más probabilidad de traer a sus familiares con ellos y de permanecer en el nuevo país y, de esta manera, se preocupan menos por volver eventualmente a sus países de origen. En tanto que los migrantes de baja calificación tienden a enviar más remesas porque su migración es más temporal y se preocupan más por el eventual regreso a sus hogares.

1.4.5 Sobre las remesas Sur-Sur

Numerosos estudios demuestran que existen importantes diferencias en la dinámica y el impacto del fenómeno migratorio y las remesas entre los contextos Norte-Sur y Sur-Sur. Autores como Ratha y Shaw (2007), en un estudio sobre migración y remesas, plantean algunos hallazgos que vale mencionar acerca de las remesas Sur-Sur. Destacan que en los marcos de esta migración hoy se mueven alrededor de 74 millones de personas, residentes en otros países en desarrollo. En ese sentido se constata que la magnitud relativa de las remesas sur-sur respecto al total de remesas se ubicaba para mitad de los 2000 entre el 10 y 30 % del total de remesas recibidas por los países subdesarrollados. Se calcula que el promedio de remesas mensuales provenientes de la migración Norte-Sur es 4,5 veces el monto de las recibidas en la migración Sur-Sur.

Sin embargo, aunque pequeño el monto, la importancia en el ingreso de los hogares resulta determinante ya que elevan el bienestar económico de los hogares pobres. Adicionalmente, esta redistribución de recursos humanos en el Sur, contribuye a mejorar la disponibilidad de fuerza de trabajo en diferentes regiones de los países implicados. Sin embargo, los costos de envío de las remesas Sur –Sur son más altos que los costos para las remesas Norte-Sur, debido, en general, a la falta de competencia en el mercado de remesas, a la falta de desarrollo financiero en los países del Sur y a las altas comisiones en el cambio de divisas en ambos lados de dichas transacciones.

Otro elemento a destacar es que la mayor parte de los migrantes tiende a ser de origen rural. En el contexto de esta migración se observan también menos opciones para el envío de remesas, por ejemplo, se conoce que existen más opciones para enviar remesas desde EUA, donde también hay mayores posibilidades para reducir los costos de envío de las remesas. En América Latina y el Caribe la participación de los bancos e instituciones financieras formales en las transferencias de remesas es mucho menor. También se ha observado que una buena parte de las remesas que se reciben son en especie. Muchos de los mensajeros informales, transportan mercaderías, alimentos e incluso personas, además del dinero, hacia los países vecinos. De forma general, en este tipo de migración se observa una menor confianza en las instituciones financieras formales. Los inmigrantes confían menos y tienen menos experiencia con las instituciones financieras formales por lo que dan preferencia a los canales informales para enviar sus remesas.

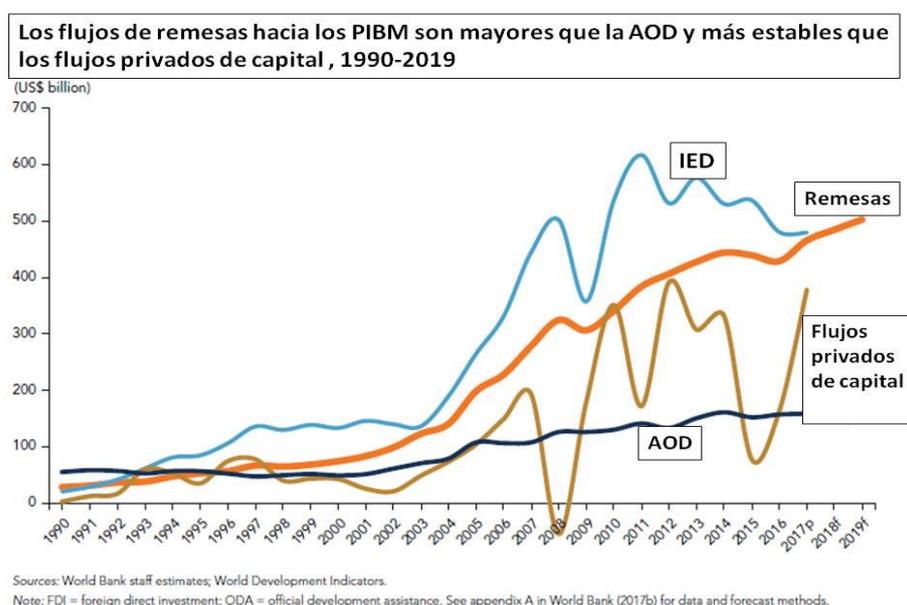
Capítulo II: Remesas y Subdesarrollo: Principales tendencias globales y regionales

2.1 Sobre las cifras actuales de remesas globales

Las migraciones continúan siendo tendencias características del proceso de globalización neoliberal, reflejos de sus múltiples dimensiones económicas, sociales, ambientales, culturales y humanas, entre otras. Las transferencias financieras internacionales por concepto de remesas han evolucionado en correspondencia con los flujos migratorios y con las condiciones socioeconómicas de los países de origen y de destino.

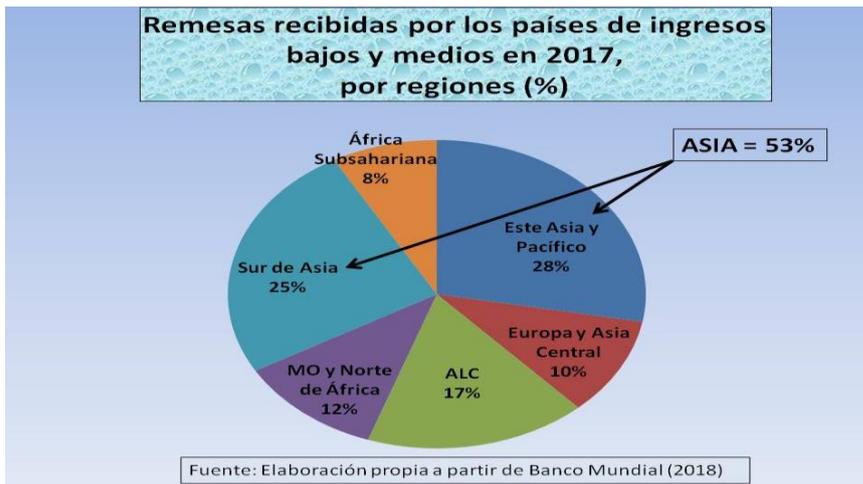
En 2017 se reportó un flujo global de remesas de 613 miles de millones U\$, y de este total el 76% correspondió a las corrientes dirigidas hacia países de ingresos bajos o medios (PIBM), es decir, 466 miles de millones U\$. El incremento de las remesas en el mundo en 2010-2017 fue de un 31%; y en los flujos orientados hacia los PIBM fue de 36.7%.

Gráfico 1: Comparación entre los flujos financieros.



Según estadísticas del Banco Mundial, correspondientes al período 1990-2018 (y proyecciones para 2019), los flujos de remesas hacia los PIBM superan ampliamente a los montos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y resultan mucho más estables que los flujos privados de capital, incluida la inversión extranjera directa (IED) (Gráfico 1)

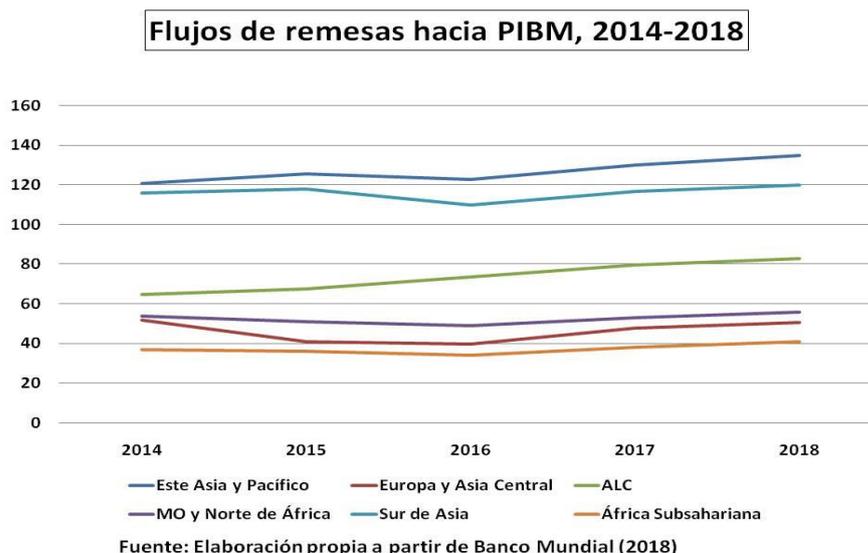
Gráfico 2: Remesas recibidas por los países de ingresos bajos y medios en 2017.



Con relación al destino geográfico de los montos de remesas internacionales, cabe apuntar que más de la mitad (53%) de las remesas dirigidas a PIBM se dirigió a Asia en 2017: Este de Asia y Pacífico (28%) y Sur de Asia (25%). Luego se ubica América Latina y el Caribe, que absorbió en ese año un 18% y Medio Oriente y Norte de África con 12%. Europa Oriental y Central captó un 10% y África Subsahariana un 8% (Gráfico 2).

La ubicación relativa de estas regiones con relación a la cantidad de remesas recibidas se mantuvo en sentido general entre 2014 y 2018. En todos los casos se registraron caídas de este indicador en 2016, seguidas de una recuperación en los años siguientes; excepto en América Latina y el Caribe donde se mantuvo la tendencia creciente durante este período (Gráfico 3).

Gráfico 3: Flujos de remesas hacia los PIBM (2014-2018)



La transferencia de remesas a los PIBM en 2010-2017 aumentó en 125 mil millones de dólares y de ese total el 55% correspondió a Asia (Sur de Asia: 28% y Este de

Asia y Pacífico: 27%); 18% a América Latina y el Caribe, 11% a Medio Oriente y Norte de África; 8% a Europa y Asia Central y 6% a África Subsahariana (Gráfico 4).

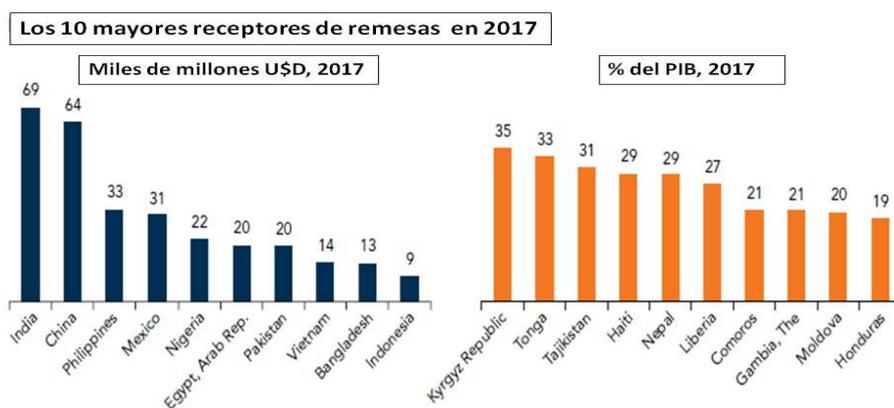
Gráfico 4: Incremento de remesas recibidas por países de ingresos bajos y medios (2010- 2017)



Los principales receptores de remesas en 2017, según las estadísticas del Banco Mundial fueron India, China, Filipinas, México, Nigeria y Egipto. Estos seis países recibieron el 51% de las transferencias realizadas por este concepto hacia los PIBM en ese año.

Si se analiza el comportamiento de estos flujos como proporción del PIB, los países que se ubican en los primeros lugares son Kirguistán, Tonga, Tayikistán, Haití, Nepal y Nigeria. Estos seis países muestran proporciones remesas/PIB cercanas o superiores al 30%.

Gráfico 5: Mayores receptores de remesas en 2017.



Sources: International Monetary Fund; World Development Indicators; World Bank staff estimates.

Note: The top recipient countries include several high-income countries such as France and Germany (not shown in the figure), but as a share of GDP, remittance flows to these countries are negligible. GDP = gross domestic product.

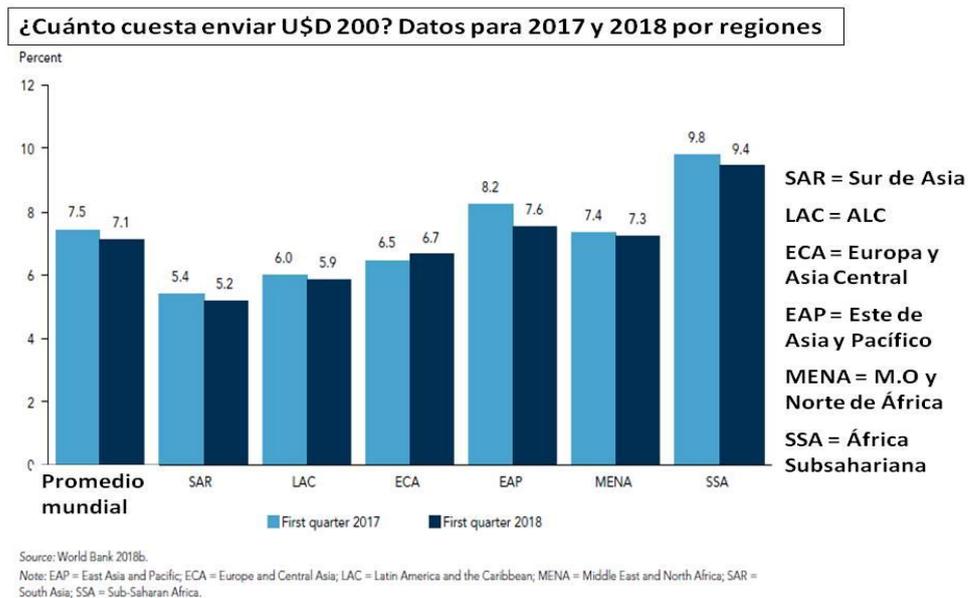
Con relación a los costos de las transferencias por concepto de remesas, estudios recientes, como los del Banco Mundial, revelan que los mismos han permanecido en

buena medida en torno a 7.1% (según datos del 1er trimestre de 2018), es decir más del doble de la *Meta de Desarrollo Sostenible* del 3%.

Entre las razones que contribuyen a estos altos costos se destacan las medidas adoptadas por la banca comercial para reducir riesgos; y los acuerdos exclusivos en los sistemas de correos nacionales y operadores específicos para estas transferencias. Estos factores limitan la introducción de tecnologías más baratas y eficientes (ej. aplicaciones de internet y Smartphone) en los servicios de remesas. En general, los bancos siguen considerando a las remesas como un sector de alto riesgo.

Los costos de transferencia más bajos se registran en el Sur de Asia (5.2%), mientras en África Subsahariana se opera con los costos más elevados (9.4%). En muchos países africanos y pequeños estados insulares del Pacífico los costos suelen ubicarse por encima del 10%, debido a los bajos flujos formales y problemas tecnológicos (Gráfico 6).

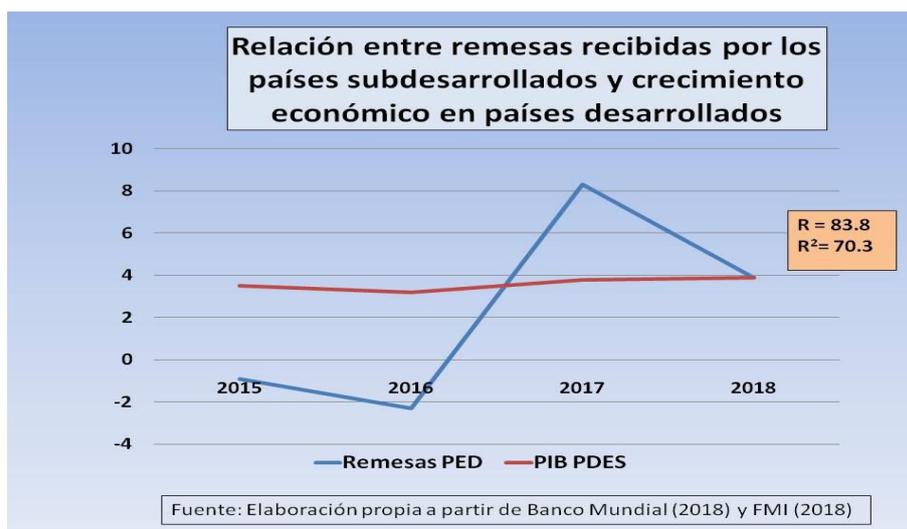
Gráfico 6: Costo del envío de remesas (2017-2018)



2. 2 Correlación entre los flujos de remesas y el crecimiento económico en los países de origen de dichas remesas

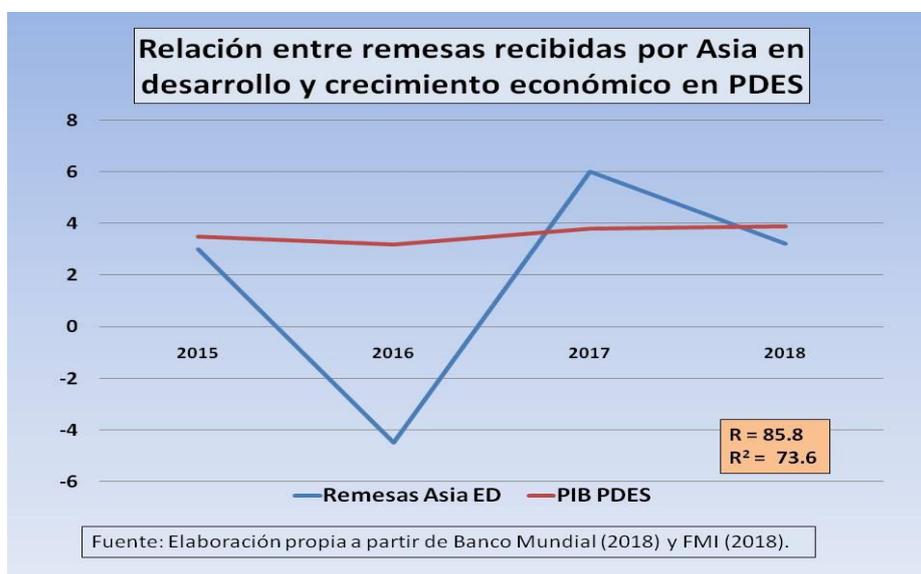
Como parte de este estudio se llevó a cabo una exploración inicial acerca de la correlación existente entre la variación de las remesas y la dinámica económica de los países de origen y destino de estos flujos, para las principales regiones receptoras de PIBM en 2015-2018.

Gráfico 7: Relación entre remesas recibidas por los países subdesarrollados y el crecimiento económico en los países desarrollados (2015-2018)



Para el conjunto de los países en desarrollo (PIBM), existe una correlación positiva alta entre el comportamiento de las remesas recibidas y la dinámica del PIB en los países desarrollados (países de destino), aunque la variación de las remesas resulta más volátil que la dinámica del PIB (Gráfico 7). En el caso de los países en desarrollo de Asia, esta correlación sigue pautas muy similares a las del conjunto de los países en desarrollo (Gráfico 8).

Gráfico 8: Relación entre remesas recibidas por Asia en crecimiento y el Crecimiento económico en Países Desarrollados (2015-2018)



Las variaciones en los montos remesas recibidos por África en 2015-2018 están muy correlacionados positivamente con la dinámica del PIB en Europa (importante área de destino) y poco correlacionados con la evolución del PIB en África (Gráfico 9).

Por su parte, el comportamiento de las remesas que recibe América Latina y el Caribe registra una alta correlación negativa con la evolución del PIB en EE.UU., lo

que pudiera explicarse por factores tales como mayores posibilidades de deportación en condiciones de menor crecimiento en EE.UU. lo que pudiera estimular la emisión de remesas en esos períodos (Gráfico 10).

En cualquier caso, esta es una primera aproximación en la búsqueda de explicaciones económicas y extraeconómicas al comportamiento de estos flujos financieros, que si bien son relativamente estables con relación a otros flujos financieros privados, también tienen importantes anclajes a las principales tendencias económicas en los países de origen y destino.

Gráfico 9: Relación entre remesas recibidas por África y el crecimiento económico en África y en Europa (2015-2018)

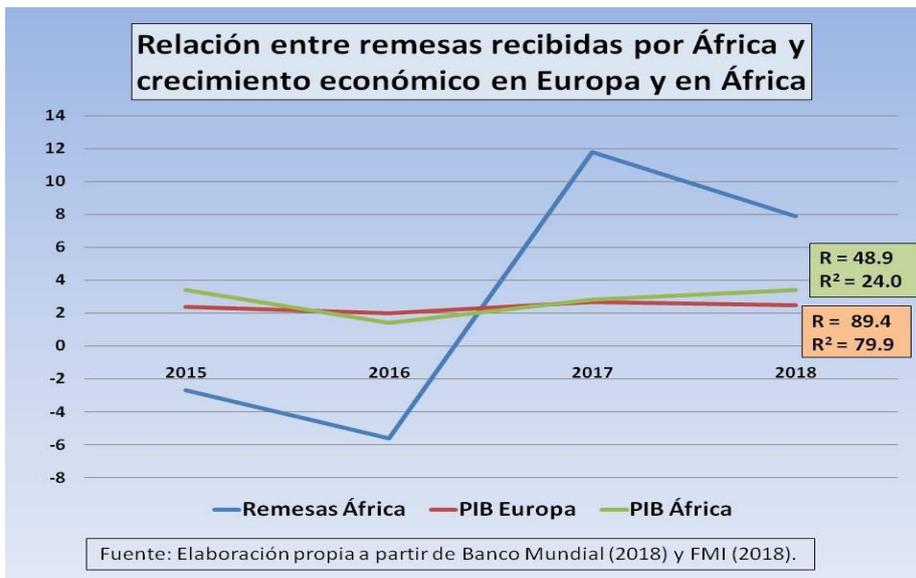
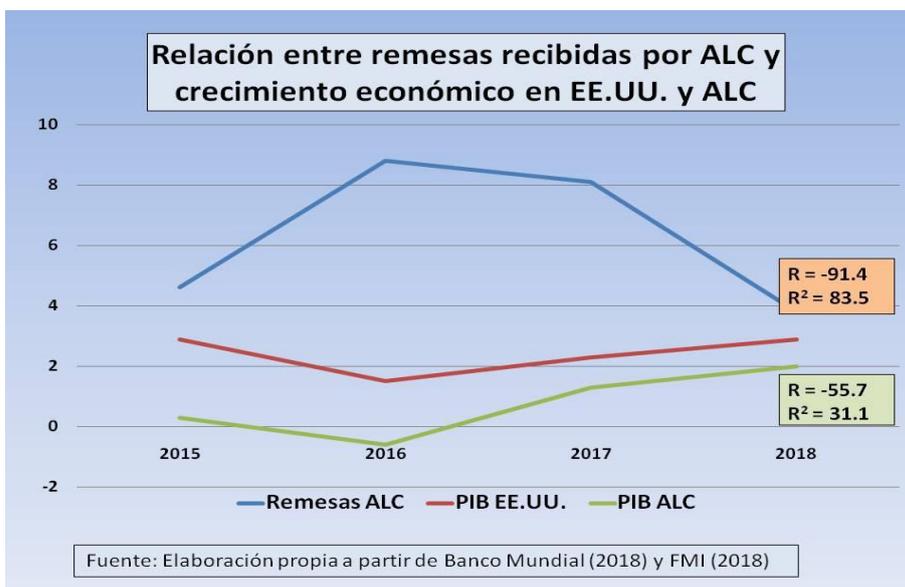


Gráfico 10: Relación entre remesas recibidas por ALC y el crecimiento económico en EE.UU. y ALC (2015-2018)



2.3 Otros temas afines

Otros temas conexos a los flujos migratorios y las remesas, con implicaciones económicas significativas son los de los costos del empleo que deben asumir los trabajadores migrantes y el de las condiciones socioeconómicas en las rutas de tránsito, tales como: África Subsahariana – Norte de África – Europa; Asia Occidental y Sur de Asia – Turquía – Europa; América Central – México – EE.UU.; y Asia Occidental – Tailandia/ Malasia / Indonesia - Australia

Acerca de los costos del empleo, la bibliografía especializada destaca que dichos costos tienden a ser más altos para los trabajadores migrantes de bajos ingresos, para los cuales se combinan los altos costos de reclutamiento y condiciones laborales muy adversas.

Estos son temas que pudieran ser objeto de otros estudios socioeconómicos relacionados con los flujos migratorios y sus consecuencias socioeconómicas.

Capítulo III: Impactos globales y regionales en los flujos de remesas a Cuba.

El tema de las remesas en Cuba no ha sido exhaustivamente tratado en la literatura académica. Adicionalmente la mayoría absoluta de los estudios elaborados han sido realizados por académicos residentes fuera de nuestro país y –en muchos casos– son manipulados políticamente contra el proceso revolucionario cubano.

Por otro lado los estudios sobre las remesas a nivel internacional son relativamente recientes y aún se discute sobre el valor de las estadísticas que sirven de base, así como la metodología para el estudio del tema.

El análisis en este trabajo incluirá una breve valoración de la situación de las remesas en América Latina y el Caribe antes de proceder al estudio del tema en Cuba. En este caso se analizarán las características específicas de la remesas para nuestro país incluyendo estimados de su volumen y su utilización. El trabajo finalizará con algunas consideraciones sobre las perspectivas y algunas alternativas para el uso de las remesas en la economía nacional.

3.1 Visión reciente de las remesas en la región

Históricamente las remesas han estado asociadas a los procesos migratorios y han jugado un significativo papel en el consumo de la población –fundamentalmente– en los países subdesarrollados, principales receptores de las mismas.

Según un estudio del Banco Mundial⁴⁴ las remesas recibidas por países de América Latina y el Caribe se estima que alcanzaron los 87 000 millones de dólares en 2018 y se pronostica que crezcan hasta los 90 000 millones este año. El país que mayor volumen de dinero vía remesas recibió fue México con 33 700 millones de dólares, aunque en proporción a su PIB el mayor índice lo tiene Haití con el 26,5%. Otro hecho destacable es que las remesas han crecido un 52,6% en los últimos 8 años,

⁴⁴ Banco Mundial (2018)

aunque la cifra es ligeramente inferior al crecimiento del conjunto de países subdesarrollados (53,7%).

El mayor generador de remesas hacia la región es Estados Unidos, aunque también países de la Unión Europea –especialmente España- ocupan un lugar destacado. El costo de envío de las remesas para nuestra región se estima en el 5,9% de su valor, aunque el costo de la remisión desde EE.UU. hacia América Latina y el Caribe es ligeramente más bajo, 5,4%.

Las estadísticas de las remesas en todo el mundo siguen siendo objeto de polémica, ya que existen diferentes metodologías para su cálculo y también se discute en relación a los procedimientos para su estimación, ya que se emplean para ello encuestas de diversa naturaleza, tanto para los remitentes como para los receptores.⁴⁵

En cuanto al uso de las remesas por los receptores, en América Latina y el Caribe se ha observado que hasta el 2006 su uso era casi totalmente como fondo de consumo familiar. Sin embargo, a partir de esa fecha comenzaron a utilizarse las remesas como fuente de capital para inversiones en pequeños negocios y como capital de operaciones para los mismos. También se llevaron a cabo experiencias del empleo de remesas como capital conjuntamente con otros inversionistas, tales como entidades gubernamentales, para proyectos de interés comunitario.⁴⁶

En síntesis, “Las migraciones configuran un doble proceso de transferencias económicas. Por un lado, son una forma de transferencia de fuerza de trabajo desde las comunidades de origen hacia las economías desarrolladas. Por otro lado, las remesas y otros bienes y servicios que envían los migrantes constituyen un flujo en sentido inverso que contribuye a la reproducción social de los inmigrantes, sus familias y comunidades de origen.” (Canales, 2018).

3.2 Análisis de los flujos de remesas hacia Cuba

El estudio de las remesas en el caso de la economía cubana muestra un conjunto de aspectos comunes a otros países, pero también presenta importantes diferencias.

En primer término, no existe una cifra oficial y pública de las cantidades de dinero recibidas en el país, ni de su uso por los receptores. Tampoco se tiene la cifra de los envíos en especie realizados. En relación a este aspecto, algunos autores consideran esos envíos como remesas. En este trabajo se entiende por remesas aquellas que involucran operaciones financieras solamente.

En segundo lugar, la ausencia de información oficial –salvo un estimado brindado por Marino Murillo⁴⁷ en la Asamblea Nacional de diciembre de 2014- provoca que existan múltiples cálculos.

⁴⁵ Ver Stefoni (2011).

⁴⁶ Ver el programa 3 x 1 de México en Stefoni (2011).

⁴⁷ Ver Murillo (2014)

En tercer lugar, las remesas se han utilizado por parte del gobierno de Estados Unidos como un elemento de presión política contra Cuba.

En cuarto lugar, las remesas en moneda convertible ingresan en la balanza de pagos del país expandiendo las reservas del Banco Central de Cuba. Al propio tiempo, una vez convertidas en pesos convertibles, financian -de facto- el sector no estatal de la economía (trabajadores por cuenta propia, el sector privado agrícola y los cooperativistas) además del consumo familiar de las personas que las reciben.

Por último las modalidades de envío de las remesas así como su costo tienen características particulares, ya que una parte no despreciable de las mismas se envía a través de viajeros que entregan el dinero personalmente a los receptores, a los que se les denomina popularmente como “mulas”. A esto contribuye que su costo por vías formales resulta elevado.

Según se podrá observar, la mayor parte de las remesas se estima que parten de EE.UU., por lo que el grueso de las estadísticas disponibles se refieren a ese país. Adicionalmente –según datos del 2015- otro 13% de las remesas se recibían de Europa, básicamente España y un 19% de países de América Latina y otros países en desarrollo, entre ellos destaca un 8% proveniente de trabajadores cubanos de Venezuela.⁴⁸

El tema de las remesas a Cuba en la legislación norteamericana ha variado en el tiempo, aunque siempre ha estado sometido a manipulación política.

Un breve resumen de la evolución de la legislación⁴⁹ revela que los envíos a Cuba estuvieron prohibidos oficialmente entre 1963 y 1978 y posteriormente entre 1994 y 1998. A partir de 1978 se admitieron oficialmente las remesas, unidas a la autorización por el gobierno de James Carter para los viajes de la comunidad cubanoamericana a Cuba⁵⁰, situación que fue revertida parcialmente por Ronald Reagan desde 1982 y por George Bush posteriormente, hasta la prohibición de William Clinton de 1994. Este último las volvió a autorizar en 1998 hasta que fuera nuevamente restringido el envío de remesas por George W. Bush en el 2004.

En este último caso se señala que “Las regulaciones del 2004 eliminaron la licencia general para viajes a su país nativo a los cubanoamericanos, requiriendo los emigrados cubanos de una licencia específica de la OFAC para hacerlo. Después de julio del 2004 los familiares podían recibir autorización para visitar la “familia inmediata” una vez cada tres años y llevar consigo 300 dólares en remesas⁵¹ para miembros de la familia en Cuba, cifra drásticamente menor que

⁴⁸ Ver Orozco y Hansing (2015). En estos cálculos se ubicaba a EEUU con el 68% de remesas emitidas.

⁴⁹ Una amplia explicación en este sentido puede verse en Lorena Barbería (2004) y en Kaplowitz (1998).

⁵⁰ No obstante, desde esa época y hasta el 2014, los viajes fueron bajo la modalidad de vuelos charter.

⁵¹ Ello no significa que no se remitieran cifras mayores de remesas a Cuba, pero tenían que realizarse a través de terceros países, con un costo más elevado aún.

los 3 000 dólares como máximo previamente autorizados bajo las regulaciones de la OFAC.” (Barberia, 2004).⁵²

En el 2009 el presidente Barack Obama eliminó las restricciones para viajar a Cuba y restableció el límite de las remesas en 3 000 dólares. Esta política se mantuvo y –en algunos aspectos- se amplió desde el inicio del proceso de normalización de relaciones entre los dos países en diciembre del 2014.

Sin embargo, nuevas sanciones contra Cuba se iniciaron bajo la administración de Donald Trump en el 2017, las que si bien hasta el momento no se han referido directamente al envío de remesas a Cuba de forma general, si lo han hecho en relación a la prohibición de recibir las mismas a más de un millón de personas que constituyen todo el cuerpo de dirección del gobierno, miembros y funcionarios de la Asamblea Nacional, miembros del MINFAR y el MININT, miembros del Partido Comunista de Cuba y dirigentes de las organizaciones de masa como la CTC y los CDR.⁵³

Como se apuntó en la primera parte de este trabajo, la base para la emisión de remesas se encuentra –básicamente- en el nivel de migrantes de cada nación. Según el Censo de EEUU del 2013 en ese país vivían 2 013 155 cubanos, de ellos el 57% nacidos en Cuba y el 43% en Estados Unidos.⁵⁴ De ellos durante el 2017 visitaron Cuba 493 169 y se estima que alrededor del 2015 enviaba dinero al país el 65% de ellos.⁵⁵

Un tema que añade complejidad al cálculo de las personas que envían remesas a Cuba, es que –a partir de la Ley Migratoria de 2013- los cubanos que viajaban y vivían en el exterior de manera temporal se elevó al 84% del total entre 2013 y 2016, frente a un 16% entre 2008 y 2012. A su vez la cantidad de personas con familiares en el exterior llegó a 3 547 523, lo que representa el 32,1% de la población residente en el país.⁵⁶

Desde que en 1993 se abrió la posibilidad de recibir remesas legalmente en Cuba, el volumen de las mismas y el uso de estos flujos financieros ha ido variando de manera acelerada, lo cual puede apreciarse en los siguientes datos que muestran las cifras máximas y mínimas de los diferentes estimados, cifras que se refieren –fundamentalmente- a los Estados Unidos :

Tabla 3: - Envío de remesas a Cuba (1995- 2017) (en millones de usd)

⁵² Traducción del inglés por el autor.

⁵³ Ver Whitefield (2017).

⁵⁴ Ver US (2013)

⁵⁵ Orozco y Hansing (2015).

⁵⁶ Ver ONEI (2018).

Año	Cantidad	Por ciento del PIB*	Por ciento de las exportaciones
1995	** 537 / 583	2,7%	20,0%
2000	740 / 987	2,6	22,9
2005	1 070 / 1 100	2,6	12,3
2008	1 200 / 1447	2,4	11,6
2010	1 920 / 2 000	3,1	14,0
2011	2 295 / 2 300	3,3	13,3
2012	2 605	3,6	14,0
2013	2 834	3,7	15,2
2014	**1 700 / 3 129	3,9	17,6
2015	**1 500 / 3 354	3,8	22,4
2016	3 445	3,8	25,2
2017	3 000 / 3 575	3,7	25,4

Notas: * Se toma la cifra máxima estimada

** Datos ofrecidos oficialmente.

Fuentes: Spadoni (2014); Morales (2017); Murillo (2014); ONEI (Varios años) y estimados del autor.

Como se apuntó anteriormente, no existen series estadísticas oficiales sobre las remesas recibidas en Cuba. De tal modo, los estimados que se recogen en la tabla se basan en diversas técnicas para efectuar el cálculo. Al respecto se ha señalado: “El indicador “proxy” más cercano son las transferencias netas reportadas en la balanza de pagos, donde se considera representan el 90% de estas.” (Sánchez y Triana, 2010)⁵⁷. Sin embargo, la publicación del desglose de la balanza de pagos en los Anuarios Estadísticos de Cuba solo se produjo hasta inicios de los años 2000, por lo que posteriormente los cálculos basados en ella se han apoyado también en estimaciones.⁵⁸

Igualmente se presentan otras complicaciones técnicas: a la hora de efectuar encuestas entre los remitentes o los receptores;⁵⁹ al basar los cálculos en las características socioeconómicas de los remitentes;⁶⁰ o al tomar el volumen de ventas en divisas en la isla como el principal punto de referencia para calcular las remesas.⁶¹

⁵⁷ Otros autores calculaban las remesas en la balanza de pagos como la diferencia entre las transferencias corrientes y la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Ver Barberia (2004).

⁵⁸ Ver CEPAL (2000 y 2012) y Barberia (2004)

⁵⁹ Ver Orozco (2012) y Orozco y Hansing (2015).

⁶⁰ Ver Aguilar (2001)

⁶¹ Ver Spadoni (2014).

De igual modo existen otros puntos de vista diferentes que se expresan a la hora de considerar como remesas flujos como las propinas del turismo,⁶² el dinero que remiten al país los trabajadores que cumplen misiones internacionalistas en otros países, lo que ingresan al país profesionales que obtienen contratos para trabajar en el exterior, creando una suerte de emigración circular -que no existía antes de la nueva Ley Migratoria del 2013-, e incluso lo que paga el Estado cubano a través de los sistemas de estimulación en pesos convertibles.⁶³

Los datos de que se dispone muestran un crecimiento medio anual entre 1995 y el 2017 del 8,6% en las remesas recibidas en el país. Sin embargo, hay una clara diferenciación entre el período que va de 2008 –año que se inician los primeros cambios de la reforma económica- hasta el 2014, cuando las remesas crecen a un ritmo promedio anual del 13,7%, período que coincide con el mayor incremento de los trabajadores del sector privado y cooperativo, que lo hacen al 8,7%, lo que ofrece una clara correlación positiva entre ambas magnitudes.

Por otro lado, si bien el peso de las remesas en el PIB se mantiene entre 2,4 y 3,7% en el período, se aprecia un importante crecimiento en el peso de estos ingresos en relación a las exportaciones de bienes y servicios, proporción que se eleva al 25,4%, cifra por encima de los años del Período especial y que pone de manifiesto la potencialidad e importancia relativa de estos recursos financieros para el país.

Otro elemento de importancia es el costo de las remesas a Cuba por vías formales⁶⁴, el que se considera muy elevado, donde se reportan cifras que lo ubican en el 11% de la cantidad de dinero enviada en 2018.⁶⁵ No obstante, a inicios de los años 2000 el costo para agencias especializadas como la Western Union fluctuaba entre el 10 y el 30%; para MoneyGram/Transcard del 9 al 22%; para Caribe Express del 10 al 18% y para Duales (Canada) del 10 al 15%, entre las entidades más significativas. En el caso de los bancos, las transferencias de Argentaria (España) fluctuaban entre 2,5 y 5,0%; las de Caja Madrid de 4,5 a 5,0% y las del National Bank of Canada 10%. Finalmente se transferían fondos vía tarjetas de débito como Transcard (Canada), que cobraba entre 5,0 y 5,5% por transacción; Quick Cash entre 10 y 20% y otras como Visa Master Card, Banamex etc.⁶⁶

⁶² Para algunos autores los gastos de bolsillo de los turistas pueden llegar a 1 000 millones de dólares al año. Ver Torras y Ferran (2018). Dentro de esta cifra se encuentran las propinas, las que –en criterio del autor- pueden estar en el entorno del 20% de esa cifra.

⁶³ Según estimados del autor, el sistema de estimulación en divisas llegó a cubrir alrededor del 30% de los trabajadores estatales, con una cifra promedio mensual de estimulación de unos 12 CUC, lo que hubiera representado en el año 2005 alrededor de 165 millones de CUC.

⁶⁴ No se conocen las cifras de los envíos por vías informales, pero se infiere que deben resultar inferiores a los de las agencias especializadas.

⁶⁵ Ver WB (2018). El cargo para las transferencias entre EE.UU. y América Latina y el Caribe como promedio fue 5,4%.

⁶⁶ Barberia (2004).

El origen de las remesas se mantiene centrado en EE.UU., aunque se registran variaciones, ya que en el 2005 se concentraba en Norteamérica el 81% del total, cifra que desciende al 68% en el 2011 y vuelve a reportarse un 90% en el 2018. Las vías de transferencia se mantienen aproximadamente en un 50% por vías formales y otro 50% por vías informales.⁶⁷ No obstante, en el primer caso se observa un incremento en los últimos años en la misma medida en que se utilizan las remesas como vehículo para el pago por servicios prestados en la isla a cuenta de entidades extranjeras. Al respecto se señala “Los canales usados para enviar remesas se han convertido también en una vía para los cubanos de la Isla para recibir pagos por renta de alojamiento para turistas, para trabajos a distancia como: consultorías de negocios sobre temas jurídicos o económicos, trabajos de diseño, creación de aplicaciones para teléfonos móviles, traducciones, edición de libros, tutoría de tesis, diseño de programas de computación, elaboración de artículos sobre economía, cultura, medicina, pagos por obras de arte, etc.” (Morales, 2018).⁶⁸

Un caso singular en este sentido es el de la empresa Airbnb. Al respecto se reporta que maneja en su plataforma 32 000 capacidades de alojamiento en Cuba y en 2016 el 12% de los norteamericanos que visitaron la Isla se alojaron utilizando las reservaciones de la compañía, la que paga a los dueños cubanos de los hospedajes mediante remesas.⁶⁹

A continuación se examinará más detenidamente el uso de las remesas por parte de sus receptores.

3.3 El empleo de las remesas en Cuba

En primer término se estima que en el 2009 recibían remesas directa o indirectamente solamente 30% de la población, pero las mismas se concentraban en un 59,1% en los dos deciles más altos de la distribución de ingresos, al menos en el caso de La Habana, donde se registraba el 60% de las remesas que entraban al país.⁷⁰ Estas proporciones se estima que han sufrido pocos cambios en los últimos años. De este modo si bien las remesas resultan un factor de compensación de los bajos ingresos salariales de una parte de la población, son –por otro lado- un factor clave en la diferenciación de ingresos que se ha producido entre los cubanos desde los inicios del Período especial.

En efecto, se ha estimado que existe un deterioro del índice GINI cuyo valor llegaba a 0,22 a mediados de los años 80, pero se calcula por un especialista que pudo llegar a 0,55 en 1995,⁷¹ para ubicarse –según otros estimados- en 0,38 en 1996.⁷² Ya desde entonces se señalaba que “El principal factor asociado a la

⁶⁷ Ver Orozco y Hansing (2011) y Morales (2018).

⁶⁸ Traducción del inglés por el autor.

⁶⁹ De otra forma no pudiera hacer sus negocios en Cuba debido a las leyes del bloqueo de EEUU. Ver Morales (2018).

⁷⁰ Ver Sánchez y Triana (2010).

⁷¹ Fabienke (2001).

⁷² Ver Alvarez y Mattar (2004).

mayor desigualdad de ingresos monetarios es poseer una fuente estable de ingresos en divisas. Ello responde a que algunos bienes de consumo esenciales como los artículos de higiene y limpieza personal, entre otros, solo se ofertan en el mercado racionado en cantidades insuficientes o en el mercado en divisas, por lo que aquellas familias sin ingresos frescos en esa moneda deben asimilar el incremento de precios que supone la adquisición de la divisa en el mercado monetario.” (Alvarez y Mattar, 2004).

En años más recientes es válido suponer que el coeficiente GINI puede haber llegado a 0,43 debido a la reestratificación social que se ha producido a partir de la reforma económica en curso.⁷³ Un factor clave en esa reestratificación se observa cuando –según datos del autor- en el 2017 el salario real de los trabajadores estatales se encontraba todavía por debajo del devengado en 1989 en un 10,6%, mientras que los ingresos de los trabajadores no estatales resultan mucho más elevados.⁷⁴

Desde otro punto de vista las remesas impactan en la macroeconomía contribuyendo al incremento de la liquidez en manos de la población, que convierte una parte de las remesas a pesos cubanos dado el mayor poder de compra del mismo en productos o servicios con precios subsidiados. De tal modo la liquidez ha aumentado del 41,5% del PIB en 2008 al 53,8% en 2017, incrementando la presión inflacionaria medible en las dos monedas que circulan en el país.⁷⁵

Por otro lado la división de las remesas entre fondo de consumo y fondo de acumulación no está precisada cuantitativamente aún. La mayoría de los autores coinciden en la preponderancia casi absoluta del uso de las remesas como fondo de consumo desde 1993 hasta el 2008. Esto puede apreciarse en la insuficiencia para invertir que registra el volumen de las remesas estimadas en su comparación con el cálculo de las ventas en divisas en el mercado minorista de la Isla hasta el 2008, situación que cambió a partir de entonces.

De la información puede inferirse que si en el 2008 las remesas quedaban por debajo de las ventas minoristas en divisas en 286 millones de CUC (16,5%), en el 2015 se presentaba un excedente de 473 millones (16,4%) como potencial fondo de acumulación en las mismas.

Otra forma de calcular un excedente potencialmente disponible para inversiones de las personas naturales se muestra al comparar el incremento de los ingresos de las personas frente al aumento del consumo final de los hogares.⁷⁶ En efecto, las cifras entre el 2008 y el 2017 muestran un incremento de 41 559 millones de pesos en los ingresos, en tanto que el consumo final de los hogares creció en 24 323 millones, lo cual refleja un incremento del potencial utilizable con fondo de

⁷³ Ver Galtés (2016) y Rodríguez (2018).

⁷⁴ Los trabajadores no estatales representaban ya el 31% de los ocupados en el 2017. Ver ONEI (2018), Galtés (2016) y BCG (2016).

⁷⁵ Ver ONEI (2010 y 2017).

⁷⁶ Ver ONEI (2008 y 2017).

acumulación de 17 236 millones de pesos, o unos 689 millones de CUC a la tasa de cambio de CADECA.

Tabla 4: Envío de remesas a Cuba y venta del comercio minorista en divisa (mm de usd)

Año	Cantidad máxima de remesas	Venta minorista en divisas	Relación entre remesas y ventas (%)
1995	583	537	108,6%
2000	987	986	100,0
2005	1 100	1 391	79,1
2008	1 447	1 733	83,5
2015	3 354	2 881	116,4

Fuentes: Spadoni (2014) y estimado para el 2015, basado en Murillo (2015).

Igualmente el uso de las remesas como elemento de apoyo al consumo – especialmente en el caso de los alimentos- ha ido incrementándose en los últimos 30 años, en la misma medida en que se han reducido las entregas de productos subsidiados a través de la libreta de racionamiento y se ha incrementado la compra de alimentos a precios no subsidiados en CUP o en CUC. De tal modo, el consumo de alimentos en el hogar cubría solo el 22,5% del gasto total de la población en 1988.⁷⁷ Todavía en el 2001 el 75% del acceso a la disponibilidad de calorías, el 71% de las proteínas y el 67% de las grasas se obtuvieron por canales subsidiados por el Estado,⁷⁸ y aún en el 2009 la libreta de abastecimientos satisfacía el 55% de los requerimientos nutricionales de la población.⁷⁹

Sin embargo, ya a la altura del 2016 se reportaba que el 49% de los gastos de la población se destinaban a alimentos,⁸⁰ pero un estudio más completo mostraba que se produjo una disminución en el consumo aparente de alimentos de la población entre 2008 y 2013, unido a que las familias dedicaban entre el 65 y el 75% de sus gastos a la compra de los mismos.⁸¹ Finalmente un análisis reciente demuestra que actualmente se requiere un promedio de 2 300 pesos mensuales por núcleo familiar –equivalentes a 92 CUC o a tres salarios medios en CUP- para cubrir sus necesidades básicas.⁸²

⁷⁷ Ver Díaz, (2010).

⁷⁸ Alvarez y Mattar (2004).

⁷⁹ Ver Díaz (2010).

⁸⁰ Ver BCG (2016)

⁸¹ Ver Anaya y García (2016)

⁸² Ver Anaya y García (2018)

No obstante, esta tendencia a generar mayores gastos no ha impactado por igual a toda la población, ya que el 30% que recibe remesas ha podido cubrirlos satisfactoriamente dado el incremento que se observa en las cantidades recibidas en los últimos años, por lo que no puede afirmarse que las remesas hayan cubierto –de manera general- el incremento en los gastos de la población.⁸³

Por otro lado el empleo de las remesas para nutrir el fondo de acumulación de pequeños negocios comenzó a manifestarse con posterioridad al año 2008.

Una encuesta realizada por Manuel Orozco y Katrin Hansing alrededor del 2011 mostraba que en esos momentos el 23% de los receptores de remesas en Cuba incluidos en la muestra ya tenían un negocio. De esos negocios un 26% se dedicaba a la venta de alimentos; un 19% poseía peluquerías; un 4% rentaba habitaciones y un 3% desarrollaba actividades vinculadas al comercio de importación y exportación. Por su volumen de ventas aparecían la renta de habitaciones, con un ingreso por ventas mensuales de 1 400 dólares; las actividades vinculadas al comercio con un ingreso de 550 dólares y los restaurantes (paladares) con un ingreso de 500 dólares.⁸⁴ Otro trabajo de Orozco⁸⁵ de 2014 significaba que existía un potencial del 16,4% de las remesas para inversiones y capital de trabajo de los receptores.

Adicionalmente una información elaborada con datos del 2017 –que requeriría una mayor precisión sobre la metodología empleada para los cálculos-⁸⁶ destaca, no obstante, que el 96% de los negocios operaban con ganancias y que el 47% recuperaban la inversión inicial en menos de dos años. En cuanto a los volúmenes globales de ganancia anual se destacaba el sector de comercio de importación y exportación (sin licencias para operar) con un máximo de 2 000 millones de dólares al año; los restaurantes (paladares con 1 712 licencias para operar) 693 millones; renta de habitaciones (con 35 066 licencias) 430 millones; y transportación (con 54 350 licencias) 287 millones. Finalmente, este autor estimaba que los cubanos de la Isla habían realizado inversiones en otros países por 366 millones de dólares.

Todas estas actividades se verían favorecidas por la autorización para la compraventa de casas y autos, así como por las facilidades para viajar temporalmente al exterior a partir de la nueva Ley Migratoria del 2013 y también por los efectos favorables del inicio del proceso de normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos a partir de diciembre del 2014.

⁸³ No se ignora que otras fuentes de ingreso en CUC pueden haber compensado en alguna medida el incremento de los gastos, pero por su volumen tanto las propinas del turismo, como los fondos de estimulación en CUC y otras fuentes menores de ingresos deben haber tenido un impacto limitado.

⁸⁴ Ver Orozco y Hansing (2015).

⁸⁵ Ver Orozco (2014).

⁸⁶ Ver Morales (2018a).

3.4 Perspectivas

Resulta muy difícil realizar un pronóstico sobre el nivel de las remesas en los próximos años. Sin embargo, el estudio del Boston Consulting Group de 2016 estimaba que las mismas llegarían a 6 000 millones de dólares anuales en el 2020, cifra que a la altura del 2019 resulta difícil de alcanzar cuando en el 2017 el estimado máximo logrado llegaba solo a 3 575 millones.

No obstante, puede suponerse razonablemente que las remesas deben haber crecido en el 2018, probablemente lo hagan también este año y que continuarán siendo la fuente fundamental para la ampliación de los negocios del sector privado y cooperativo en el país.

En tal sentido y tomando en cuenta experiencias internacionales que ya existen, es preciso elaborar un proyecto de fondo de inversión conjunto entre el Estado cubano y los remitentes y receptores de remesas, que permita elevar la capacidad de inversión del país y –al mismo tiempo- ofrecer algunas alternativas de solución a problemas sociales y también productivos.

Experiencias como la del programa 3 x 1⁸⁷ de México merecen valorarse. En este caso se trata de remitentes de remesas que son emigrados mexicanos en Estados Unidos, los que se propusieron resolver problemas sociales y productivos en sus comunidades de origen, a cuyo propósito se unió el Estado mexicano, con un flujo que ya alcanza decenas de millones de dólares y que ha resultado exitoso.

Otras variantes fueron expuestas por el académico de Estados Unidos Cheney Wells en el 2011,⁸⁸ donde examina propuestas de fondos de inversión para aplicar en el caso de Cuba.

Existen diversas experiencias que pueden analizarse para adecuarlas a nuestra realidad y tal vez en una primera etapa, dirigir los esfuerzos a compartir la carga del Estado en proyectos de inversión de alto costo como la construcción

Finalmente no debe ignorarse que el volumen de recursos que supone la entrada de remesas al país merece un tratamiento adecuado y posible, brindando beneficios a todas las partes y –particularmente- al Estado cubano que hoy no se beneficia de esta importante fuente de financiamiento externo.

Conclusiones parciales

A escala global, la magnitud del financiamiento generado por estos flujos hoy supera los montos de Ayuda Oficial para el Desarrollo y marchan en 2do lugar detrás de la IED.

⁸⁷ Se inversiones donde trata de un fondo de interviene (1) el emisor de remesas, (2) el gobierno de México y (3) las autoridades de las comunidades receptoras. Ver Stefoni (2011).

⁸⁸ Ver Wells (2011).

Si bien el debate internacional, paulatinamente asume tendencias donde se confiere a las remesas el papel de alternativa para el desarrollo de los países del sur, en realidad su proyección constituye un reflejo de las deformaciones estructurales del sistema capitalista.

La crisis global también ha agudizado los desequilibrios financieros asociados al endeudamiento externo de las naciones, por lo que el mecanismo de las remesas es interpretado por muchos gobiernos como una alternativa para escapar de los efectos más negativos de la crisis.

Las migraciones están presentes en todos los países y regiones y su impacto se manifiesta de una u otra forma. Aunque las tendencias desde Occidente tratan de restar importancia al fenómeno de la descapitalización, el efecto negativo para los emisores es evidente, sobre todo por la pérdida de mano de obra calificada, así como por la desestructuración regional y, en ocasiones, familiar. Asimismo, abundan el tráfico y trata de personas y las contradicciones entre países y regiones emisoras y receptoras. También las migraciones pueden repercutir negativamente sobre las economías de las regiones receptoras de diferentes maneras: al presionar sobre el mercado de fuerza de trabajo, así como aumentar las dimensiones de la economía sumergida o la creciente desigualdad. En otro sentido se manifiestan acciones xenófobas y racistas, entre otras.

Entre los aspectos más negativos de este proceso se destacan, particularmente lo referido a la inequidad de su distribución en los países de origen, la irregularidad de los montos (que tienden a disminuir a medida que los migrantes se instalan de manera durable en el extranjero), la presión social y psicológica que pesa sobre los migrantes para que envíen cantidades importantes, y la dependencia, el efecto disuasivo para el trabajo, el consumismo que pueden propiciar en las regiones de origen.

También se observa la tendencia a considerar a las remesas como posibles sustitutos del Estado, como motor del desarrollo y el bienestar de la sociedad. De hecho lo que se necesitarían serían transformaciones estructurales que generen las condiciones nacionales indispensables para que la migración ya no se erija solución en los países subdesarrollados.

Los movimientos vinculados a la relación migración-remesas no permiten el desarrollo de vínculos justos y equitativos, sino más bien siguen reproduciendo las mismas condiciones que continúan beneficiando, como en otras etapas, a una parte del sistema, al capital. El mercado de fuerza de trabajo migrante está a disposición de los países desarrollados, por lo que, en la práctica, los flujos migratorios internacionales tributan al desarrollo de unos pocos y al subdesarrollo de la mayoría.

Como se ha comentado, las remesas desempeñan un papel esencial en la concepción del codesarrollo con lo cual las instituciones internacionales promotoras constantemente hacen alusión a que estos flujos se han convertido en una fuente de ingresos para los países del sur, que supera la AOD y, en ocasiones, a las inversiones directas foráneas.

El enfoque de *triple win*, «los tres factores ganan» en el debate sobre la triangulación entre remesas / migración \desarrollo, genera una representación demasiado optimista de la migración ya que ésta favorece el desarrollo de los países de origen, responde a las necesidades de los países de destino (en términos de mercado laboral o de demografía en particular) y además permite a los migrantes mejorar su nivel de vida. Este enfoque responde a los intereses de los Estados y de otros actores, como el sector privado (que ve reconocida la demanda de mano de obra extranjera y la flexibilidad laboral).

Pero estos argumentos siguen sujetos a debate: numerosos son los enfoques que plantean que las remesas deben convertirse en factor clave en las políticas de desarrollo de las economías nacionales, para promover la superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad, Pero, en la práctica, las remesas conforman un proceso extremadamente vulnerable , en la misma medida que no responde a lógicas nacionales , sino individuales y se encuentra sometido a las presiones lógicas que impone el sistema capitalista.

Es cierto que las remesas han desempeñado un papel significativo para paliar algunas de las necesidades básicas de muchas de las familias de los inmigrantes en el sur y han generado mejoras en determinadas áreas. Sin embargo, sobredimensionar su papel, deja a un lado una cuestión básica, los países del sur necesitan un proyecto de desarrollo real, no un paliativo y deben fomentar aquellas condiciones básicas para dar cumplimiento al mismo.

En este contexto, la creación de estímulos financieros para promover la inversión redirigida hacia proyectos, fundamentalmente locales y regionales en un país como Cuba, puede tener impactos positivos. Sin obviar el carácter sensible e inestable de estos flujos, la creciente entrada de remesas al país puede generar una dinámica favorable en tanto responda a los programas de desarrollo nacionales y se identifiquen políticas y proyectos que resulten atractivos para este capital.

Entre las posibles alternativas se proponen:

- Una posible solución depende de la «diáspora del conocimiento», o sea, que los migrantes calificados que puedan regresar a sus países e invertir o participar en proyectos a distancia gracias a las nuevas tecnologías.
- Aunque esta solución parece sencilla y atractiva, implica un conjunto de condiciones que no siempre se encuentran reunidas (la voluntad de los migrantes y la posibilidad de viajar de un país a otro, lo que no es siempre compatible con las estrategias de los gobiernos en materia de control de la migración).
- Convertir el debate migración\ desarrollo en el objeto de análisis y políticas públicas sin olvidar la sensibilidad del tema vinculado a la legitimidad o no de la intervención del Estado en lo que concierne a la gestión de los recursos privados de los migrantes

- Instrumentar mecanismos financieros atractivos para el depósito de remesas en los bancos como activos de inversión
- Alentar una gestión colectiva de las remesas en manos de los mismos trabajadores migrantes. El caso de las organizaciones de migrantes (*Hometown Associations*) es frecuentemente citado como un modelo. Estas asociaciones, que aparecieron en los años noventa y reúnen migrantes latinoamericanos residentes en Canadá y Estados Unidos, permiten centralizar los fondos e invertirlos en proyectos colectivos en beneficio de las regiones de origen.
- Promover mayor transparencia en el sector de los servicios financieros para que los migrantes puedan comparar fácilmente las tarifas de envío de dinero de los diversos proveedores de servicios y obviar los canales ilegales.

Bibliografía

Abdih, Yasser; Chami, Ralph; Dagher, Jihad y Montiel, Peter (2012), "Remittances and Institutions: Are Remittances a Curse?", *World Development*, 40 (4), pp. 657-666.

Acosta, Pablo; Calderon, César; Fajnzylber, Pablo y Lopez, Humberto (2007), "What is the impact of international remittances on poverty and inequality in Latin America?", *World Development*, 36 (1), pp. 89-114.

Adams, R. Jr., Page, J. (2005), "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?", *World Development*, 33 (10), pp. 1645–1669. DOI :[10.1016/j.worlddev.2005.05.004](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.05.004)

Adams, Richard (1991), "The Economic Uses and Impact of International Remittances in Rural Egypt", *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press, 39 (4), pp. 695-722.

_____ (2004), "Economic Growth, Inequality and Poverty: Estimating the Growth Elasticity of Poverty", *World Development*, 32 (12), pp. 1989-2014.

_____ Page, J. (2005), "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?", *World Development*, 33 (10), pp. 1645–1669.
DOI :[10.1016/j.worlddev.2005.05.004](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.05.004)

_____ (2006), "International remittances and the household: Analysis and review of global evidence", *Journal of African Economies*, 15 (2), pp. 396-425.

_____ (2011), "Evaluating the Economic Impact of International Remittances On Developing Countries Using Household Surveys: A Literature Review", *The Journal of Development Studies*, 47 (6), pp. 809-828.

- Adams, Richard y Cuecuecha, Alfredo (2013), "The Impact of Remittances on Investment and Poverty in Ghana", *World Development*, 50, pp. 24-40.
- Adams, Richard y Page, John (2005), "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?", *World Development*, 33 (10), pp. 1645-1669.
- Alba, Francisco (2000), "Migración internacional. Consolidación de los patrones emergentes". En Raúl Benítez Zenteno, Demos. Carta Demográfica sobre México. UNAMCOLMEX, México.
- Aguilar, Alejandro (2001) Las remesas desde el exterior: Un enfoque metodológico-analítico Revista Cuba Investigación Económica N° 7 2001.
- Alkire, Sabina y Foster, James (2007), "Recuento y medición multidimensional de la pobreza", *OPHI Working Paper Series*, Documento de trabajo OPHI, núm. 7.
- Alkire, Sabina y Santos, María (2013), "A Multidimensional Approach: Poverty Measurement & Beyond", *Social Indicators Research*, 112 (2), pp. 239-257.
- Anaya, Betsy y Anicia García (2016) El sector agropecuario cubano en la actualización Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) Boletín Semestral Enero-Junio de 2016 en www.ceec.uh.cu
- _____ (2018) Dinámica de gastos básicos en Cuba (II) Rebelión septiembre 30 2018 en www.rebelion.org
- Alvarez, Elena y Jorge Mattar (Coordinadores) (2004) Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI CEPAL, INIE y PNUD, México, 2004.
- Álvarez Acosta, María Elena (2005): Siglo XX: migraciones humanas, Editorial Política, 2005.
- Bakker, M. (2007), "Los discursos de las remesas como impulsadoras del desarrollo y la agencia colectiva del migrante colectivo", *Migración y desarrollo*, segundo semestre, (009). Red internacional de migración y desarrollo, Zacatecas, Latinoamericanista, pp. 45-72.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID/Fomin, 2006) Las remesas como instrumento de desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-remesas-como-instrumento-de-desarrollo.pdf>
- Barbería, Lorena (2004) Remittances to Cuba: An evaluation of Cuban and U.S. Government Policy Measures in The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century Jorge Domínguez, Omar Everleny Pérez and Lorena Barbería (Editors) Harvard University Press, The David Rockefeller Center for Latin American Studies, Cambridge & London, 2004.

Binford, Leigh (2003) "Migrant Remittances and (Under) Development in Mexico" en *Critique of Anthropology* , 2003, vol. 23, No. 3. pp. 305-336. En: <http://coa.sagepub.com/content/23/3/305>

Canales, Alejandro (2002). "Vivir del Norte", Departamento de estudios regionales de la Universidad de Guadalajara, edición no.65 , mayo-agosto 2002.

_____ (2005), "El papel de las remesas en la configuración de las relaciones familiares transnacionales", *Papeles de Población*, 11 (44), pp. 149-172.

_____ Montiel, Israel (2004), "Remesas e inversión productiva en comunidades de alta migración a Estados Unidos. El caso de Teocaltiche, Jalisco". En: revista *Migraciones Internacionales* , vol. 2, No. 3, México: El Colegio de la Frontera Norte.

_____; Montiel, Israel (2006) *Remesas y desarrollo en América Latina. Contribuciones desde una perspectiva crítica*. Universidad de Guadalajara.

_____ (2008), «Remesas y desarrollo en América Latina. Una relación en busca de teoría». *Migración y Desarrollo*, 11: 5-30

_____ (2016), "El papel de las remesas en la reducción de la pobreza en México. Mitos y realidades", *Carta Económica Regional*, (98).

_____ (2018) Tres tesis sobre las migraciones en el capitalismo global 8º Congreso Internacional de la ALAP Población y desarrollo sostenible: Políticas públicas y avances en la medición sociodemográfica, México octubre 23 al 26 2018 en www.researchgate.net

Castles y Miller (2004), *La era de la migración Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: CONAPO (2002). *Migración, remesas y desarrollo*, boletín de CONAPO, año 6, núm 19, dedicado al tema de la Migración.

_____ (2002). *Migración, remesas y desarrollo*, boletín de CONAPO, año 6, núm 19, dedicado al tema de la Migración.

CEPAL (2000) *La Economía Cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa* CEPAL y Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

_____ (2012) *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe Junio 2012* México 2012.

Cortina Jerónimo, De la Garza Rodolfo, Ochoa- Reza Enrique, "Remesas limite al optimismo" *Foreign Affaire*, Vol. 5. No. 3, 2005.

D'Alessio/IROL (2009), *El impacto de la crisis en las remesas de Latinoamérica y el Caribe desde la visión de las entidades financieras*. Fondo de Inversión Multilateral del Banco Interamericano de Desarrollo.

- Delgado Wise, Raúl, Humberto Márquez Covarrubias y Héctor Rodríguez Ramírez (2007), "Seis tesis para desmistificar el nexo entre migración y desarrollo". En revista *Migración y Desarrollo* , vol. 12, México: Red Internacional de Migración y Desarrollo.
- Delgado Wise, Raúl y Humberto Márquez Covarrubias: "The reshaping of Mexican labor exports under NAFTA : paradoxes and challenges", *International Migration Review* , 2009, vol. 41, No. 3. pp. 656-679. En: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-7379.2007.00089.x/pdf>
- De Haas, Hein, (2010), «Migration and Development: A Theoretical Perspective ». *International Migration Review*,44: 227-264
- De Haas, Hein, (2012), «The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy». *International Migration*, 50:8-25.
- Díaz, Julio C. (2010) Consumo y distribución normada de alimentos y otros bienes en Cincuenta años de la economía cubana, Omar Everleny Pérez (Compilador) Editorial de Ciencias Sociales, La Habana 2010.
- Docquier, Frederic y Rapoport, Hillel (1998), "Are Migrant Minorities Strategically Self-Selected?", *Journal of Population Economics*, 11 (4), pp. 579-588.
- Docquier, Frederic; Rapoport, Hillel y Salomone, Sara (2012), "Remittances, migrants' education and immigration policy: Theory and evidence from bilateral data", *Regional Science and Urban Economics*, 42, pp. 817-828.
- Doi, Yoko; McKenzie, David y Zia, Bilal (2014), "Who you train matters: Identifying combined effects of financial education on migrant households", *Journal of Development Economics*, 109, pp. 39-55.
- Durand, Jorge, Emilio Parado y Douglas Massey (1996). "Migradollars and development; reconsideration of the mexican case" en *Internacional Migration Review*, vol.30, núm. 2, pp 423-444
- Durand Jorge, Parado Emilio, Massey Douglas. (1996) "International Migration and Development in Mexican communities", *Demography*, Vol 33.
- Durand, Jorge y Patricia Arias (1997)."Las remesas ¿Continuidad o cambio? En CIUDADES, jul-sep, Puebla, México, 3-11.
- Fabienke, Rikke (2001) *Labour Markets and Income Distribution during Crisis and Reform* en Claes Brundenius and John Weeks (Editors) *Globalization and Third World Socialism. Cuba and Vietnam* Palgrave New York, 2001
- Fomin-BID (Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo). 2001. *Survey of Latino Immigrants*. Report by Bendixen & Associates. Washington, D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones.
- Fomin-BID (Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo).2004a. *Leveraging the Impact of Remittances to Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones.

_____ (Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo). 2004b. *Sending Money Home: Remittances to Latin America from the United States*. Washington, D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones.

_____ (Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo). 2004c. *Remittances to Latin America and the Caribbean: Goals and Recommendations*. Washington, D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones.

Fomin-BID (Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *Remittances 2005: Promoting Financial Democracy*. Washington, D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones.

Fomin-CHP (Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Hispánico Pew). 2002. *Remittance Projections: Mexico and Central America, 2002–2030*. Washington, D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones y Centro Hispánico Pew. Fondo General

FMI (2018). *World Economic Outlook*, Washington, October 2018.

Jones, C. Richard. (1998) "Remittances and Inequality. A question of migration stage and geography scale. Economic geography. Clark University

Galtés, Indira (2016) Situación del salario y la desigualdad de ingresos en la actualización del modelo económico y social Boletín del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) Enero-Junio de 2016 en www.ceec.uh.cu

Kaplowitz, Donna Rich (1998) *Anatomy of a Failed Embargo: U. S. Sanctions against Cuba* Lynne Rienner, Boulder, 1998.

KEELY, Charles B. y BaoNga TRAN, (1989), "Remittances from Labor Migration: Evaluations, Performance, and Implications", *Migration Review*, Nueva York, Center for Migration Studies, vol. 23, núm. 3, pp. 500-525

Lozano, Fernando (2004) Tendencias actuales de las remesas de migrantes en América Latina y el caribe: una evaluación de su importancia económica y social; Sistema Económico Latinoamericano (SELA); Seminario Regional: "Remesas de Migrantes: ¿Una alternativa para América Latina y el Caribe?"; Caracas, Venezuela; 26 y 27 de julio.

Lucas, Robert y Stark, Oded (1985), "Motivations to remit: evidence from Botswana", *Journal of Political Economy*, 93, pp. 901-918.

Martínez Pizarro, Jorge (2003), *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*. Santiago de Chile: CEPAL, UNFPA.

_____ (Coord.) (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

- _____(Ed.) (2011), *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Márquez, Covarrubias Humberto (2010), “Desarrollo y Migración. Una lectura desde la economía política crítica”. En: revista *Migración y Desarrollo* ., 14,México: Red Internacional de Migración y Desarrollo.
- Massey, D. S.; J. Arango; G. G. Hugo; A. Kouaouci; A. Pelegrino y J. E. Taylor. 1998. *Worldsin Motion: International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Oxford University Press.
- Massey D. S., J. Arango, G. Hugo A. Kouaouci, A. Pellegrino y J.E. Taylor (2000) “Teorías sobre la migración internacional una reseña y una evaluación”. *Population and Development Review*, trabajo, año 2, núm 319, núm. 3: 699-751.
- McKenzie, David (2005), “Beyond Remittances: The Effects of Migration on Mexican Households”, en Ozden, C. y Schiff, M. (eds.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington D.C., The World Bank.
- McKenzie, David; Gibson, John y Stillman, Steven (2007), “Moving to opportunity, leaving behind what? Evaluating the initial effects of a migration policy on incomes and poverty in source areas”, *New Zealand Economic Papers*, 41 (2), pp. 197-224.]
- Meins, E. R. (2009), “Las remesas en tiempos de inestabilidad financiera. El impacto de la crisis financiera sobre las remesas a América Latina y el Caribe”. En *Programa de Remesas*. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Montezuma, M. (2006), Entusiasmo estatal por la inversión productiva de los mexicanos en el extranjero, *Relaciones Estado- Diáspora II. La perspectiva de América Latina y El Caribe*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Moctezuma, M., Pérez, O. (2006), “Remesas colectivas, Estado y formas organizativas de los mexicanos en Estados Unidos”. En R. Fernández, R. García Zamora y Ana Vila (eds.), *El Programa 3x1 para migrantes ¿primera política transaccional en México?*, ITAM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Angel Porrúas, México.
- Monni, Salvatore y Pallottino, Massimo (2016), “A New Agenda for International Development Cooperation: Lessons learnt from the Buen Vivir experience”, *Development*, 58 (1), pp. 49-57
- Montoya, E. (2006), *Experiencias internacionales en el uso productivo de las remesas. Migración y Desarrollo*, (006). Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, México, pp. 131-150

Morales, Emilio (2017) Remittances to Cuba in 2016 grow by 2,7% The Havana Consulting Group July 20 2017 en www.thehavanaconsultinggroup.com

_____ (2018) Remittances to Cuba diversify and heat up the payment channels The Havana Consulting Group, March 3 2018 en www.thehavanaconsultinggroup.com

Morales, Emilio (2018a) Emprendedores exportaron 9 veces más que el capital extranjero que se invirtió en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel en 2017 Tha Havana Consulting Group, August 18 2018 en www.thehavanaconsultinggroup.com

More, I. (2005), "Las remesas de los migrantes y su contribución al desarrollo". Extracto del artículo del mismo título incluido en el libro *Codesarrollo: migraciones y desarrollo mundial*, Cideal, Madrid.

Murillo, Marino (2014) Informe a la Asamblea Nacional del Poder Popular el 19 de diciembre del 2014 Transmisión por el canal CUBAVISION de la TV cubana el 22 de diciembre de 2014.

_____ (2015) Informe a la Asamblea Nacional del Poder Popular el 29 de diciembre del 2015 Transmisión por el canal CUBAVISION de la TV cubana el 30 de diciembre de 2015.

Nair Sami: http://www.codesarrollo-cideal.org/images/codesarrollo/EU_articulo_Sami_Nair_traduccion.pdf

Newland, K. y Agunias, R. (2007): «How can Circular migration and Sustainable Return serve as a development tool». Bruselas, Global Forum on Migration and Development.

Newland, K.; Agunias, R. y Terrazas, A. (2008): Learning by doing. Experiences of Circular migration. Washington, Migration Policy Institute.

Newland, K. (2009): Circular Migration and Human Development. Human Development Research Paper 2009/42. United Nations Development Programme.

ONEI (1996 a 2017) Anuario Estadístico de Cuba La Habana, (1998 a 2011) y www.onei.cu (2012 a 2018)

_____ (2018) Migraciones a nivel de estratos de asentamientos: Resultados en la Encuesta Nacional de Migraciones ENMIG 2016 Centro de Estudios de Población y Desarrollo Oficina Nacional de Estadísticas e Información en www.onei.cu

Orozco, Manuel y Katrin Hansing (2015) Remittances Recipients and the Present and Future Microentrepreneurship Activities in Cuba en *The Revolution under Raul Castro. A Contemporary Cuba Reader*, Edited by Philip Brenner et. al., Rowman and Littlefield, London 2015.

- Orozco, Manuel (2014) Cuba y Estados Unidos: La conexión financiera Confidencial, Nicaragua, diciembre 22 de 2014 en www.confidencial.com.ni
- _____ (2012) Remesas a Cuba: Presente y futuro de la pequeña empresa en Cuba en América Latina y el Caribe: Desarrollo, migración y remesas Capítulo 9 Editorial Teseo y FLACSO, Buenos Aires, 2012
- Philip, Martin (1992). "Migration and Development, International Migration Review, Vol 26
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997), *Informe sobre desarrollo humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.]
- _____ (2014), *Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Resumen*, Nueva York, PNUD. Recuperado de <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>]
- _____ (2016), *Una nueva agenda de desarrollo sostenible*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview.html>
- Rapoport, Hillel y Docquier, Frederic (2006), "The Economics of Migrants' Remittances", *Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity*, vol. 2, pp. 1135-1198.]
- Ratha , Dilip (2003), «Worker 's Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance», *Global Development Finance 2003*, Washington, World Bank.
- Ratha, Dilip y Mohapatra, Sanket (2007), "Increasing the Macroeconomic Impact of Remittances on Development", *Paper presented at G8 Outreach Event on Remittances*, World Bank, Berlin.
- Ratha y Shaw (2007) South-South Migration and Remittances in *World Bank Working Paper · January 2007*
- Reinke,jans y Neil Patterson (2005), «Remittances in the Balance of Payments Framework», documento del International Technical Meeting on Measuring Remittances, World Bank, Washington, 24 de enero de 2005.
- Rodríguez, José Luis (2018) Cuba: Las transformaciones económicas recientes y el nivel de vida de la población (2011-2017) CEPAL Material de estudio de la Escuela de Verano, agosto de 2018.
- Sánchez E., Jorge Mario y Juan Triana (2010) Panorama de la economía, transformaciones en curso y retos perspectivas en Omar Everlery Perez (Compilador) Cincuenta años de la economía cubana, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2010.
- Spadoni, Paolo (2014) Cuba's Socialist Economy Today. Navigating Challenges and Change Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 2014.

Stark, Oded (1991), *The migration of labor*, Cambridge, MA, Blackwell.

_____ (1995), *Altruism and Beyond*, Oxford and Cambridge, Basil Blackwell.

Stark, Oded y Bloom, David (1985), "The New Economics of Labor Migration", *The American Economic Review*, 75 (2), pp. 173-178.

Stefoni, Carolina (2011) Migración, remesas y desarrollo. Revista Latinoamericana N° 30 diciembre 2011 en <http://www.hoytamaulipas.net/notas/171663/Principales-teorias-de-las-remesas-de-braceros.html> <https://journals.openedition.org/polis/2389>

Taylor, J. Edward (1992) "Remittances and inequality Reconsidered: Direct, Indirect and Intertemporal Effects", *Journal of Policy Modeling*, 14, pp. 187- 208. Thomas, W.I y F. Znaniecki (1958), *The polish peasant in Europe in América*, Nueva York, Dover.

Terry, Donald (2006), «Las Remesas como Instrumento de Desarrollo», *Unidos por las migraciones*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana.

The Boston Consulting Group (2016) Understanding the Evolving Cuban Consumer June 2016 en www.bcg.com

Torras, Rogelio y Juan Ferrán (2018) No es oro todo lo que brilla. El estímulo no es el dinero, sino lo que pueda hacerse con él. Cuba y Economía, febrero de 2018 en www.cubayeconomia.blogspot.com

United States Census Bureau (2012) American Community Survey B03001 1-Year Estimates HISPANIC OR LATINO ORIGIN BY SPECIFIC ORIGIN en www.census.gov

Wells, Cheney (2011) The Role of Remittances in Cuba's Non-State Sector Expansion The Cuban Economy June 2011 en www.thecubaneconomy.com

Whitefield, Mimi (2017) La nueva política hacia Cuba parece tener una "cláusula venenosa" sobre las remesas El Nuevo Herald, Miami, 25 de junio de 2017 en www.elnuevoherald.com

WORLD BANK, (2006), *Global Economic Prospect. Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington: World Bank

_____, (2008), *Migration and remittances factbook 2008*. Washington: World Bank.

_____, (2012), «World Development Indicators (WDI)», Washington, DC: World Bank. Disponible en <http://data.worldbank.org>,

_____, (2013), «World Development Indicators (WDI)», Washington, DC: World Bank. Disponible en <http://data.worldbank.org>,

World Bank Group (2006). *Economic Implications of Remittances and Migration*.
<http://pubdocs.worldbank.org/en/346121443469727614/Global-Economic-Prospects-2006-Economic-implications-of-remittances-and-migration.pdf>

World Bank Group (2018). *Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook*. Migration and Development Brief 29, April 2018.

World Bank (2018) *Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook*. Migration and Development Brief 30, December 2018.

3

La salud y la educación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una breve mirada por donde va el mundo

Lic. Kenny Díaz Arcaño
Investigador del CIEM

Resumen: Tanto la salud como la educación son temas que resultan pilares básicos e imprescindibles para alcanzar el desarrollo sostenible al cual el mundo hoy está aspirando a alcanzar para 2030. Ambos temas son transversales en la conocida Agenda 2030 y no pueden verse enmarcados en un solo objetivo (No.3 y No. 4), pues el resto de los objetivos y muchas de sus metas también tributan de forma directa e indirecta a ambos. El presente artículo dibuja parte del panorama que hoy el mundo tiene en materia de salud y educación, exponiendo los datos e informaciones más recientemente publicadas. Además, se aprecian las brechas regionales existentes entre las regiones del mundo y cuánto se debe avanzar para lograr las aspiraciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Palabras claves: salud, educación, objetivos de desarrollo sostenible, desafíos, agenda 2030.

Abstract: Health and education are basic issues and essential pillars to achieve sustainable development to which the world today is aspiring to achieve by 2030. Both themes are transversal in the well-known 2030 Agenda and cannot be framed in a single objective (No.3 and No.4), because the rest of the goals and many of their targets also promote both topics directly and indirectly. The present article draws part of the panorama that today the world has in matters of health and education, exposing the most recently published data and information. In addition, regional gaps between the regions of the world are appreciated and how much progress must be made to achieve the aspirations of the Sustainable Development Goals.

Key words: health, education, sustainable development goals, challenges, 2030 agenda.

Introducción:

A partir del año 2012, se llevó a cabo un amplio y profundo proceso de consulta entre diversos actores, grupos, organizaciones internacionales, etc. con vistas a diseñar una nueva agenda de desarrollo, una vez concluido el periodo e los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y tomando como referencias las experiencias de los últimos años. Llegado el momento, se dio a conocer al mundo la Agenda 2030 y con ella los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Un total de 17 objetivos y 169 metas quedaron contemplados finalmente en los ODS. Esta nueva agenda tiene un carácter integral y universal, no solo diseñada para los países subdesarrollados (como fue el caso de los ODM), sino también para los desarrollados.

Tanto la salud como la educación son dos temas transversales y medulares en la nueva agenda. La salud y la educación tienen un objetivo específico dedicado- Objetivo No.3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades y Objetivo No.4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos-, y cada objetivo sus respectivas metas (13 metas el Objetivo No.3 y 10 metas el objetivo No.4). Hay que tener claro que ambos tópicos no solo pueden ser medidos única y exclusivamente por un solo objetivo pues el resto de los objetivos contemplados y muchas de sus metas tributan también a estos. En ambos se incorporaron las aspiraciones que formaron parte de los ODM y sumaron metas muy ambiciosas y para muchos muy difíciles de alcanzar, respondiendo de mejor manera a las necesidades globales del mundo de hoy.

Teniendo en cuenta las experiencias acumuladas en los últimos años, el presente y los pronósticos que se han elaborado hasta el momento sobre diferentes expertos a nivel internacional, no solo en materia de salud y educación, pareciera que los ODS serán otra aspiración que quedará no serán logrados en la mayoría de los países del mundo. En solo 15 años el mundo y cada uno de los países que lo integran debe haber hecho desaparecer la pobreza en todas sus formas; conseguido el empleo pleno, productivo, así como puestos de trabajo dignos cada ciudadano; acabado con el hambre y la malnutrición; alcanzado la cobertura sanitaria universal; erradicado un gran grupo de enfermedades de diversa naturaleza y complejidad; ofrecido educación primaria, secundaria y superior universal; puesto fin a la discriminación por motivos de género y suprimido toda forma de violencia contra las mujeres y las niñas, eliminado todas las leyes, las políticas y las prácticas discriminatorias; garantizado vivienda adecuada y asequible, agua, saneamiento, energía moderna fiable y acceso a las tecnologías de la comunicación para todos entre otros logros en materia ambiental.

Cuando combinamos esto con el hecho de que pasado ya más de dos años de puesta en marcha la agenda existen un conjunto de temas pendientes como el financiamiento, recogida de datos, rendición de cuentas, compromiso político, sistemas estadísticos, etc. sin duda parece obvio augurar desde este momento que no será tarea fácil alcanzar los ambiciosos ODS. Para ello se necesitan desde ya grandes transformaciones funcionales y estructurales y vencer todos los retos y obstáculos identificados, de lo contrario el 2030 llegará y el mundo solo tendrá para contar discretos avances en algunos casos, escasos logros en otros, grandes disparidades y muchas frustraciones.

Capítulo I: La salud en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

1.1 Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

“La salud es a la vez un resultado y un factor de progreso. Está en el centro de nuestra visión para un futuro sostenible, inclusivo y próspero”

Antonio Guterres, diciembre 2017.

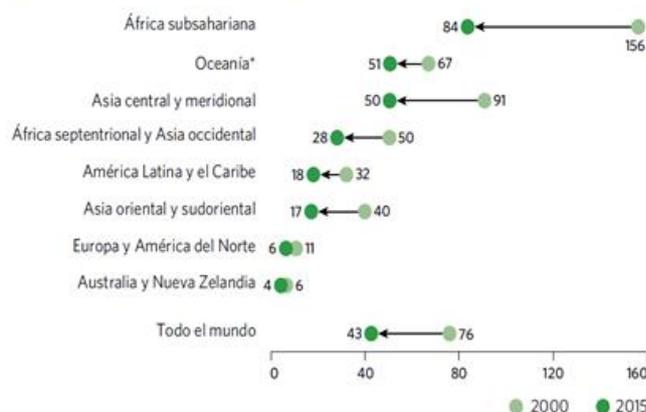
Desde la declaración de Alma-Ata en 1978 donde se aspiró a la “salud para todos” instituciones, personas y organismos internacionales han venido

reafirmando este tan necesario anhelo y aun hoy en la Agenda 2030 continua siendo aspiración a lograr en todo el mundo. Los ODS y en especial el *Objetivo No.3 Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades*, convoca a alcanzar logros sin precedentes en cuestiones sanitarias. Estos nuevos objetivos, retoman los temas contemplados en la agenda anterior (ODM) en materia de salud y quedan recogidos en un solo objetivo, los temas que en estos momentos se consideraron de prioridad, como la mortalidad infantil y materna; la salud reproductiva; enfermedades transmisibles y no transmisibles; asegurar el acceso y cobertura universal a la salud, adicciones, cuestiones de financiamiento, etc.

Aunque en estos objetivos se dedique unos especialmente a temas de salud, es necesario enfatizar que la salud humana es un tema transversal en la agenda, lo que significa que gran parte de los restantes objetivos y muchas de sus metas tributan a esta, de forma directa o indirecta.

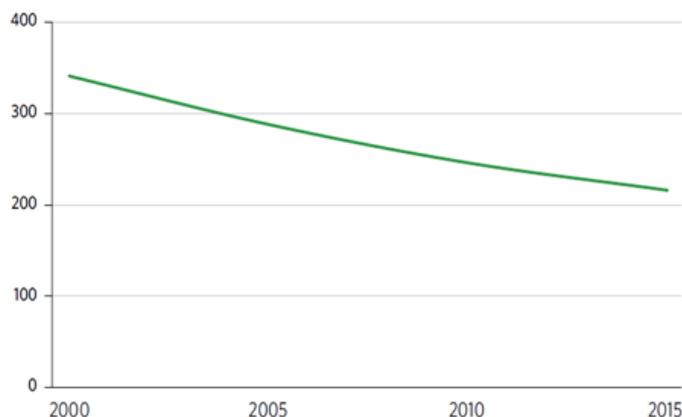
En materia de salud, existen una serie de indicadores que son de gran importancia y que desde hace muchos años atrás y hasta la actualidad, se le s ha dado un seguimiento notable. Las tasas de mortalidad materna e infantil es un ejemplo de lo dicho anteriormente y metas pendientes a cumplir en los ODM. El gráfico 1 y 2, muestra cómo se comportaron ambos indicadores durante el periodo de los ODM (2000-2015). Los datos registrados en 2015 son las cifras más actualizadas al cierre de 2017, por lo que al concluir los ODM solo se contaba con proyecciones para ese año. A escala global, se ha apreciado una reducción de ambos indicadores hasta 2015 pero esta reducción ha sido insuficiente y hoy continúan muriendo muchas mujeres y niños. Además existen grandes disparidades entre regiones y países, lo cual se puede apreciar cuando vemos las muertes que ocurren en la región de Europa y EE.UU y en África Subsahariana, siendo esta última la región con la mortalidad más elevada.

Gráfico No.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, 2000 y 2015
(muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos)



Fuente: Tomado del Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017.

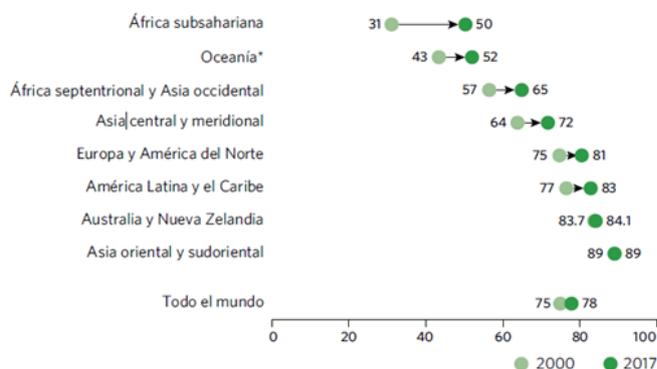
Gráfico No. 2 Tasa de mortalidad materna mundial, 2000-2015, (muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos)



Fuente: Tomado del Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017.

Para el año 2000 cerca del 75% de las mujeres entre 15 y 49 años de edad, casadas o en relación de pareja, estaban usando algún método anticonceptivo, existiendo grandes disparidades regionales. Para el 2015, la región de África Subsahariana resultó para ese año la zona donde menos porcentaje de mujeres tenían acceso a estos métodos (28%), seguida de Oceanía (39%). Para ese año la región de Asia Oriental fue la que mayor porcentaje alcanzó en este indicador (83%), según las estimaciones realizadas. En 2017 la cifra global llegó al 78%, lo que significa un aumento muy discreto con respecto al año 2000. Según estimaciones recientes, existen regiones donde se necesitan grandes esfuerzos para continuar ampliando el acceso a estos métodos y satisfacer las necesidades de las mujeres en este sentido. África Subsahariana y Oceanía (exceptuando Australia y Nueva Zelanda), son las más rezagadas, como muestra el siguiente gráfico No.3.

Gráfico No. 3: Proporción de mujeres en edades entre 15 y 49 años, casadas o que mantienen una unión estable, que vieron satisfechas sus necesidades de planificación familiar a través de métodos anticonceptivos modernos, 2000 y 2017, (estimado) (porcentaje)



Fuente: Tomado del Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017.

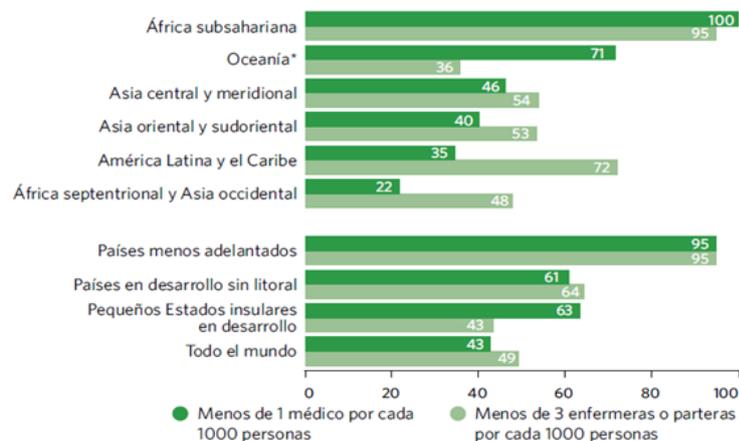
El acceso a estos métodos en regiones y zonas de pobreza o precariedades, se hace de gran importancia para lograr una planificación familiar adecuada. Es por

ello que las regiones y países más rezagados en este sentido necesitan multiplicar esfuerzos concretos y palpables que permitan el acceso a cada mujer que lo necesite, lo cual podría aliviar en gran medida otras problemáticas que coexisten.

Los recursos humanos en el sector de la salud es otro tema que merece especial atención para alcanzar el objetivo No.3 y sus metas. Estimaciones recientes plantean que existe hoy en el mundo un déficit de unos 18 millones de profesionales de la salud para poder alcanzar y mantener la cobertura sanitaria universal. Por otro lado, se calcula que el crecimiento de la población mundial, los cambios demográficos y epidemiológicos, así como el envejecimiento del actual personal sanitario, traiga consigo la creación de cerca de 40 millones de puestos de trabajo en este sector a nivel mundial hasta 2030, la mayoría, de estos, será en países de ingresos medianos y altos (OMS, 2016).

Según los últimos datos recientemente publicados a nivel regional también existen grandes disparidades apreciables en el gráfico No.4. El 43% de los países del mundo, cuentan con menos de 1 médico por cada 1000 personas y el 49% con menos de 3 enfermeras o parteras. Las regiones más críticas en este indicador son África Subsahariana –donde no existe un solo país que tenga al menos 1 medico por cada 1000 personas- y los clasificados como Países Menos Adelantados (PMA). En este grupo de países solo el 5% tiene al menos 1 médico y 3 enfermeras o parteras por cada 1000 personas.

Gráfico No.4: Proporción de países con profesionales de la salud insuficientes, 2005-2015 (últimos disponibles) (porcentaje)



Fuente: Tomado del Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017.

El fenómeno de la migración afecta notablemente los recursos humanos en el sector de la salud a nivel mundial. El movimiento de este personal capacitado puede verse en dos direcciones fundamentales. Por un lado, muchos salen de sus países de origen hacia países más desarrollados o más atractivos laboralmente. Por otro lado, otros muchos se quedan en sus países pero se mudan de las ciudades o zonas más rurales y/o pobres hacia las ciudades más desarrolladas. Esta migración se realiza en búsqueda de ganancias económicas, mejores condiciones laborales, mejores condiciones de capacitación, fundamentalmente, teniendo como objetivo el aumento en el nivel de vida de estos profesionales. En

este sentido y como se ha estado haciendo recientemente desde la OMS, es necesario que se lleven a cabo acciones y estrategias para garantizar la permanencia del personal sanitario capacitado en sus países de origen (generalmente países subdesarrollados), así como en las zonas rurales más pobres y vulnerables. De no lograr esto está claro que estos países no lograrán alcanzar las metas sanitarias para 2030 y por lo tanto mucho menos un desarrollo sostenible.

Los sectores público y privado a menudo compiten para atraer mano de obra del mismo conjunto de profesionales sanitarios cualificados. En este sentido, se hace muy necesaria la existencia real de una colaboración más estrecha entre los sectores público y privado para aprovechar al máximo al personal de salud, así como regular e incentivar el sector privado para encontrar la coherencia con los objetivos de salud del sector público (OMS, 2016).

Teniendo en cuenta la realidad del mundo de hoy, existen un conjunto de retos y/o obstáculos que habrá que superar para alcanzar los objetivos y metas propuestas. En materia de salud es necesario superar la insuficiente inversión en este sector, fundamentalmente en países de ingresos medios y bajos; superar las debilidades estructurales y funcionales de los sistemas de salud: garantizar el acceso igualitario a las medicinas y la tecnología médica; reducir considerablemente el precio de los medicamentos, tratamientos, etc.; invertir en I+D; lograr erradicar la resistencia a los antibióticos, lo cual pone al mundo entero en una situación muy peligrosa: entre otros muchos otros retos que podrían identificarse en el sector de la salud.

Lo cierto es que si bien los ODS, y específicamente el Objetivo No.3, contienen un conjunto importante de aspiraciones en materia de salud para hoy y el futuro más cercano, lo cierto es que existen muchos otros temas de salud que desde la OMS, organizaciones internacionales, actores políticos, etc. se trabajan en paralelo y que a mi consideración complementan los ODS.

1.2 Factura sanitaria de los ODS: un estudio pionero.

En julio de 2017, la revista *The Lancet Global Health* publicó un estudio que estima los costos y las ventajas de ampliar progresivamente los servicios sanitarios en 67 países de ingresos medianos y bajos donde vive el 75% de la población mundial para alcanzar las metas sanitarias propuestas en los ODS. El estudio abarca metas incluidas tanto en el ODS 2, 3, 6 y 7. Algunas metas y enfermedades no se incluyeron en el mismo por obstáculos para estimar sus costos asociados y la mejora de la salud que pueden conllevar, o por la falta de datos sólidos.

Este estudio elaboró dos escenarios: “*escenario ambicioso*” y “*escenario de mejora*”. En ambas, las inversiones en los sistemas sanitarios representan el 75% del total y el 25% restante se destina a medicamentos, vacunas y productos necesarios para prevenir o tratar determinadas enfermedades, así como para actividades diversas actividades (campañas capacitación, etc.). En cuanto a las nuevas inversiones se plantea que estas deberán aumentar durante el tiempo. En el “*escenario ambicioso*” será necesario destinar \$ 134 000 millones de dólares anuales iniciales hasta alcanzar unos \$ 371 000 millones en 2030 (significando

\$ 58 dólares por persona). Según se refiere, el 85% de estos costos pueden asumirse con recursos internos, no obstante 32 de los países más pobres sufrirán un déficit de financiación de \$ 54 000 millones de dólares anuales por lo que seguirán necesitando de la ayuda externa. Los países de ingresos altos, según refieren otros estudios realizados, podrán asumir la cobertura universal de servicios sanitarios esenciales a todos sus ciudadanos. En este escenario se aumentarían en 23 millones de nuevos trabajadores sanitarios y se construirían más de 415 000 nuevas instalaciones sanitarias. Estas inversiones aumentarían la proporción del PIB, correspondiente al gasto sanitario en los 67 países desde un promedio de 5,6% hasta un 7,5% y evitarían 97 millones de muertes prematuras. En el “escenario de mejora” se necesitaría aumentar las inversiones desde los \$ 104 000 millones de dólares anuales iniciales hasta \$ 274 000 millones en 2030 (\$ 41 por persona). Con esto se sumarían más de 14 millones de nuevos trabajadores en el sector; se construirían cerca de 378 000 nuevas instalaciones sanitarias; aumentarían la proporción del PIB correspondiente al gasto sanitario en un promedio de un 6,5% se evitarían cerca de 71 millones de muertes prematuras. La OMS tiene intención de actualizar estas estimaciones cada cinco años sumando nuevas metas en la medida que la información estadística esté disponible (The Lancet Global Health, 2017).

Capítulo II: La educación para el mundo

2.1 Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

“La educación es el arma más poderosa para cambiar el mundo”.

Nelson Mandela, 2003.

Otro tema transversal en la Agenda 2030 lo es sin duda la educación. En los ODS existen un conjunto de 10 metas que responden a un objetivo definido (Objetivo No.4): *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.*

En los ODM, la educación estaba también contemplada como un tema importante, aunque en esa ocasión el objetivo estuvo orientado a lograr la enseñanza primaria universal. Según datos recientemente publicados, la tasa de matriculación en la enseñanza primaria en las regiones subdesarrolladas para el año 2000 era de un 83% y para el año 2015 esta tasa aumentó a un 91%. Si bien se puede hablar de un aumento notable en este indicador, lo cierto es que como suele ocurrir este incremento no fue homogéneo en todas las regiones ni países, por lo que esta cifra enmascara brechas y disparidades. Asia Meridional y África Subsahariana son las más rezagadas en este sentido.

Si se toman otros indicadores importantes en materia de educación el mundo y se compran en el tiempo, es posible apreciar ciertos resultados que nos permiten dibujar una idea de cómo van las cosas en el tema a nivel internacional. Para el año 1990 la tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años de edad era del 83%, mientras que para 2015 aumentó hasta alcanzar el 91%, a pesar de este aumento existen más 103 millones de analfabetos en todo el mundo según las

últimas estimaciones. Asia Meridional y África Septentrional fueron las regiones que más avanzaron en este tema pero estos resultados no son suficientes, mientras Oceanía y África Subsahariana las más rezagas. Las guerras y conflictos internos son factores que atentan contra la vida humana, el desarrollo y por consiguiente la educación a cualquier nivel, según datos recientes, 21 millones de niños y niñas no asisten a la escuela por vivir en zonas de conflicto, aportando el mayor número países ubicados en África Septentrional y Asia Meridional. Este indicador suele ser muy susceptible a la fluctuación en la medida en que surgen nuevas zonas de conflictos o se profundizan las existentes, en un mundo que pareciera cada vez más inestable en este sentido (UNESCO^a, 2017).

Dentro de las metas contempladas en el ODS No.4, figura el acceso y culminación de la enseñanza primaria y secundaria. Según datos recientes, la cantidad de niños y niñas fuera del sistema educativo-tanto en primaria como secundaria-se ha reducido en el periodo 2000-2015 en alrededor de 100 millones. Según se muestra en la Tabla No.1 para el año 2000 existían en el mundo más de 374 millones de niños y adolescentes fuera del sistema educativo y en 2015 esta cifra disminuyó a un poco más de 264 millones. Si bien ha sido una reducción considerable, lo cierto es que se necesita acelerar y multiplicar esfuerzos para alcanzar el acceso universal al cual se aspira para 2030. Si se continúa a un ritmo como en los últimos 15 años no se alcanzará la meta propuesta y millones de niños y adolescentes en edad escolar permanecerán fuera de la enseñanza primaria y secundaria. La brecha de género también se ha acortado para ambos tipos de enseñanza en todo el mundo (UNESCO^b, 2017).

Tabla No.1. Cantidad de niños, adolescentes y jóvenes fuera del sistema educativo en el mundo (millones)				
	Hembras 2000	Varones 2000	Hembras 2015	Varones 2015
Primaria	57,8	42,4	32,4	29,0
Secundaria	145,4	128,6	98,5	104,4
Total global	374,1		264,3	

Fuente: Elaboración propia según datos de UNESCO^b: 2017.

Este resultado enmascara disparidades y especificidades que sin dudas conllevaría a un análisis más profundo. Para 2015, existían más de 61 millones de niños y niñas fuera de la enseñanza primaria. Según muestra la Tabla No.2, las regiones de África Subsahariana y Asia Central y Meridional son las regiones con peores cifras en este indicador, dando lugar a una gran brecha con respecto a las demás regiones del mundo. En todo el mundo, solo el 69% de los países alcanzó la paridad de género en 2015 en este tipo de enseñanza. Por otro lado, menos del 75% de los docentes de la enseñanza primaria son formados según los estándares internacionales (UNESCO^b, 2017; UNESCO^a, 2017).

Tabla No.2. Cantidad de niños/niñas fuera del sistema educativo en edad escolar primaria en 2015 (millones)

	Ambos sexos	Varones	Hembras
Norteamérica y Europa	2,1	1,1	0,9
América Latina y EL Caribe	2,9	1,6	1,3
Asia Central y Asia Meridional	11,0	5,2	5,8
Asia del este y Sudeste Asiático	6,9	3,6	3,3
Oeste Asiático y África del Norte	5,5	2,5	3,0
África Subsahariana	32,6	14,8	17,9
Oceanía	0,3	0,1	0,1
Mundo	61,4	29,0	32,4

Fuente: Elaboración propia según datos de UNESCO^b, 2017.

Para 2015 existían casi 203 millones de niños/niñas fuera de la enseñanza secundaria en todo el mundo. Las regiones de Asia Central y Meridional así como África Subsahariana se repiten como las regiones con más altas cifras en este indicador solo que en este tipo de enseñanza. África Subsahariana tiene la segunda peor posición, según se muestra en la Tabla No.3. Tan solo el 48% de los países de todo el mundo, alcanzó la paridad de género en el año 2015 (UNESCO^a, 2017).

Tabla No.3. Cantidad de niños fuera del sistema educativo en edad escolar secundaria en 2015 (millones)

	Ambos sexos	Varones	Hembras
Norteamérica y Europa	3,7	1,6	1,3
América Latina y EL Caribe	10,4	5,4	5
Asia Central y Asia Meridional	88,8	46,4	42,4
Asia del este y Sudeste Asiático	26,4	15,2	11,2
Oeste Asiático y África del Norte	12,9	6,1	6,8
África Subsahariana	60,1	28,9	31,2
Oceanía	0,5	0,3	0,2
Mundo	202,9	104,4	98,5

Fuente: Elaboración propia según datos de UNESCO^b, 2017.

Según estimaciones en el mundo hay más de 757 millones de personas incapaces de leer y escribir, lo que sin dudas es una cifra alarmante. Tan solo el 50 % de los países del mundo han integrado la Educación para el Desarrollo Sostenible en sus políticas. Es necesario que la otra mitad del mundo se sume de forma acelerada para lograr las aspiraciones de la nueva agenda. En 52 países subdesarrollados tan solo el 50% de las escuelas tienen cobertura sanitaria adecuada. Otro indicador con cifras alarmantes a nivel mundial es la cantidad de niños/niñas abusados o acosado en las escuelas en las inmediaciones de estas,

la cual sobrepasa los 246 millones. Alrededor de 3.200 millones de dólares se destinaron en 2015 a becas en todo el mundo pero según reportes estas ayudas fueron ofrecidas, en la mayoría de los casos, a países con mejores condiciones económicas y sociales y no a los más pobres y con mayores necesidades (UNESCO^a, 2017).

En el Marco de Acción para la Educación 2030, se plantea que los países deben gastar al menos entre el 4% y el 6% del PIB en educación y/o al menos del 15% al 20% del gasto público a esta esfera. Para el año 2015 (último año disponible), la media global del gasto público en educación fue de 4,7% del PIB, variando regionalmente desde un 2,8% en el Cáucaso y Asia Central a un 5,1% en Europa y Norteamérica. Los países de ingresos bajos apenas se llegó a un 3,7%, mientras que los de ingresos altos alcanzó un 5,1%. Para ese mismo año, el gasto público en educación fue el 14,1% del gasto público total a nivel global. En Europa y Norteamérica se destinó un 11,8% mientras que en África Subsahariana un 16,9%. Entre 128 países con información disponible en ambos indicadores, 33 gastaron menos del 4% del PIB en educación y destinaron menos del 15% del gasto público total a esta esfera (países como Japón, India, Pakistán, Chad y Bangladesh, por solo mencionar algunos). De no aumentar estos gastos y mantenerlos en el tiempo no será posible alcanzar las metas trazadas. Según se ha estimado, los países de ingresos bajos de medios bajos, enfrentaran una brecha financiera de para el sector de la educación de 39 mil millones de dólares imposibilitando así lograr las metas globales. Es necesario que la ayuda a la educación sea seis veces mayor que lo que fue en 2015 (12 mil millones). Aun hoy los donadores continúan dándole poca prioridad a la educación y en muchos casos no llega a los países que más lo necesitan (UNESCO, 2017).

Conclusiones

No pocos son los retos y obstáculos que en materia de salud y educación el mundo debe enfrentar. Para ellos es imprescindible que no se escatimen esfuerzos ni compromisos a los más altos niveles. Los países de ingresos bajos y medios deben invertir con mayor rapidez en salud y educación y lograr resultados concretos a pasos acelerados. Para ello, en muchos casos se necesitará que la ayuda externa llegue a donde más se necesite y con el volumen necesario. Es importante que los países desarrollados cumplan los compromisos en este sentido y contribuyan así al desarrollo de los países con economías más débiles.

En materia de educación los retos no son menos. Según se estima para alcanzar la educación primaria universal se necesitará formar 3,4 millones de nuevos docentes y 5,1 millones de estos profesionales para alcanzar la enseñanza secundaria universal (UNESCO^a, 2017). El financiamiento adecuado y la inversión en infraestructura docente deben acelerarse, sobre todo en países de ingresos medios y bajos. Resulta imprescindible que se capaciten a los profesores de los diferentes tipos de enseñanza de forma adecuada y según los estándares internacionales. Por ejemplo África Subsahariana tiene un porcentaje relativamente bajo de docentes capacitados en los niveles de enseñanza preescolar, primaria y secundaria (44%, 74% y 55%, respectivamente) y la mayoría de las escuelas de la región carecen de agua potable y electricidad. Es preciso además, que se mejoren las condiciones de las instituciones educativas que hoy ya existen y se aseguren las condiciones necesarias, acabar con la

corrupción y el lucro, reestructurar los sistemas educativos a tono con las exigencias y conocimientos científicos actuales sobre el proceso enseñanza-aprendizaje.

Como puede dibujarse el presente mundial en salud y educación el logro de los ODS dirigidos a ambos temas pareciera algo casi utópico. Lo cierto es que si no se aúnan esfuerzos y se movilizan los recursos materiales y humanos que realmente se necesitan de forma acelerada, muy poco se logrará. Por el momento hay que decir que la labor es titánica pero no imposible. Los ODS también deben servir para perfeccionar los sistemas de recogida de datos y estadísticas nacionales y comprometer a los países a rendir cuentas en cada uno de los temas contemplados, lo que permitirá conocer con mayor inmediatez cómo van cumpliendo los países las metas propuestas y dónde y cuánto se necesitará multiplicar acciones concretas y resultados.

Bibliografía

OMS (2016). Personal y servicios de salud. Proyecto de estrategia mundial de recursos humanos para la salud: personal sanitario 2030. Informe de la Secretaría. A69/38.

The Lancet Global Health (2017). Financing transformative health systems towards achievement of the health Sustainable Development Goals: a model for projected resource needs in 67 low-income and middle-income countries. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30263-2](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30263-2)

UNESCO (2017). Global Education Monitoring Report 2017/18.

_____ (2017^a). Educación para transformar vidas: metas opciones de estrategias e indicadores.

_____ (2017^b). Reducing global poverty through universal primary and secondary education. Policy paper 32 / fact sheet 44.

_____ (2018). Integración del ODS 4 – Educación 2030 en la formulación de políticas y planeamiento para todo el sector.

Banco Mundial (2017). Poner fin a la pobreza extrema. Informe anual. Disponible en: www.bancomundial.org

OMS (2017). World health statistics 2017: monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals. Disponible en www.who.int

The Lancet (2017). Financing health systems to achieve the health Sustainable Development Goals. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30294-2](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30294-2)

Naciones Unidas (2017). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

WHO (2017). New Perspectives on Global Health Spending for Universal Health Coverage. Global report. Disponible en www.who.int

OMS (2017). Cuarto informe de la OMS sobre las enfermedades tropicales desatendidas.

Grupo Banco Mundial (2018). Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación.

PNUD (2016). Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

UNESCO (2015). Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. La educación para todos 200-2015, logros y desafíos.

4

La guerra comercial de Estados Unidos. Posibles impactos para México

Dr.C. Mariano Bullón Méndez⁸⁹
Investigador del CIEM

Resumen: La investigación realizada analiza los impactos de la guerra comercial actual para México. Destaca que México estaría obligado a buscar el incremento de la productividad del trabajo para poder asimilar las condiciones del nuevo acuerdo en materia de mercado laboral, al encarecer el costo de la fuerza de trabajo, lo que pudiera encarecer los costos de producción para la industria automotriz y de partes y piezas mexicanas, reduciendo la competitividad de las exportaciones.

Palabras clave: Guerra comercial, proteccionismo, unilateralismo

Abstract: This investigation analyzes the impacts of the trade current war for Mexico. It highlights that Mexico would be forced to look for the increment of the productivity of labor to be able to assimilate the conditions of the new agreement as regards to labor market, what could increase the production costs for industries and reduce the competitiveness of national exports.

Words key: Trade war, protectionism, unilateralism

Introducción

Ante el hecho tangible e innegable de la guerra comercial desatada por Estados Unidos, tal vez como una reacción a la crisis global y multidimensional interminable de más de 10 años, crisis que ha evolucionado hasta ahora con un movimiento *in crescendo*, y cuyas consecuencias son impredecibles, resulta imprescindible analizar en contexto el lugar y papel de diferentes actores y las posibles dinámicas e impactos de esta guerra en sus economías.

Es así, que se han escogido tres importantes actores en el sistema de relaciones internacionales: el promotor de la guerra (Estados Unidos), la presunta víctima (no la única, China) y la segunda economía de la región de América Latina y el Caribe (México), como objeto de análisis en el presente trabajo, cuyo objetivo será dar una panorámica preliminar e inconclusa del escenario actual en desarrollo, en

⁸⁹ MA en Filosofía, Doctor en Ciencias Filosóficas, con perfil sociológico, economista, profesor e investigador titular. Actualmente trabaja en el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), en Cuba como investigador a tiempo completo en el tratamiento de los temas de integración birregional entre América Latina y El Caribe y Asia, énfasis en México y China y es becario del Centro de Estudios China – México, Cechimex, en la Facultad de Economía de la UNAM, en México.

este triángulo de países y sus relaciones comerciales bajo el influjo de la guerra, a la vez que se analizará la capacidad de reacción de México a la misma.

En correspondencia, el trabajo está estructurado como sigue: un primer acápite sobre el contexto actual, influenciado por la propia guerra comercial en curso. Otro segundo versará sobre el triángulo Estados Unidos, China y México, su dinámica geopolítica, incluyendo un análisis de los posibles impactos de la guerra sobre las economías. En el tercero, se analizará en particular el caso de México, a la vez que los retos y las posibles respuestas de este país para enfrentar la misma. El trabajo cierra con un conjunto de conclusiones preliminares para el análisis futuro de un fenómeno que aún resulta incipiente.

Capítulo I: Principales determinantes de la situación regional, hemisférica y global actual

Lo primero que destaca y resulta necesario en el análisis, es tomar en cuenta y tratar de explicar los posibles impactos de algunos principales determinantes de la situación regional, hemisférica y global actual, tales como:

El proteccionismo y unilateralismo que se expanden por el mundo, no importa la latitud geográfica en que se encuentre enclavada una economía, unidos a la guerra comercial ya en curso, desatada por EE.UU., no sólo contra China, sino también contra Europa y la región de América Latina y El Caribe, bajo el lema de “*America first*” y “*Make America big again*” son fenómenos que afectan a todas las economías, produciendo un efecto de contagio vía comercio y flujos de capital.

Se produce una distorsión y contracción del comercio mundial, como consecuencia de la subida de los aranceles y la aplicación de nuevas medidas no arancelarias, que lejos de contribuir a mejorar el desempeño externo de las economías, lleva al aumento los déficits comerciales, no contribuyen a generar nuevas fuentes de empleo y tienden al incremento de los precios en el mercado minorista. Estados Unidos no escapa a esos efectos *bumerán*.

La volatilidad de los mercados financieros y la llamada financierización de la economía, que afectan a diario el valor de las monedas, depreciándolas en mayor medida e introducen incertidumbre en todas las operaciones de inversión y en la dinámica de los flujos de capital, fenómenos que ya están instaurados estructuralmente; el crecimiento exponencial del endeudamiento externo asociado⁹⁰ y la contracción de la capacidad de pago del servicio de la deuda por los países por las mismas situaciones ya planteadas arriba, introducen más presión e incertidumbre en el mundo. Y se avizora una nueva crisis de impago a mediano plazo, según los principales analistas.⁹¹

Esta tendencia se refuerza con el retorno de la Reserva Federal de Estados Unidos (*Fed*) a la normalidad, a través de la aplicación de las políticas restrictivas, o sea la llamada *reversión cuantitativa*, expresada en la subida gradual y sistemática desde fines de 2015 de las tasas de interés referencial interbancarias, que unido a la reciente reforma fiscal puesta en práctica por la Administración

⁹⁰ La deuda externa a escala planetaria ya rebasa los 182 billones de dólares estadounidenses. Ver: msn noticias. 21 de octubre de 2018.

⁹¹ Ver: Informes recientes de Goldman Shacks; estimaciones reiteradas al respecto de Joseph Stiglitz y de Paul Krugman, y declaraciones de Noam Chomsky, entre otros.

Trump impactan negativamente en el valor de las monedas y los flujos de inversión a escala planetaria. No se observan excepciones.⁹²

Otro de los determinantes radica en el calentamiento global y el cambio climático, asociados a causas antropogénicas, algo ya probado científicamente⁹³ y la retirada en enero de 2017 de EE.UU., principal emisor *per cápita*, del Acuerdo de París 2015, junto a los insuficientes recursos destinados a la mitigación y adaptación al cambio⁹⁴, así como al desarrollo de las energías renovables, y como consecuencia la persistencia del círculo vicioso que se genera con la continuada emisión de los gases de efecto invernadero (GEI), que amenaza con la destrucción a mediano plazo del *hábitat* sobre la Tierra.

Y finalmente, las guerras interminables, que datan desde 2001 con la invasión de Estados Unidos a Irak, el posterior inicio de la guerra en Afganistán (2003) y las nuevas amenazas militares que se ciernen sobre la humanidad, incluso de estallido de conflictos con la utilización eventual de armas de destrucción masiva (ADM) como son las termonucleares.

Todos estos factores generan indudablemente un entorno de incertidumbre y unipolaridad, que impacta negativamente sobre la estabilidad necesaria para el desarrollo, el multilateralismo indetenible en expansión y la multipolaridad creciente en un mundo en transición hacia un nuevo orden no unipolar, que va a estar regido por otras reglas diferentes a las establecidas en 1944 en Bretton Woods y más tarde en San Francisco (1945), que dieron origen al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI), así como a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), respectivamente, al final de la Segunda Guerra Mundial, instituciones creadas con la finalidad de generar seguridad regional y global, estabilidad y desarrollo, aunque no ha sido equitativo en las diferentes regiones, y que va a estar matizado por la participación creciente de nuevos actores regionales y globales, que reclaman su lugar en el sistema de relaciones internacionales.

Como resultado, se inaugura la práctica de una nueva geopolítica⁹⁵, cada vez más compleja y diversa, con un escenario donde aparecen formas más sofisticadas de hacer política por viejos y nuevos actores emergentes no

⁹² Ver para ampliar en factores de contexto, del autor (Bullón 2018a): Los mega-acuerdos comerciales y la integración en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Posibles impactos globales y regionales. En Temas de la Economía Mundial Nro. 34, Septiembre 2018. Disponible en: www.ciemm.cu/publicaciones/

⁹³ Ver: Informes periódicos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés).

⁹⁴ Se entiende por mitigación la acción de trabajar por reducir las emisiones y como consecuencia las afectaciones que se puedan producir en un futuro a consecuencia del calentamiento global y el cambio climático, mientras que la adaptación se refiere a la creación de condiciones para menguar los impactos negativos de los cambios ya producidos por la acción del hombre.

⁹⁵ Sin demeritar los debates existentes sobre la definición y en aras de la mejor comprensión, se asume como la teoría de las relaciones internacionales, que se basa en el estudio de la importancia de los territorios, entendidos como espacios geográficos ocupados y transformados por las comunidades humanas, con sistemas organizacionales determinados y recursos a su disposición, en la determinación y defensa de los intereses y los medios para alcanzar los objetivos de política exterior, que previamente son definidos.

tradicionales, estos últimos que reclaman obviamente un espacio en la elaboración de las reglas del juego en el campo de la economía, las finanzas y en el posicionamiento en cuanto al control, la extracción, la distribución y el consumo, es decir el manejo de los recursos naturales estratégicos, la mayoría no renovables y, por tanto, agotables, en el sistema de las relaciones internacionales, o sea en el Gran Tablero de Ajedrez (Brzezinsky, 1997) actual.

A los efectos del análisis posterior, los países se pudieran clasificar convencionalmente, según su peso y la capacidad decisoria de que dispongan en el sistema de relaciones internacionales, que se determinan básicamente por los factores de poder, de la siguiente manera: en elaboradores de reglas (*rule makers*), tomadores de reglas (*rule takers*), compartidores de reglas (*rule shakers*) y, por último los rompedores de reglas (*rule breakers*) (Serbin 2018: 20-21), lo cual se verá más adelante para el caso concreto de los tres actores seleccionados.

Capítulo II: a geopolítica y la guerra comercial en el triángulo

Para la región y para el mundo entero, pero sobre todo para Estados Unidos, estará presente el reto de evadir la Trampa de Tucídides⁹⁶, que como bien ha planteado el periodista y analista Alfredo Jalife-Rahme en sus artículos, nos llevará a que “el verdadero desafío consistirá en derrotar el determinismo histórico del surgimiento de una potencia que desplaza a la decadente potencia hegemónica: plasmado en el factor Tucídides (el temor de Esparta ante el ascenso de Atenas que provocó la Guerra del Peloponeso, más de 2 mil años atrás), y en el ascenso de Alemania que perturbó a Gran Bretaña hace más de 100 años” (Jalife-Rahme 2018).

Al respecto, y según Gideon Rachman, del Financial Times, quien se refiere a la guerra comercial desatada por Estados Unidos contra China en particular, “un marxista pronosticaría que los intereses comerciales prevalecerán, y que, como resultado, pronto habrá una tregua en la guerra comercial entre EU y China. Un partidario de la teoría ‘realista’ de las relaciones internacionales supondría que una potencia establecida como EU y una potencia en ascenso, como China, inevitablemente se enfrentarán, y que, por lo tanto, las tensiones económicas y estratégicas seguirán aumentando. Y alguien que cree que la historia está impulsada por accidentes diría que ninguna teoría puede explicar cómo se desarrollará la situación, ya que mucho depende de los impredecibles seres humanos” (Rachman 2018).

Y continúa: “Es esta disputa geopolítica —no la económica— lo que me hace pensar que la evaluación ‘realista’ de la rivalidad entre EU y China probablemente sea el enfoque más acertado. Así que aunque Trump decida posponer sus planes de aumentar los aranceles a China en la cumbre G20, una tregua comercial con China probablemente no dure mucho, dada la creciente rivalidad entre las potencias” (Rachman 2018).

Mientras con relación a la guerra comercial, “Hank Paulson, el ex secretario del Tesoro estadounidense, habló de una ‘cortina de hierro económica’ descendiendo entre EU y China. Aun sin el Sr. Trump en la Casa Blanca, estamos entrando en

⁹⁶ Para ampliar, ver, de este autor, “La Trampa de Tucídides”. La Jornada. 3 de Junio de 2012, y “El memorándum Crowe”. La Jornada. 24 de abril de 2013, ambos en la sección Bajo la Lupa.

un 'largo invierno' en las relaciones entre EU y China. El Sr. Trump añade una imprevisibilidad adicional (Luce 2018).

Más allá de enfoques, es muy poco probable que alguien se atreva a pronosticar con exactitud total lo que pudiera pasar en los próximos años. A menos que se llegue a un acuerdo firme entre Estados Unidos y China en la reunión del G-20 a fines de mes en Argentina. Y que luego se cumpla por ambas partes. Sería un planteamiento esperanzador para la realidad económica del mundo actual, aunque el grado de probabilidad de que ocurra se inscriba en el campo de la indeterminación, similar al "principio de incertidumbre de *Heisenberg*", que plantea la imposibilidad de conocer al mismo tiempo y con exactitud velocidad y posición de una partícula, aplicable complejo mundo actual.

Menos aún, si se toma en cuenta lo que algunos llaman la *Doctrina Gelatina*⁹⁷ de Donald Trump (Díaz 2018:13, 15), fundamento de su accionar desde que asumió el cargo. Esta doctrina ha caracterizado desde los primeros momentos su Administración, cuyo contenido consiste en una suerte de coherencia de la incoherencia y la incertidumbre. No se trata de simple retórica, sino de algo que se inscribe en el campo de la geopolítica, que afecta comercio e inversiones, y también la estabilidad monetario-financiera a escala planetaria.

En ese sentido, el Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC) tampoco es solo comercio, sino que incorpora la seguridad energética de Estados Unidos y de toda América del Norte, y el tema de la emigración por lo que significa en materia de seguridad. El comercio es sólo una especie de pretexto para la renegociación del Tratado original, que se hizo por exigencia y bajo presión de Estados Unidos todo el tiempo y que deja pendientes muchos temas concernientes a la guerra comercial.⁹⁸

En contraste, por parte de México la política exterior, al parecer no está completamente diseñada aún por el nuevo equipo del gobierno electo. Al respecto, resulta altamente significativo que el tema ocupe solo 20 páginas en el Programa de Nación de Morena para 2018-2024, un voluminoso documento de 415 páginas.

Finalmente, a los efectos de este trabajo y en base al relacionamiento necesario entre ellos, y en función del objetivo planteado, se considerarán como principales actores en ese entorno ya descrito, caracterizado por la inestabilidad y marcado por la creciente incertidumbre, a Estados Unidos, China y México, como la tríada que decide en términos prácticos las dinámicas que se generan en la región americana bajo la influencia de las propuestas de la Iniciativa china de Una Franja, Una Ruta (BRI, en inglés) y su reciente ampliación a ALC, así como de la

⁹⁷ Algunos analistas plantean que la política exterior de Estados Unidos se sustenta en la Doctrina Gelatina, que explican por la desconfiguración de las reglas de juego a partir del ascenso de Trump a la presidencia y por sus continuos giros, muchas veces contradictorios e incongruentes, donde prima su carácter imprevisible y amorfo (como la gelatina). Ver: Díaz Müller. Donald Trump y la sombra de la guerra fría. Archipiélago. Revista Cultural Nuestra América. Número 100/Año 25/abril – junio 2018. Pp. 8-15. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM, www.cialc.unam.mx

⁹⁸ Es el caso de los aranceles para las exportaciones de acero y aluminio hacia Estados Unidos, las regulaciones en el pago de la fuerza de trabajo, las cuotas de exportaciones hacia Estados Unidos con techo también en automovilística y el artículo 32 del nuevo Tratado (USTR 2018), que regula los tratados comerciales con economías de no mercado.

futura evolución del US México Canada Agreement (USMCA) o T-MEC (en español), cuya firma deberá producirse a fines del mes de noviembre de este año, en la Cumbre del G-20, en Argentina. Luego vendría el proceso de discusión y aprobación en los respectivos parlamentos y su entrada en vigor, de ser ratificado, en la segunda mitad de 2019.

Para una primera aproximación, se tomarán en cuenta los llamados factores de poderío de los países⁹⁹, estos son: tamaño y tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), magnitud y dinámica poblacional, existencia o no de determinados recursos naturales y su cantidad, nivel de desarrollo científico – tecnológico alcanzado y su dinámica, condiciones de su geografía (orografía, recursos navegables, calidad de los suelos, entre otros), capacidad bélica potencial y demostrada, así como la capacidad para el establecimiento de alianzas. La información para el análisis se tomará básicamente de los datos recientes del Banco Mundial (BM), salvo que se indique algo en contrario.¹⁰⁰

Si seleccionamos algunos de estos datos, veremos claramente en un hipotético cuadro comparativo, que Estados Unidos, primera potencia mundial, dispone de 325 millones de habitantes (mmh), abarca una superficie de 9,147 millones de km², factura un PIB anual de 19,39 billones (bn) de dólares (2016), invierte en I + D el 0,5% de su Producto, su Inversión bruta en capital fijo (IBKF) es del 19,5% del PIB y tiene un ingreso per cápita de 59, 531 dólares al año, constituyendo su mercado el más grande del mundo.

China, por su parte, segunda potencia, con 1, 386 mmh, una superficie de 9,388 millones de km², un PIB real anual de 12,24 bn de dólares, invierte en I + D el 2,06% del Producto, su IBKF es del 41,88% del mismo, y dispone de un ingreso per cápita de 8, 826 dólares, con el segundo mercado en rápida expansión.

Mientras que México, segunda economía de la región de América Latina y El Caribe (ALC), dispone de 129,3 mmh, una superficie de 1,943 millones de km², un PIB real de 1,15 bn de dólares, invierte en I + D 2,79% del Producto, en IBKF un 22,3%, y el ingreso per cápita es de 8,902 dólares al año, constituyendo también un mercado nada despreciable, tanto en términos de consumo como por su capacidad para la absorción de inversiones.

A partir de estos datos, EE.UU. clasificaría con mucha distancia como *rule maker*, China en una categoría en tránsito de *rule shaker* hacia *rule maker*, mientras que México tendría que conformarse con una categoría intermedia entre *rule taker* y *rule shaker*. Señal de que ni en comercio ni en inversiones y, sin excepción en ninguno otro de los campos fundamentales en que se clasifican o dividen las relaciones internacionales estos tres actores tendrían igual peso y fuerza en el sistema, quedando siempre México en desventaja con los otros dos.

⁹⁹ Ver: Roberto González Gómez. Teoría de las relaciones políticas internacionales. Editorial Pueblo y Educación. La Habana, 1990, y Posguerra fría y “orden mundial”: la recomposición de las relaciones internacionales. En Temas, Nro. 9, enero- marzo 1997, pp. 88-97.

¹⁰⁰ Ver: World Bank, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>, datos de 2017.

Contrario sensu, uno de los principios del derecho internacional, refrendados en la Carta fundacional de la ONU, en la ya mencionada Conferencia de San Francisco (1945) reconoce la igualdad soberana de los Estados, sin embargo resulta obvio que no todos en la práctica van a tener la misma capacidad de ejercer ese derecho.

En consecuencia y según la clasificación anterior, EE.UU. estará en condiciones de hacer o de ejercer todos sus derechos (incluso los imaginarios o fabricados por interés imperial, que se presentan al mundo bajo la denominación de “*defensa de los intereses nacionales*”, y que se pueden encontrar a miles de kilómetros de distancia en términos de geografía, derecho internacional y cultura), empleando cualquier medio, incluso los militares, sin respetar mucho los derechos de los demás; China también, aunque en menor medida y con métodos más sutiles y amigables, y hasta ahora no incluyendo la fuerza de las armas, mientras que México estaría en mucha menor capacidad relativa con relación a los otros dos actores en el actual entorno internacional, especialmente en materia de consecución de los objetivos de política exterior. Y eso ocurre, a pesar de la larga y rica tradición diplomática con que cuenta. Son limitaciones establecidas por la geopolítica.

Resultaría muy importante también considerar en posteriores estudios, las principales diferencias entre formas, instrumentos y principios utilizados en la formulación e implementación de la política exterior, incluyendo el campo de las relaciones económico-comerciales y, en correspondencia de las diferencias en las formas utilizadas en el comercio y las inversiones, y en materia de transferencias tecnológicas y sus condiciones, practicadas por cada uno de los actores seleccionados.

Finalmente, sería vital también analizar las debilidades y peligros que emanan de la inter-dependencia entre los actores para cada uno de ellos, así como las fortalezas y oportunidades que se pudieran derivar del nuevo contexto para los tres actores, algo sobre lo que se tratará brevemente en los acápites posteriores, énfasis en el caso de México.

Sobre el tema de la relación triangular entre China, Estados Unidos y México, resultan significativos los análisis que introduce en sus trabajos Enrique Dussel Peters en los que se refiere a un importante conjunto de hechos, tales como al desplazamiento de México de su principal mercado Estados Unidos por socios asiáticos, con un papel significativo de China, ejemplificando en las variaciones porcentuales del comercio, y haciendo énfasis en el creciente déficit comercial de México con China (concentra el grueso del déficit de la región con ese país asiático), así como llama la atención sobre las importantes diferencias estadísticas entre las que presenta China y las presentadas por México, lo cual según el autor no altera el resultado del análisis, entre otros temas, antes de pasar a relacionar un grupo de importantes propuestas. (Dussel 2018a: 85-86) (Bullón 2018c:8-9)

Con relación al mismo tema Luis Rubio, a su vez destaca el papel crucial que pudiera desempeñar China en la relación triangular con México y Estados Unidos como factor minimizador de incertidumbre (Rubio 2018:12-13). Este es un tema que concierne directamente a México, sobre todo en la época pos renegociación del Tratado recientemente finalizada.

Por su parte Simón Levy-Dabbah, refiriéndose a la misma importante temática, añade varios puntos sustantivos: las amenazas y tensiones generadas por la Administración Trump, el papel del petroyuan y su creciente utilización internacional, la seguridad fronteriza y el narcotráfico, la seguridad alimentaria de México, el comercio y las implicaciones de la retirada de Estados Unidos del Tratado Transpacífico de Cooperación Económica, conocido por TPP y el medioambiente, todos temas cruciales en las relaciones trilaterales (Levy-Dabbah 2018:32-46).

Por su parte, a partir de enero de 2018, China ha pasado a un novísimo discurso muy difundido por los medios de prensa y presente en el quehacer diario de la diplomacia pública china, así como en las relaciones bilaterales y multilaterales que establece China con los distintos bloques regionales, centrado en la creación de una “Comunidad de destino Común” para la Humanidad, que incluye obviamente la propuesta de extensión de la BRI hacia la región de ALC, ya mencionada, abarcando junto con los temas de cooperación en economía, comercio y finanzas cada vez más explícitamente todo lo relacionado con la cultura, la política, los idiomas, los valores y otros elementos que se enmarcan en una concepción mucho más amplia que la inicial planteada en 2013 (Bullón 2018c:3-4).

En ese sentido, según Enrique Dussel Peters, “es indispensable que México defina una agenda económica en el corto, mediano y largo plazo en su relación con China.” (Dussel 2018:64). Al día de hoy, el tema constituye todavía una importante asignatura pendiente para México y para el nuevo gobierno.

Capítulo III: El caso de México. Retos y posibilidades de respuesta

Las relaciones entre México y EE.UU. se han caracterizado históricamente por una inter-relación, donde ha primado la dependencia mexicana hacia este país en los aspectos económico-comerciales, financieros y en materia de inversiones. Por tanto, México estará obligado a buscar opciones para dar respuesta al nuevo contexto en materia comercial, política e institucional, deberá buscar nuevos mercados y establecer nuevas estrategias, al tiempo que reanima su economía con políticas domésticas más efectivas o relanzando las reformas que no han arrojado, hasta ahora, los resultados esperados. Tendrá también que aprender a negociar en defensa de sus intereses nacionales, en aras de alcanzar mayor independencia económica y política (Bullón 2017: 83).

México, en estos momentos se encuentra sujeto a aranceles del 25% para el acero y del 10% para el aluminio en sus exportaciones a Estados Unidos. Y puede que el T-MEC se firme con este tema pendiente pues el propio Ildefonso Guajardo, principal negociador ha declarado recientemente que se trata de temas independientes, algo que no se planteaba en esos términos el 30 de agosto y con posterioridad, pues se afirmaba que la firma del T-MEC estaba condicionada al levantamiento de este gravamen, que también afecta a Canadá.

Habría que añadir como atenuante a estos dos elementos desfavorables, la importancia excepcional que le confiere a México la posición geográfica privilegiada que tiene en el Hemisferio Occidental, con un istmo de sólo 300 kilómetros de costa a costa, conectando tanto por el Atlántico como por el Pacífico con Europa y Asia, respectivamente.

Una última variable imprescindible a tomar en cuenta en el análisis: México posee una condición de relativa ambigüedad geográfica y política, al formar parte de América del Norte y a la vez ocupar el lugar de segunda economía de la región de ALC. Esta situación se ha reflejado en términos de políticas, sobre todo a partir de 1994, con la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), recientemente renegociado. (Bullón 2018:1). Sería una situación susceptible de ser revertida mediante la aplicación de las nuevas políticas, que al parecer prestarán mayor atención a la región, según Programa de gobierno anunciado (Programa de Nación de Morena 2018-2024).

Por tanto, México está compulsado por las vulnerabilidades internas y externas, ya descritas, a disminuir la inter-dependencia con relación a Estados Unidos, tratando de buscar un margen de desacople, a la vez que minimiza su dependencia de carácter subordinado a este país. El aprovechamiento de las oportunidades que pudieran derivarse del incremento y fortalecimiento de sus relaciones con China podría ser un factor facilitador. No se trata de un tema estrictamente económico – comercial, sino que se inscribe en el espectro de la geopolítica debido a la relación multidimensional entre las tres economías y la diversidad de intereses existentes.

De lograrse esto, México estaría mejor dotado para el relanzamiento de las reformas domésticas en curso¹⁰¹, así como para la ejecución exitosa del Programa de nuevas medidas anunciadas por el gobierno recién electo en su Plan de Nación de Morena 2018 - 2024, con el consiguiente impacto positivo en el necesario crecimiento de la economía y en un mejor desempeño de las variables externas (Bullón 2018b:2).

En esa dirección, en la presentación de los Lineamientos del Programa de Nación de Morena 2018-2024, el propio Presidente electo Andrés Manuel López Obrador plantea que: "...mantendremos relaciones de amistad y cooperación con los países de América Latina y el Caribe. A México le conviene acercarse aún más, y no sólo en lo económico, a naciones de África, Europa, Asia y Oceanía. (Lineamientos básicos del Proyecto alternativo de Nación 2018:19) (Bullón 2018c:7).

Mientras tanto, en ese contexto se aprecia entre las fortalezas para México que su comercio con Estados Unidos se ha ido desconcentrando con el tiempo (Dussel 2018a:65-66), a la vez que "poco a poco, China está reorientado su economía hacia el consumo, lo que podría disminuir sus característica competitiva, a la vez que se abren oportunidades para exportaciones mexicanas a su mercado." (Rubio 2018:16), algo que podría favorecer a México en su enfrentamiento a la guerra comercial.

El propio Luis Rubio refleja, que "El tamaño del mercado chino en la actualidad no tiene parangón con ningún otro...". (Rubio 2018:16)

De modo, que el tamaño infrecuente del mercado chino y su diversidad de necesidades, muchas de ellas nuevas y que se pueden incluso estimular,

¹⁰¹ La posición del gobierno electo, hasta ahora, ha resultado relativamente ambigua, planteando en su discurso la reversión de todas o de algunas de las reformas del gobierno saliente, y el lanzamiento de nuevos programas direccionados con otros objetivos o para ser ejecutados con otros medios.

podrían constituir una ventaja comparativa para México a la hora de exportar y continuar con su política de desconcentración comercial (Bullón 2018b:17).

Otra fortaleza en la relación bilateral, en este caso generada por China, que pudiera permitir en el mediano y largo plazo comerciar entre los dos países en otra moneda diferente al dólar, radica en que “El petroyuan cuenta con el respaldo de Rusia (el mayor productor de petróleo del mundo en 2016) y nació en junio de 2017...A diferencia de otros intentos pasados de romper con la venta de petróleo en dólares (Irak y Libia), ahora la situación es diferente, porque el petroyuan nace bajo el paraguas nuclear que Moscú le brinda a China” (Levy-Dabbah 2018:34).

En esas circunstancias, México debe ver como una oportunidad a aprovechar, el crecimiento continuado de la clase media china, ya que este se traduce en el crecimiento de un mercado potencial en expansión, capaz de convertirse en mayor consumidor de productos mexicanos.

Según Raúl Urteaga, coordinador general de Asuntos Internacionales de la Secretaría (ministerio) de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), México puede ser no solo proveedor, sino que también los capitales chinos pudieran desempeñar un importante papel para hacer inversiones en México, orientadas a la exportación e inclusive para el mercado doméstico mexicano. (Xinhua 2018e). A esto habría que añadir que, en el sector de la manufactura, existe preponderancia de sectores como los electrónicos, eléctricos y en general de alta tecnología donde México ha desarrollado ventajas comparativas importantes en el ámbito del comercio exterior con Estados Unidos.

Pero además de estos productos tecnológicos, el aguacate, los berries y el tequila también tienen muchas oportunidades de aumentar las exportaciones a China, según explica Jenny Wang, directora de la Asociación de Empresarios Zhonghua en México (Xinhua 2018a).

Con relación a México, referido también explícitamente al campo del comercio, Rubén A. Valdez Hoffay Calvo, escribe en ese mismo sentido, que constituye una necesidad para México “no continuar dependiendo de un solo socio comercial, Estados Unidos” y abunda en los ejemplos concretos de potenciales exportaciones de México hacia ese enorme mercado, el más grande del mundo (Valdez 2016: 66).

Algo adicional negativo, que caracteriza a México es que con grandes mercados potenciales, como los de “...Australia, Brunei, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam [que] son países que integran el acuerdo, [...] México no tiene acuerdos comerciales, como sí los tiene con el resto de los integrantes como Japón, Canadá, Perú y Chile a través de la Alianza del Pacífico” (Levy-Dabbah 2018:38).

En este contexto, habría que tomar muy en cuenta que “China ve a México como un importante mercado de destino y proveeduría de productos y servicios.” (Anguiano 2018:48), algo que se puede añadir todavía no se ha aprovechado suficientemente (Bullón 2018c:17).

Otro aspecto propositivo puntual planteado, que pudiera ayudar a México a dar respuesta a los retos de la guerra comercial, se centra en que “Un aspecto fundamental de una agenda comercial en el mediano plazo deberá consistir en

buscar incrementar el valor agregado y el contenido tecnológico de las exportaciones mexicanas hacia China y cerrar las brechas con las importaciones provenientes de China. Las instituciones multilaterales, regionales y bilaterales prevén explícitamente la temática para su implementación en instrumentos concretos” (Dussel 2018a: 69).

La situación se agrava con el hecho de que en el caso de la proveeduría y Cadenas de Valor, el 75% de los insumos para la industria automotriz son importados y en el caso del turismo, el 40% de los mismos son también importados. A partir de lo cual se plantea la necesidad del desarrollo de la industria local, para incrementar el Valor Añadido (VA) en las producciones y exportaciones. Este hecho se agrava todavía más, dado que la dependencia externa de México es elevada y ha crecido del 27,83% en 1993 al 77,5% en 2017. (El Universal 2018) (Bullón 2018c:18-19).

Con el objetivo de hacer énfasis en las posibilidades que ofrece China para México, la futura secretaria de Economía (SE) de México, Graciela Márquez, ha destacado que la visión de China sobre el multilateralismo y las relaciones económicas internacionales es una apuesta por la "mitigación" de los efectos negativos del libre comercio desde un punto de vista global.

Márquez expuso, en una entrevista con Xinhua concedida en el marco de una visita a la primera Exposición Internacional de Importaciones de China (CIIE), que el comercio genera "ganadores", pero "también hay perdedores" y hasta ahora los efectos desfavorables de los intercambios libres se han tratado de contener en el materia de políticas nacionales y no más allá (Xinhua 2018c).

"La propuesta china ahora es justamente que esa mitigación se haga en una concertación en distintos ámbitos globales. Esa creo que es la diferencia", afirmó. A su juicio, por lo que apuesta el país asiático es por un "hagámoslo entre todos", puesto que "hay muchos países en los que estas políticas de mitigación no han sido exitosas y, por tanto, se genera un rechazo al libre comercio y la globalización" (Xinhua 2018c).

Al respecto, y en sintonía con este planteo, en lo que resulta al parecer un atisbo de coherencia de una política todavía en proceso de conformación por el equipo del nuevo gobierno, el director general de ProMéxico, Paulo Carreño, aseguró que la apuesta de China por la apertura en un momento "en el que todavía soplan vientos de proteccionismo" comercial "oxigena" a los países que creen en las ventajas de "la integración global" (Xinhua 2018c).

No se puede perder de vista el hecho que, como señala Ignacio Bartesaghi, "El déficit comercial de la región con China está focalizado en México". Según cifras de la Secretaría de Economía mexicana, el déficit comercial de México con China alcanzó casi los 70 mil millones de dólares en 2017. Por cada dólar que México exporta a China, importa unos 11, calcula la revista mexicana de negocios Expansión. Suramérica, en cambio "tiene una relación comercial más equilibrada", compara Bartesaghi (El Observador 2018).

Tal vez esto se deba, entre otros factores, a que la relación comercial de México con China se caracteriza porque existe mucho más comercio competitivo y mucho menos complementario. La relación comercial de México con Estados Unidos a través del NAFTA es totalmente diferente, hace que el patrón comercial de México sea más sofisticado, que exporte máquinas, autos, lo mismo que está exportando

China. Aunque es cierto que muchas partes de productos que México produce son chinas. Y esto es parte de lo que ha atacado el presidente estadounidense, Donald Trump, con la renegociación del NAFTA”, recientemente concluida, como aclara el analista uruguayo (El Observador 2018).

En esa misma dirección, el presidente de la Asociación de Empresarios Zhonghua en México, Jin Jiachi ha planteado que "China continuará sin tregua una estrategia abierta de beneficio mutuo y ganar-ganar, e implementará una política de liberación y facilitación de comercio e inversión de alto nivel, además de promover un patrón abierto de vinculación entre la tierra y el mar, entre oriente y occidente" (Xinhua 2018d).

Por otra parte, y contrario a lo que la mayoría de los analistas y estudiosos del tema han planteado, y según un informe de Citibanamex, las condiciones que se han creado actualmente permiten pensar en que la guerra comercial no es del todo mala para México, una vez que puede ocupar ciertos espacios que quedarán abiertos en el mercado chino con la imposición de aranceles. (Xinhua 2018a). Se trata de la tesis de que las crisis hay que aprovecharlas y tomar de ellas las oportunidades que se abren.

En este entorno comercial, y bajo criterios de competencia efectiva de comercio entre México y China en el mercado de importaciones de Estados Unidos, con montos significativos y preponderancia de mercado de los dos países, el potencial de mercado para los productos mexicanos es significativo, ya que asciende a 125 mil millones de dólares, asegura Citibanamex. En ese estudio que retoma Notimex, Citibanamex asegura que “el universo de importaciones de China calculado que se afecta por la imposición de aranceles asciende a 236 mil millones de dólares” (Xinhua 2018e).

Lo que no se conoce con exactitud es que, dado el volumen de comercio de China hacia Estados Unidos, en materia de guerra de aranceles, ya China está llegando al tope de sus posibilidades. Es decir, de continuar la subida de los aranceles cada vez a más partidas, China quedaría sin con que responder en materia de comercio a Estados Unidos, aunque dispondría de instrumentos tal vez más poderosos como son los mercados financieros y el petroyuan, que muchas veces se desconocen, llegando incluso a subvalorarse.

De modo que, para México el choque comercial entre los dos colosos puede convertirse en una ventaja, toda vez que existe la posibilidad de que algunas empresas chinas vayan a invertir en México, pero para exportar a Estados Unidos, con lo cual se beneficiaría México obviamente.

Por su parte Wood piensa que China “va a seguir siendo un actor muy importante a nivel nacional y a nivel mundial”, sin embargo no ve una relación muy cercana entre México y China durante este sexenio (Xinhua 2018a).

Ya en el campo de las inversiones y de la geopolítica, resulta paradigmático el caso de China, con relación al tema de las energías renovables, ya que: “...El objetivo no es solo que China dependa menos del petróleo y el gas extranjeros, sino que no se encuentre en desventaja económica ante Estados Unidos, cuyo crecimiento recibirá el impulso de sus exportaciones de petróleo y gas a China. Los objetivos del gigante asiático también son estratégicos. Si se coloca a la vanguardia de la energía verde, Beijing espera convertirse en un exportador de energéticos que rivalice con Estados Unidos y dé a otros países la oportunidad

de comprar menos petróleo y gas en el extranjero, y, al mismo tiempo, de reducir sus emisiones de carbono” (Myers 2018:62-63) (Bullón 2018c:19).

En el campo de los energéticos, habría que tomar en cuenta, que China produce 3,9 millones de barriles diarios (mbd), e importa 70% del petróleo que consume y crecerá hasta el 80% en 2030 (Myers 2018:64), y “La apuesta...por la energía renovable tiene por finalidad mejorar su seguridad nacional.” (Myers 2018:65). Actualmente, China obtiene el 24% de su energía de fuentes renovables. En contraste, Estados Unidos depende en un 15% solamente (Myers 2018:66) (Bullón 2018c:19).

A propósito, este es uno de los temas tratados ampliamente en el Programa de Nación, el de la energía (Programa de Nación de Morena 2018-2024:166-187), prestándose atención especial al relacionado con la importancia que para la economía del país adquieren las energías renovables y también a la necesidad de la reconversión de la matriz energética, muy dependiente de los combustibles fósiles, para lo cual se hace necesario expandir la utilización de fuentes renovables, además de aplicar lo que algunos llaman contrarreforma energética, relacionada con el incremento de la inversión productiva para ampliar la deprimida producción de crudo nacional e incrementar las capacidades de refinación, a la vez que se restringen las exportaciones de crudo (Bullón 2018c:16).

En este sector podrían encontrarse puntos de contacto entre las políticas de ambos países, dado el caso que China desarrolla exitosamente las tecnologías en materia de fuentes renovables, y dispone de suficientes recursos financieros, que está ofreciendo a través de la BRI, como para apoyar a México en esa empresa.

Un factor adicional que favorece en todo sentido a México, consiste en que como consecuencia de la guerra comercial “...La gran reducción de inversiones chinas en Estados Unidos genera una enorme ventana de posibilidades de atraer inversiones hacia México. Asimismo, existe una gran necesidad de desarrollo en infraestructura en México, la cual se puede financiar mediante coinversiones con la banca central china.” (Levy-Dabbah 2018:43) (Bullón 2018c:20).

Mientras tanto, el hecho de “*jugar*” en todas las posiciones, condición que le otorga el ser signatario de variados tratados, ha proporcionado a México al menos dos ventajas potenciales adicionales en materia de comercio e inversiones. Una: la posibilidad de poder aprovechar todas las oportunidades de cada uno de los formatos donde participa y dos: influir en impulsar o frenar la toma de decisiones según le convenga o no, respectivamente.

Sin embargo, estas ventajas no parecen haber sido aprovechadas suficientemente, por tanto, de cumplirse las amenazas de la nueva administración norteamericana, con la aplicación de políticas proteccionistas y a través de negociaciones bilaterales, México se verá obligado a potenciar su comercio con el resto del mundo y ampliarlo en particular con la región de América Latina y el Caribe y, por supuesto también con China.

También México tendría que aprovechar mejor las ventajas de los procesos de integración, insistiendo en incrementar los lazos comerciales con las diferentes economías dentro o fuera de la región y buscar nuevas alternativas económicas, para estar en condiciones de enfrentar la situación de los continuos choques externos, incluido el efecto Trump (Bullón 2017:93), y su guerra comercial.

Son hechos, que deberán ser sopesados detenidamente, para sacar la ventaja que el país necesita con la finalidad de avanzar en los programas del nuevo gobierno. Para ello México debería decidirse sin demora a ingresar al club de los ya más de 70 miembros de la BRI, países de todas las latitudes, incluidas importantes economías de la región, y no rezagarse en el tiempo (Bullón 2018c:20).

Conclusiones

México, según los factores de poderío de que dispone hoy por hoy, constituye sólo una potencia regional media. Sin embargo, a pesar de no ser una gran potencia, tiene varios factores a su favor, no suficientemente explotados aún: es la segunda economía de la región ALC (con un PIB real de 1,15 bn de dólares a 2017 y una población de 129 millones de habitantes), además tiene membresía en la OMC, en la OCDE y 13 tratados comerciales firmados con más de 50 países.

A estos factores se suma, que tiene una posición geográfica privilegiada en la región, al estar situada con costas al Atlántico y al Pacífico, con un istmo en Tehuantepec muy estrecho (300 km), capacidades portuarias instaladas o en perspectiva, entre otras disponibilidades, que se constituyen en fortalezas. Debería explotar más estas potencialidades.

También estaría obligado a ingresar a la BRI y al Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII, por sus siglas en inglés), con la finalidad de mejorar el acceso al financiamiento necesario para la ejecución de los programas de gobierno anunciados y a la vez incrementar el comercio con el país asiático, minimizando la dependencia histórica de Estados Unidos, lo que ayudaría a sortear mejor los impactos de la guerra comercial que se le hace al mundo entero y se viraliza a través de los circuitos comerciales y financieros en un economía globalizada. México no es precisamente la excepción. De hecho no las hay, porque como se sabe las guerras comerciales no dejan vencedores (Christine Lagarde).

En contraste, todavía no ha firmado TLC con China, su segundo socio comercial, mientras que en la región lo aventajan en este aspecto varias economías que sí lo tienen: Chile y Perú, entre otras. Aunque algunos autores lo consideran innecesario por el poco impacto arancelario que produciría (Dussel, 2018a:68), la firma de un Tratado tal podría facilitar el comercio con este enorme país, que es el segundo importador del mundo, y el primer exportador, y que sigue siendo responsable a pesar de la desaceleración de su economía, del 30% del crecimiento del PIB planetario.

Pero, sobre todo, tendría sin dudas un impacto político inmediato, que facilitaría con un alto grado de probabilidad el relacionamiento bilateral y sobre esa base el incremento del comercio y de los flujos de capital (Bullón 2018c:21), mismos que servirían de antídotos contra los efectos nefastos de la guerra comercial y del enfrentamiento geopolítico entre las dos potencias mundiales, ambos socios comerciales de México.

A esos elementos habría que añadir, que existe una correlación recíproca directa y probada, que no siempre se toma en cuenta en los análisis y propuestas revisados. Es la que existe entre la economía y la política (recordar a K. Marx y V.I. Lenin), donde la determinación económica de última instancia siempre

termina imponiéndose (Marx), pero donde también el papel de la política ante una coyuntura determinada puede resultar decisivo e indicar el rumbo a seguir (Lenin). Para que eso ocurra tiene que haber suficiente voluntad política y condiciones objetivas para su puesta en práctica. Eso, además de financiación (Bullón, 2018c:22).

En idioma chino el término crisis se representa con dos ideogramas: el primero significa peligro, el segundo oportunidad. México debe aprovechar la agudización de la crisis que genera la guerra comercial entre Estados Unidos y China, que a su vez es una respuesta a la crisis ya instalada, para aprender mejor a hacer negocios con China y continuar diversificando sus exportaciones, a la vez que trata de disminuir su dependencia estructural de Estados Unidos.

En ese sentido, y como resultado del T-MEC, México estaría obligado a buscar el incremento de la productividad del trabajo para poder asimilar las condiciones del nuevo acuerdo en materia de mercado laboral, al encarecer el costo de la fuerza de trabajo, lo que pudiera encarecer los costos de producción para la industria automotriz y de partes y piezas mexicanas, reduciendo la competitividad de las exportaciones (Bullón, 2018c:22-23).

Bibliografía

- Anguiano Roch, E. 2015. China en el Mundo del Siglo XX. Cuadernos de Trabajo. Universidad Nacional Autónoma de México Facultad de Economía Centro de Estudios China-México Número 3, 2015.
- Brzezinski, Z. 1997. *The Grand Chessboard*. American Primacy and its Geostrategic Imperatives, Nueva York: Basic Books.
- Bullón Méndez, M. 2017. La economía de México en el nuevo contexto de las relaciones con EE.UU. Revista Temas de la Economía Mundial. Centro de Investigaciones de la Economía Mundial. Nro. 32, septiembre de 2017. La Habana, Cuba. Disponible en: www.ciem.cu/publicaciones/
- _____ 2018a. Los mega-acuerdos comerciales y la integración en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Posibles impactos globales y regionales. Revista Temas de la Economía Mundial. Centro de Investigaciones de la Economía Mundial. Nro. 34, septiembre de 2018. La Habana, Cuba. Disponible en: www.ciem.cu/publicaciones/
- _____ 2018b. Cambio de modelo de desarrollo en China. Retos y oportunidades para la región de América Latina y el Caribe. Caso México. Trabajo presentado en el Cuarto Seminario Internacional “América Latina y el Caribe y China: condiciones y retos en el siglo XXI”. Red ALC – China, UNAM, México, 28 – 30 mayo 2018.
- _____ 2018c. La Iniciativa Una Ruta, Un Camino (BRI, en inglés) de China para la región de América Latina y El Caribe (ALC). Retos y oportunidades. Caso México. Cechimex, FE, UNAM. Informe final de investigación. Octubre – noviembre 2018. 32 pp. Inédito.
- CRIES. 2018. América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales. Andrés Serbin (Editor). Icaria Editorial, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Díaz Müller, L. T. 2018. Donald Trump y la sobra de la guerra fría. Archipiélago. Revista Cultural Nuestra America. Número 100/Año 25/abril – junio 2018.

- Pp. 8-15. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México, www.cialc.unam.mx
- Dussel Peters, E. 2018a. La relación económica México-China: hacia una agenda en el corto, mediano y largo plazo. En: Agendasia, Comexi, Cechimex (2018). Hacia una Agenda Estratégica entre México y China. Enrique Dussel Peters – Simón Levy-Dabbah Coordinadores. Sierra Mojada 620-502, Lomas de Chapultepec, Ciudad de México, C.P. 11000. www.consejomexicano.org, pp. 58-72.
- _____ 2018b. Retos para construir una comunidad con un destino común para América Latina y el Caribe y China. Reforzando y construyendo nuevas instituciones. En: International Conference on the Community of shared future for mankind and China – Latin America Relations. Sponsored by Shanghai Academy Institute of Global Studies, Shanghai University. Organized by Center for Latin American Studies, Shanghai University. 22 – 23.9.2018, pp. 93-109.
- El Observador. 2018. ¿Qué se importa y exporta entre China y América Latina? Declaraciones de Ignacio Bartesaghi a DW. 8 noviembre 2018. Disponible en: <https://www.dw.com/>. Consultado el 15 de noviembre de 2018.
- Fernández, R. y Diego Cándano. 2016. *Propuesta para que México descifre a China*. En: La relación México-China. Desempeño y propuestas para 2016-2018. Enrique Dussel Peters Coordinador. DR© Unión de Universidades de América Latina y el Caribe Circuito Norponiente del Estadio Olímpico, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F. Primera edición: 2016 ISBN: 978-607-8066-23-0 Hecho en México, pp. 22 – 28.
- Gobierno Chino. 2016. Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe. 24 de noviembre de 2016. Consultado el 28 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t1418256.shtml>
- González Gómez, R. 1997. Posguerra fría y “orden mundial”: la recomposición de las relaciones internacionales. En *Temas*, Nro. 9, enero- marzo 1997, pp. 88-97.
- _____ 1990. Teoría de las relaciones políticas internacionales. Editorial Pueblo y Educación. La Habana, 1990.
- Miers Jaffe, Amy. 2018. El gigante verde. La energía renovable y el poder chino. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Julio – septiembre 2018. Volumen 18, Número Tres 2018. México. Pp. 62/70
- Morena. 2018. Proyecto Nación 2018 - 2024. Plan-de-Nación-de-Morena. Pdf.
- Observatorio de la Política China (2015). CELAC – China. Plan de Cooperación (2015 – 2019). Pdf.
- Rachman, G. 2018. ¿Por qué un acuerdo entre Trump y Xi estaría destinado al 'fracaso'? *Financial Times*. El Financiero. México. 20 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://www.ft.com> Consultado el 20 de noviembre de 2018.
- USTR 2018. United States-Mexico-Canada Agreement Text. Office of the United States Representative. Executive Office of the President.
- World Bank 2018. Datos de 2017. Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. Consultado el 12 de noviembre de 2018.
- Xi, Jinping. 2014. “Build a Community of Shared Destiny for Common Progress. Keynote Speech by H. E. Xi Jinping, President of the People’s Republic of China”.

- China at Latin-American and Caribbean Countries Leaders Meeting”. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, July 18.
- Xinhua. 2018a. China y Latinoamérica unidos para promover el multilateralismo y crear certeza para el desarrollo global, 20 de noviembre 2018. Disponible en: <http://mexicoxport.com/>. Consultado 22 de noviembre de 2018.
- _____ 2018b. Director de ProMéxico cree que la apertura de China “oxigena” contra “vientos de proteccionismo”, 7 de noviembre 2018. Disponible en: <https://Spanishxinhuanet.com/>. Consultado 20 de noviembre de 2018.
- _____ 2018c. Elogia Graciela Márquez visión multilateral de China. 5 de noviembre 2018. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/>. Consultado 20 noviembre 2018.
- _____ 2018d. Inauguran la séptima edición de la feria comercial China-México. 6 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://spanish.people.com.cn> . Consultado 21 noviembre 2018.
- _____ 2018e. Relación agroalimentaria entre México y China, con gran potencial para el futuro. 4 de noviembre 2018. Disponible en: <http://spanish.xinhuanet.com/>. Consultado 15 noviembre 2018.

5

Reflexiones sobre economía y política en la construcción del socialismo en Cuba

Dr. José Luis Rodríguez
Asesor CIEM

Resumen: Se abordan las condiciones específicas que cada proceso revolucionario, el de la Unión Soviética y el de Cuba han enfrentado en el camino hacia la sociedad socialista. En el trabajo se reitera la idea acerca de cómo el programa de transformaciones económicas como el que hoy enfrenta la Revolución cubana, atraviesa la necesaria solución de estos problemas partiendo de la adecuada combinación de los factores económicos, políticos y sociales.

Palabras clave: Socialismo, nacionalización, contradicciones, relaciones monetario-mercantiles

Abstract: The research studies the specific conditions confronted by both revolutionary processes in the Soviet Union and in Cuba faced toward reaching the socialist society. There is an idea reiterated in the work about how the program of economic transformations that Cuba develops today crosses the necessary solution of many problems though finding the appropriate combination of the economic, political and social factors.

Key words: Socialism, nationalization, contradictions, monetary-mercantile relationships

Introducción

Desde que los clásicos del marxismo plantearon la necesidad de sustituir el sistema capitalista por una sociedad superior, surgió la necesidad de pensar entre los revolucionarios de todo el mundo sobre cómo sería posible construir una nueva sociedad de carácter socialista.

Marx y Engels no tuvieron oportunidad de analizar una experiencia práctica –si se exceptúa la Comuna de París durante su breve existencia en 1871- ni de formular criterios definitivos sobre la transición al socialismo. Solamente en la conocida obra de Marx “Crítica al Programa de Gotha”, el gran pensador esbozó algunas ideas concretas sobre cómo podía preverse que sería la sociedad socialista, particularmente en lo referido a la existencia de un período de transición entre el capitalismo y el socialismo. En alguna medida también Engels trataría algunos de estos temas en su obra “Anti-Dühring”.

Por su parte Lenin enfrentó por primera vez la experiencia práctica de la transición al socialismo a partir en 1917 con el triunfo de la Revolución de Octubre en la Rusia de los zares. La complejidad de este proceso –que había surgido precisamente en uno de los polos más atrasados del capitalismo en el mundo, a partir del desarrollo desigual de ese sistema- implicó la indispensable reformulación de la táctica y la estrategia de la construcción socialista, luego de la singular experiencia del llamado Comunismo de Guerra, generado por las condiciones de guerra civil y agresión extranjera que sufrió la naciente República de los Soviets entre 1918 y 1921.

Lenin trabajó febrilmente hasta su muerte en enero de 1924, tratando de aplicar una estrategia flexible que permitiera sobrevivir primero al naciente estado soviético para avanzar al mayor ritmo posible después en la construcción de la nueva sociedad.

Capítulo I: Condiciones en que triunfa la Revolución de Octubre

Fue preciso lidiar entonces con la dura realidad de que no bastaba la nacionalización de los medios fundamentales de producción para ponerlos en función de los intereses fundamentales de la sociedad a través de la acción consciente de un Estado de obreros y campesinos, pues en una sociedad con alrededor de un 80% de población campesina pobre –que solo había superado el período histórico de la servidumbre feudal en 1861- la socialización de la producción suponía una profunda transformación, basada en un fuerte proceso inversionista, unido a un elevado nivel educacional para superar la herencia de una mentalidad mercantil enraizada en el pueblo durante siglos de feudalismo y un capitalismo incipiente, para sustituirla por una visión solidaria y colectivista. Ese proceso, que por otro lado demandaba transitar por el reconocimiento de un determinado nivel de relaciones capitalistas de producción durante un tiempo más o menos largo, comenzó con la proclamación de la NEP en 1921.

Solo mediante ese complejo cambio de mentalidad y un gradual crecimiento de las fuerzas productivas bajo el impulso de la clase obrera en el sector industrial y –lo más importante aún en las condiciones de Rusia- con la cooperativización de la propiedad agrícola,¹⁰² luego de llevar a cabo una profunda reforma agraria, sería posible emprender el camino hacia una sociedad superior.

Por otra parte, en el desarrollo inicial de la URSS, Lenin vio más lejos y fue capaz de comprender los enormes peligros que asechaban a la revolución si no se canalizaban adecuadamente las fuerzas del mercado desatadas por la NEP mediante una conducción política a la vez firme y flexible y contando con la unidad de la vanguardia revolucionaria de aquella sociedad. Ya muy enfermo dictó lo que sería su testamento político alertando sobre esos peligros y

¹⁰² Al respecto Lenin plantearía “Con la NEP nosotros le hicimos una concesión al campesino como comerciante, al principio del comercio privado; precisamente de ello se desprende (al contrario de lo que algunos piensan) la enorme importancia de la cooperación” V.I. Lenin “La última lucha de Lenin. Discursos y escritos (1922-1923)” (Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2011, p. 244).

especialmente sobre la lucha por el poder en la dirección soviética – particularmente entre Stalin y Trotsky- y sus nefastas consecuencias.¹⁰³

Lamentablemente, lejos de un proceso de desarrollo de la cooperación agrícola gradual, se implementó la colectivización forzosa entre 1928 y 1933 y la lucha por el poder de la facción encabezada por Stalin acabó eliminando físicamente la dirección del Partido Bolchevique en las purgas llevadas a cabo en los años 30.

Estos errores –no superados autocríticamente con posterioridad- unidos a la ausencia de una verdadera cultura y conciencia socialista en las masas; en medio de una visión economicista del desarrollo; sufriendo la ausencia del conocimiento indispensable para comprender la capacidad de lucha y adaptación del sistema capitalista para sobrevivir y avanzar para el logro de sus objetivos, sumado a la pérdida de la ejemplaridad y la comisión de múltiples errores por muchos dirigentes de los partidos revolucionarios en el poder en Europa Oriental, crearon las condiciones para la destrucción de los países socialistas europeos a partir de 1989 y del Estado Soviético en 1991.

Capítulo II: Condiciones en que triunfa la Revolución Cubana

Si difíciles habían sido las condiciones en que triunfa la Revolución de Octubre, no lo serían menos las que enfrentaría la Revolución Cubana en enero de 1959.

En la experiencia de Cuba, nuevamente se evidenció que el elemento más complejo en la construcción de una sociedad socialista radica precisamente en los factores objetivos y subjetivos que deben conjugarse para ese propósito.

De inicio en este último aspecto, los casi 60 años que nos separan del triunfo de la Revolución muestran que lograr a corto plazo un cambio de mentalidad en el pueblo para subordinar conscientemente los intereses individuales a los intereses de la colectividad, adquiriendo una elevada disciplina laboral y social, solo se logra -muchas veces-en situaciones límite, en las que se alcanza un nivel de conciencia para el sacrificio individual necesario –incluso- para dar la vida en la defensa del suelo patrio.

Sin embargo, más allá de esos momentos sublimes de heroísmo, se requiere una tenacidad y una firmeza muy arraigadas para –mediante el esfuerzo cotidiano- labrar poco a poco la voluntad de cambio que permita alcanzar un estadio superior para la sociedad y el individuo. A su vez, ese esfuerzo está sometido –objetivamente- a las condiciones laborales y de vida en que transcurre la existencia de la población, bien sea para trascenderlas asumiendo el sacrificio a conciencia de que se trata de alcanzar un objetivo superior, o para reorientar el proyecto de vida buscando otras alternativas que aseguren la sobrevivencia individual al margen de los intereses colectivos.

Y es que se trata de un proceso en el que la imagen de un mundo y una vida mejor solo se perciben como proyectos a lograr en un período de tiempo, que

¹⁰³ Sobre este punto Lenin destacaría "...lo principal en la cuestión de la estabilidad son tales miembros del Comité Central como Stalin y Trotsky. Considero que las relaciones entre ellos constituyen la mitad de ese peligro de escisión que se podría evitar, y para lo cual, en mi opinión, serviría a propósito el aumento de miembros del CC de 50 a 100." Ibid., p. 212.

muchas veces requiere del esfuerzo de varias generaciones y donde –sin embargo- el costo de las enormes transformaciones que deben llevarse a cabo se paga día a día. A ello se añade el dominio en el mundo que ejercen los medios de comunicación que transmiten los mensajes de la sociedad consumista propios del capitalismo desarrollado, en una circunstancia donde ya no es posible aislarse completamente de su influencia, especialmente con el desarrollo alcanzado por las modernas tecnologías de la información.

Para entender la importancia de los factores subjetivos en las transformaciones revolucionarias resulta aleccionadora una etapa en la que se puso a prueba como nunca la voluntad de avanzar en la preservación del proyecto socialista pese a todos los obstáculos y dificultades. Se trata del período que abarca los años que han transcurrido desde que en 1990 comenzara la crisis del Período especial, al desaparecer el socialismo en la URSS y Europa Oriental, lo que planteó un desafío inédito y de enormes proporciones a la Revolución cubana.

Por un lado, desaparecía entonces la posibilidad de obtener los recursos corrientes y fondos de inversión en las condiciones favorables que habían preservado al país de sufrir el impacto de la dinámica explotadora y excluyente del capitalismo a escala mundial y las peores consecuencias del bloqueo económico norteamericano.¹⁰⁴ Por otra parte, resultaba inaplazable un cambio sustancial en el modelo económico vigente, incluyendo las relaciones de propiedad, para garantizar la supervivencia frente a la crisis, lo que a su vez suponía bordear un camino donde los errores estratégicos podían conducir a una catástrofe sin remedio, en medio de un deterioro real y objetivo de las condiciones de vida de la sociedad cubana.

Las decisiones adoptadas entre 1990 y 1991 trataron de dar continuidad a las transformaciones emprendidas a partir del proceso de rectificación de errores y tendencias negativas del quinquenio anterior,¹⁰⁵ pero con la desaparición de la URSS en diciembre de 1991 tal propósito resultó imposible de alcanzar durante un período tiempo más o menos largo. Era entonces preciso hacer un alto en el camino de la construcción socialista y concentrarse en la preservación al máximo posible de lo alcanzado para sobrevivir hasta que pudiera iniciarse una gradual recuperación.

La estrategia adoptada entonces suponía resistir la crisis al menor costo social posible y reinsertar el país bajo las nuevas condiciones de la economía internacional y frente a los cambios que se avecinaban en el ámbito doméstico.

A la altura del segundo semestre de 1993 las carencias y sacrificios de la población rayaron los límites de lo posible para garantizar la supervivencia en el terreno de la alimentación, cuando el insumo calórico y proteico diario descendió a 1 863 kilocalorías y 45,7 gramos respectivamente, de un mínimo de 2 218 kilocalorías y 56 gramos de proteína que se consideraban indispensables, en medio de un incremento de los precios minoristas de 4,2 veces en relación a

¹⁰⁴ En 1990 el costo del impacto del bloqueo se estimaba en 30 000 millones de dólares.

¹⁰⁵ Este proceso se propuso superar los errores cometidos en la implantación en la sociedad cubana de un modelo económico muy similar al soviético con posterioridad a 1975. Esta expectativa se recogía aún en octubre de 1991 y aparecía en los documentos del IV Congreso del PCC celebrado en esa fecha.

1989. A ello se añadió la casi total desaparición del transporte público y la reducción de la generación eléctrica a un 38% de la capacidad total existente en 1994, entre los impactos de mayor significación para la población, en medio de una caída del 34,8% del PIB en tres años.¹⁰⁶

En esas circunstancias las transformaciones de mayor calado en el modelo de reproducción de la economía cubana se hicieron inaplazables y fue preciso adoptar medidas para restablecer un mínimo de condiciones con vistas a frenar los crecientes desequilibrios materiales y financieros del país al tiempo que se iniciaba un proceso de adecuación de las relaciones de producción a las posibilidades que brindaba el limitado desarrollo de las fuerzas productivas en esos momentos.

Fue preciso entonces –junto al reequilibrio financiero interno, que suponía una drástica modificación en las relaciones de distribución- transformar las relaciones de propiedad para incentivar formas productivas más acordes con circunstancias en las que el Estado no podía disponer de los recursos para la reanimación de significativos segmentos de la propiedad estatal, todo ello sin privatizar masivamente la propiedad pública, tal y como había sucedido en los países de Europa oriental y la antigua URSS después de 1989, provocando una verdadera catástrofe humanitaria en esos pueblos en su tránsito al capitalismo neoliberal.¹⁰⁷

En otro plano de análisis puede decirse que en el seno de las relaciones de producción existentes hasta entonces, el margen de flexibilidad entre la distribución del excedente económico y su creación a partir de una propiedad estatal mayoritaria, había llegado a un nivel crítico tal que no quedaba otra alternativa que reconocer el marcado retroceso del proceso de socialización – proceso que se había impulsado hasta entonces con un apoyo externo ahora inexistente- y considerar objetivamente el creciente aislamiento económico relativo que se había acrecentado entre los diversos actores de la producción social.

La situación que se presentaba ponía en un primer plano la necesidad de revalorizar el papel de la propiedad estatal y la planificación en la reproducción social, al tiempo que se imponía dar un cauce apropiado a las nuevas relaciones sociales que emergían en el contexto de la propiedad cooperativa, privada y mixta, correlacionadas con un mayor espacio para las relaciones monetario-mercantiles y el mercado.

Este proceso se desarrolló rápidamente entre el segundo semestre de 1993 y el año 1994, pero siempre con la perspectiva de recuperar en algún momento futuro no lejano la posibilidad de retornar a un modelo de gestión estatal preponderante más eficiente. De ahí que la mayoría de las decisiones se consideraron como una

¹⁰⁶ Ver de Angela Ferreol Alfredo González, Didio Quintana y Victoria Pérez “Cuba: Crisis, ajuste y situación social (1990-1996)” Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1998 y de Juan Ferrán “Informe sobre el consumo de la población” Instituto Cubano de Investigación y Orientación de la Demanda Interna, diciembre de 1993.

¹⁰⁷ Ver de Jose Luis Rodríguez “Cincuenta años de revolución en la economía” en Notas sobre economía cubana Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, Casa Editorial Ruth, La Habana, 2011. También puede verse el interesante análisis comparativo de Cuba con la transición al capitalismo en Europa Oriental y la URSS de Emily Morris en su ensayo “Cuba inesperada” New Left Review N° 88, Septiembre-October 2014 en www.newleftreview.es

respuesta al enfrentamiento de la crisis, más que a un programa de reforma económica previamente diseñado.¹⁰⁸

Por otro lado, el Período especial provocó un impacto ideológico y político muy fuerte en la población, que debió asimilar abruptamente un cambio en las expectativas sobre su desarrollo individual y social, enfrentando situaciones muy duras. Al respecto se señalaría años después “Hemos vivido estos años y recibimos la impresión de que primero se soportó el terrible golpe moral, político y económico que cayó sobre el país; que Cuba asumió su responsabilidad de defender las ideas revolucionarias y la Revolución, defender la independencia. Es decir, sufrió el golpe y lo soportó; pero el golpe produjo, indiscutiblemente, desaliento, amargura, decepciones”.¹⁰⁹

Desde el punto de vista de las relaciones económicas y sociales, se produjo un complejo proceso de “desenrolamiento” de una parte de la población en relación a la aceptación y apoyo de los intereses sociales y en consecuencia, ocuparon un espacio cada vez más perceptible y significativo los intereses personales afines al individualismo de una economía mercantil.

Lógicamente, los cambios introducidos llevarían nuevamente al centro del debate a las contradicciones que supone la existencia del mercado en la construcción del socialismo.

El debate sobre este complejo tema –que se asociaba inicialmente a la práctica de la construcción socialista en la URSS en la década de los años 20 del pasado siglo- cobró impulso con posterioridad a la muerte de Lenin. Las discusiones giraron esencialmente en torno a la acción de la ley del valor en el socialismo y su relación con la planificación y continuó durante algunos años, vinculándose el debate sobre la política económica con el que se desarrollaba en torno a la estrategia de industrialización a implementar en la URSS.

Lamentablemente estas discusiones quedaron trucas a finales de la década de los años 20 del pasado siglo.

La solución a las contradicciones que se generaron con la aplicación de la NEP y las tensiones a ellas asociadas, no recibieron el tratamiento político previsto por Lenin. Se produjo así –por medios coactivos y extraeconómicos- la captación de los recursos de acumulación, generados en mayor medida por la economía campesina, para emprender la industrialización soviética.

En tanto que este desarrollo ocurría, no se brindó espacio para el esclarecimiento teórico de las relaciones monetario-mercantiles, limitándose la discusión a partir de los años 30 del siglo pasado al abordarse separadamente el empleo de las categorías mercantiles, según los principios del cálculo económico.¹¹⁰

¹⁰⁸ Ver la valoración de las medidas adoptadas en los primeros años del período especial en el ensayo de Alfredo González “Economía y sociedad: los retos del modelo económico” revista Temas Nº 11, 1997.

¹⁰⁹ Fidel Castro “Informe Central al V Congreso del Partido Comunista de Cuba” Granma Internacional 16 de noviembre de 1997, p. 9.

¹¹⁰ El cálculo económico suponía la cobertura de los gastos con los ingresos y la generación de un excedente; daba una independencia operativa mayor a la empresa y se apoyaba en la estimulación y la responsabilidad material de los productores así como en el control indirecto a

El vacío conceptual que ello representó tendría importantes consecuencias para la construcción del socialismo en la URSS y en los países que emprendieron ese camino tiempo después.

No sería hasta años más tarde, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, que se convocó nuevamente a un debate científico del tema a partir de la necesidad de dar una respuesta coherente a un tema medular en la construcción del socialismo, exponiéndose las conclusiones de ese análisis por Stalin en su conocido trabajo de 1952 “Los problemas económicos del socialismo en la URSS”. En este documento se daba una explicación a la permanencia de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo solo a partir de la existencia de distintas formas de propiedad, en tanto que a la presencia de categorías mercantiles en el seno de la propiedad estatal se le atribuía un carácter formal y solo vinculado a los efectos del cálculo estadístico-contable¹¹¹.

Esta interpretación solo sería gradualmente superada en el transcurso de los debates que se efectuaron en el contexto de la reforma económica en discusión posteriormente y que se prolongaron en la URSS desde 1958 hasta 1965.

Se logró entonces una explicación más científica acerca de la permanencia de las relaciones monetario-mercantiles en el socialismo a partir de la división social del trabajo, la persistencia del insuficiente nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y –por tanto-- de la imposibilidad de lograr una expresión directa del carácter social del trabajo, motivado por la presencia de un aislamiento económico relativo entre los productores, que aún sin que existiera la propiedad privada sobre los medios de producción, debían confrontar a través del mercado la utilidad social del producto de su trabajo, que aparecía así como un trabajo indirectamente social.

Aun cuando esta explicación constituyó un gran aporte conceptual, su aceptación no resolvió el problema asociado a la correcta interpretación del carácter contradictorio del mercado con el socialismo.

La experiencia histórica mostraba así claramente que la implantación de la propiedad social sobre los medios de producción no suponía meramente un acto jurídico, sino una raigal transformación de la mentalidad del ser humano que debía aprender a conjugar, en un período de tiempo muy breve, sus intereses individuales con los intereses sociales, aceptando –además-- la preponderancia de estos últimos como premisa para el avance de los proyectos personales.

Ello suponía un proceso político e ideológico de adaptación a las nuevas condiciones sociales que no podía transcurrir sin atravesar complejas circunstancias y profundas contradicciones, especialmente si se tiene en cuenta la tradición que durante siglos llevó al ser humano a enfrentarse a sus semejantes para lograr la supervivencia, basado primero en la existencia de la producción

través de mecanismos económico-financieros. Estos conceptos –que impulsaban el principio de la rentabilidad empresarial como centro-, se estructuraron orgánicamente a partir de 1935.

¹¹¹ Esta interpretación –similar a la planteada por Preobrazensky en los años 20- fue tomada por Stalin sin dar crédito a su autor original. La interpretación sesgada de este tema, condujo a la idea de que las relaciones mercantiles podían conducirse por métodos administrativos en el socialismo, lo cual llevó a no pocos y costosos errores en el manejo de la economía soviética y también en Europa Oriental.

mercantil simple, asociada personalmente a su trabajo y después a la producción mercantil capitalista, al servirse del trabajo ajeno.

El hecho de que durante la transición al socialismo no fuera posible eliminar a corto plazo las condiciones que engendraban la producción mercantil y las categorías mercantiles, a partir del bajo nivel de desarrollo alcanzado, reforzaba en el individuo la noción del carácter “natural” y permanente que durante siglos ya tenía la producción de mercancías y la existencia del mercado.

En la medida en que los factores subjetivos no se desarrollaron suficientemente como para permitir una comprensión de este complejo proceso y sus inevitables costos, fue hasta cierto punto lógica la aceptación primero y a la asimilación acrítica después del mercado en el socialismo. Si a ello se añade la complejidad técnica presente para el desarrollo de las nuevas formas de dirección económica de la sociedad a través de la planificación,¹¹² parecería a muchos que la misma no hacía más que entorpecer la actuación “natural” del mercado.

No es de extrañar entonces que la búsqueda de resultados económicos más eficientes a nivel microeconómico se encontraran siempre potenciando el aislamiento social de las empresas frente a la planificación estatal, que en las condiciones del socialismo europeo, resultaba –por otra parte- ineficiente en muchos aspectos y aparecía como un obstáculo a la racionalidad económica.¹¹³

Ese fue el rumbo que tomaron las reformas económicas de los países socialistas europeos en los años 60 del pasado siglo,¹¹⁴ a través de las que se abrieron espacios cada vez más amplios para los mecanismos de mercado limitando por su supuesta o real ineficiencia la aplicación de la planificación social que, además de sus carencias de orden técnico, se asociaba a la ausencia de participación popular en la toma de decisiones que se adoptaban central y burocráticamente en el socialismo real.¹¹⁵

La experiencia indica que el manejo de relaciones monetario-mercantiles en el socialismo, a partir de su existencia objetiva, tanto mayor en la medida en que más bajo sea el nivel de desarrollo de la sociedad, debe realizarse tomando en

¹¹² Ya a finales de los años 20 del pasado siglo los ideólogos del liberalismo burgués se encargaron de impugnar la posibilidad de alcanzar decisiones económicas racionales a través de la planificación por las dificultades técnicas que ello suponía. En tal sentido la refutación inicial a estas impugnaciones de autores como Ludwig Von Mises por parte de Oskar Lange se estructuraron a partir de una suerte de simulación del mercado con los instrumentos de la planificación. Puede decirse que surgieron así las primeras variantes de lo que sería después se desarrollaría como el socialismo de mercado. Ver de Oskar Lange “On the Economic Theory of Socialism” en Alec Nove y D. M. Nuti (Editors) *Socialist Economics* Penguin Books, Middlesex England, 1972.

¹¹³ Ver el análisis de Wlodzimierz Brus “El funcionamiento de la economía socialista” Oikos-Tau Ediciones, Barcelona, 1969.

¹¹⁴ Una visión afín a la existencia del mercado en el socialismo había sido adoptada desde 1950 por el modelo de autogestión yugoslava.

¹¹⁵ La enorme significación del componente democrático de la sociedad y por tanto de la planificación para su adecuado desarrollo, sólo fue incorporado formalmente al debate económico en el llamado socialismo real. Sobre el tema en años recientes se han desarrollado diferentes estudios en la búsqueda de una planificación participativa. Ver la excelente reseña crítica de Claudio Katz en “El porvenir del socialismo” Herramienta-Imago Mundi, Buenos Aires, 2004.

cuenta su carácter contradictorio, asimilándolas como un elemento no consustancial al socialismo, aunque en su construcción el mercado tendrá que ser tomado en cuenta pero actuando subordinado a la planificación en la macroeconomía.¹¹⁶

Cómo hacerlo supone un delicado manejo político y económico que impida que el mercado obstaculice el desarrollo de relaciones sociales de producción superiores, al tiempo en que se le conceda el espacio indispensable para evitar un freno al desarrollo de las fuerzas productivas.

Capítulo III. Las valoraciones determinantes sobre la historia.

En las actuales circunstancias, valorar adecuadamente la experiencia histórica resulta de singular importancia para el avance de la sociedad cubana.

Si compleja fue durante los primeros 30 años de Revolución la introducción de una nueva forma de relacionar el hombre, el trabajo y la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales en la construcción del socialismo frente a la racionalidad capitalista, la crisis del Período especial supuso un nuevo retroceso en ese camino hacia la nueva sociedad.

Superadas la coyuntura más aguda del Período especial –a partir del año 2004-, sería indispensable enfrentar los nuevos desequilibrios financieros que estallaron con la crisis mundial en los años 2008 y 2009, logrando una racionalidad económica superior, sin sacrificar lo que se había alcanzado en la recuperación de los años precedentes. Se abría entonces una etapa aún más compleja, que suponía lograr un cambio de mentalidad que fuera fruto de lo positivo alcanzado anteriormente en los aspectos sociopolíticos del desarrollo de la sociedad, unido al indispensable manejo del mercado y a las relaciones de producción híbridas que –en la construcción socialista- el mismo genera.

En esa coyuntura se hizo evidente que el cambio en la subjetividad social también había encontrado anclaje –al menos en una parte de la sociedad- en las nuevas relaciones de producción promotoras de capitalismo –siquiera en pequeña escala- que la sociedad cubana tuvo que aceptar en medio de la crisis para sobrevivir. Sin embargo, la presencia del mercado y sus efectos perversos se trataron de neutralizar por vías extraeconómicas y administrativas, que la historia más reciente ha demostrado –nuevamente- que resultan totalmente ineficaces.

De tal modo, en la búsqueda de lo que se ha denominado como “proceso de actualización del socialismo en Cuba”, las contradicciones que objetivamente desata la presencia y la expansión de las relaciones monetario mercantiles no se han manejado adecuadamente. Una de las tendencias presentes para su manejo trata de presentar esas relaciones edulcorándolas bajo calificaciones eufemísticas como “formas de gestión” –ajenas a las relaciones de propiedad y a la explotación de la fuerza de trabajo- o ignorando los intereses sociales contradictorios que se desatan entre los trabajadores del sector estatal y los del llamado sector no estatal. Otra tendencia intenta regular el mercado mediante decisiones

¹¹⁶ En parte de la literatura económica cubana ha estado presente el criterio erróneo que asimila las relaciones monetario-mercantiles al socialismo señalando que estas relaciones tienen ahora un nuevo contenido que las hace diferentes.

administrativas y restricciones que –en esencia- acepta nominalmente la existencia objetiva del mercado, pero –por otro lado- trata de que no funcione de acuerdo a las leyes económicas que lo regulan.

Como consecuencia de las contradicciones no resueltas, unido al incumplimiento de los Lineamientos de la Política Económica y Social aprobado en el año 2011¹¹⁷, el General de Ejército Raúl Castro concluía el 19 de abril del 2018: “A pesar de lo ejecutado, que no es poco ni mucho menos, pensábamos que a estas alturas —cuando aprobamos o tomamos las primeras decisiones en el 6to. Congreso del Partido, y en las reuniones posteriores de ese tipo— habríamos avanzado más, que ya tuviéramos, si no resueltos todos los problemas, bien organizado todo, bien planificado y en proceso de ejecución, con diferentes grados de desarrollo (...)” “Nunca nos hicimos ilusiones de que sería un camino corto y fácil (...) a ello se sumó el ánimo de avanzar más rápido que la capacidad de hacer las cosas bien, lo que dejó espacio a la improvisación e ingenuidades, a causa de una insuficiente integralidad, incompleta valoración de los costos y beneficios y visión restringida sobre los riesgos asociados a la aplicación de varias medidas que, además, no tuvieron la conducción, control y seguimientos requeridos, lo cual determinó demoras y pasividad en la corrección oportuna de las desviaciones presentadas.”¹¹⁸

En este punto resulta pertinente recordar el pensamiento del Comandante en Jefe Fidel Castro cuando afirmara en repetidas ocasiones, que no hay política sin economía, pero tampoco economía sin política.

Fidel ante situaciones críticas –como las que enfrentó el país en los años 2003 al 2005, producto de la falta de liquidez en divisas convertibles- no dudo ni por un minuto en dedicar los recursos que fueran necesarios para atajar estas contradicciones, sin parar mientes en los fondos que hubiera que aplicar para cerrar la brecha entre las necesidades más elementales por satisfacer y la acumulación de recursos propia para un cambio de estructura económica a largo plazo. Todo ello combinado con una permanente campaña de movilización política para luchar contra los enemigos y adversarios internos y externos (con un enfrentamiento sistemático al imperialismo) permitió ganar espacios entre los trabajadores consolidando su participación militante para enfrentar todos los problemas.

Un programa de transformaciones económicas como el que hoy enfrenta la Revolución cubana, atraviesa la necesaria solución de estos problemas partiendo de la adecuada combinación de los factores económicos, políticos y sociales. No será el imperialismo capaz de derrotarnos, pero –como también señalara el Comandante en Jefe en su discurso del 17 de noviembre del 2005- nosotros, con nuestros errores podemos destruir la Revolución

En ese sentido solo el socialismo nos brindará los elementos necesarios para avanzar y triunfar en la construcción de una sociedad mejor.

¹¹⁷ En el 2016 se reportaba que se habían cumplido el 21% de los lineamientos, se encontraban en proceso de cumplimiento el 77% y se habían incumplido el 2%.

¹¹⁸ Periódico Granma, 19 de abril del 2018.

6

Cambio tecnológico, empleo y desigualdad: un debate necesario en América Latina¹¹⁹

MSc. Guillermo L. Andrés Alpízar
Investigador del CIEM

Resumen: En la actualidad, la economía mundial se encuentra abocada a la cuarta Revolución Industrial. El proceso de cambio tecnológico subyacente tiene potencialmente un impacto desfavorable sobre el empleo y sobre la distribución de la riqueza. El presente trabajo aborda las transformaciones esperadas en este contexto, haciendo énfasis en la situación actual de América Latina y esbozando algunos de sus principales desafíos hacia el futuro.

Palabras clave: Cambio tecnológico; desigualdad; empleo; Revolución Industrial; América Latina

Summary: At present, the world economy is engaged in the fourth Industrial Revolution. The process of underlying technological change potentially has an unfavorable impact on employment and on the distribution of wealth. The present work addresses the transformations expected in this context, emphasizing the current situation in Latin America and outlining some of its main challenges for the future.

Keywords: Technological change; inequality; job; Industrial Revolution; Latin America

Introducción

El mundo está cambiando aceleradamente. Como nunca antes se disfruta del conocimiento hecho tecnología y puesto en función del bienestar de los seres humanos: internet, teléfonos inteligentes, computadoras portátiles y memorias flash se han vuelto una compañía inseparable para muchas personas.

Sin embargo, esa capacidad creadora, reflejo de algunas de las mayores virtudes de la humanidad, también engendra varios de sus más grandes desafíos. Así, el cambio tecnológico posee implicaciones económicas, políticas y sociales que trascienden las apreciables ventajas de utilizarlo como motor del desarrollo.

¹¹⁹ El presente trabajo es una versión actualizada de un ensayo breve elaborado en enero de 2018 con motivo del concurso internacional: El futuro de la igualdad en América Latina y el Caribe, convocado por la CEPAL en conmemoración de su 70^{mo} aniversario.

En este breve ensayo se explora una de las facetas donde se pone de manifiesto la compleja interacción entre el cambio tecnológico y la distribución del ingreso. En la propuesta, el hilo conductor del análisis serán las transformaciones que se esperan en el marco de la cuarta Revolución Industrial, para lo cual se focalizará en la situación actual y futura de América Latina.

El contexto de la Revolución Industrial

Según es posible avizorar, las actuales generaciones serán testigos de una profunda transformación productiva, con repercusiones en todos los ámbitos de la sociedad. De hecho, varios autores plantean que la economía mundial se encuentra abocada a la cuarta Revolución Industrial, la cual condicionará el sentido del cambio tecnológico en las próximas décadas (WEF, 2016; Schwab, 2016; Bensusán, 2016; Rodríguez, 2017; OECD, 2017).

Para llegar a este momento, se ha requerido la acumulación de significativos progresos en diversas tecnologías, como la internet de las cosas, la impresión en 3D, la robótica avanzada, los nuevos materiales y la inteligencia artificial (OECD, 2017). La conjunción de estos avances, tienen el potencial para reconfigurar la producción, el consumo, así como la interacción entre los diferentes actores de la sociedad (Rodríguez, 2017; OECD, 2017).

Pero la transformación tecnológica en curso, más allá de sus ventajas también han comenzado a atraer la atención por sus previsibles efectos negativos. Entre estos, durante los últimos años haya intensificado el debate sobre la relación entre el cambio tecnológico, el empleo y la desigualdad (Krull, 2016; Acemoglu y Restrepo, 2017; Rodríguez, 2017).

Como señala Weller (2017), el cambio tecnológico es capaz de afectar la distribución de la riqueza a través de tres mecanismos: 1) la reducción absoluta de la demanda de fuerza de trabajo, lo cual tiende a impactar sobre la distribución funcional del ingreso; 2) la profundización de las diferencias entre las unidades productivas, lo que suele beneficiar a las empresas líderes (las cuales están en capacidad de pagar mejores salarios, y ofrecer una mayor rentabilidad al capital); y 3) el incremento en la demanda de la fuerza de trabajo más calificada, en detrimento de la de menor nivel de calificación.¹²⁰

En este caso, no se puede dejar de tomar en cuenta que la introducción de nuevas tecnologías resulta espoleada por las demandas de la acumulación, y se utiliza como instrumento para apuntalar la tasa de ganancia del capital. En dicho proceso, se ve afectado el ingreso de los trabajadores, con lo cual se restringe la demanda efectiva, induciendo a un bajo crecimiento, crisis, y desempleo, con lo cual se afianzan las disparidades en la economía (Katz, s/f).

¹²⁰ Por las limitaciones de espacio, resulta imposible profundizar en cada uno de estos tres mecanismos.

No obstante, los efectos desfavorables del cambio tecnológico sobre el empleo y la distribución de la riqueza no pueden ser asumidos *a priori* como catastróficos para el mundo del trabajo, dadas las oportunidades que este crea para el surgimiento de nuevas ocupaciones o la modificación de las ya existentes (Rodríguez, 2017).¹²¹

Aun así, la evidencia acumulada confirma que el avance del nuevo paradigma tecnológico es esencialmente ahorrador de trabajo humano, lo cual implica de forma creciente un desafío para los mecanismos de distribución del ingreso. En este sentido, Schwab (2017), compara la experiencia de dos grandes centros de desarrollo productivo y tecnológico en Estados Unidos, Detroit y Silicon Valley:

En 1990, las tres mayores empresas de Detroit tenían una capitalización de mercado combinada de 36 mil millones de dólares, ingresos de 250 mil millones, y 1,2 millones de empleados. En 2014, las tres mayores empresas en Silicon Valley tenían una capitalización de mercado considerablemente mayor (1,09 billones de dólares), generaron aproximadamente las mismas ganancias (247 mil millones), pero con cerca de 10 veces menos empleados (137,000) (p. 14).

Ejemplos como este, revelan cómo el avance de las tecnologías digitales permite expandir la creación de riqueza con cada vez menos empleo. Varios pronósticos realizados por expertos y organismos internacionales también confirman la magnitud de las inquietudes que se han gestado en torno a este tema.

Según Frey y Osborne (2013), en Estados Unidos aproximadamente el 47% de los empleos se enfrentan a su potencial automatización. El Banco Mundial (2016), utilizando esa misma metodología, encontró que en los países de la OCDE el 57% de los puestos de trabajo son susceptibles de ser automatizados. Para el Foro Económico Mundial, entre 2015 y 2020 los países desarrollados tendrán una pérdida neta de más de 5 millones de empleos, la cual será resultado de la creación de 2 millones de puestos de trabajo y la eliminación de 7 millones de estos (WEF, 2016; CEPAL, 2016);

En el informe de la CEPAL “La ineficiencia de la desigualdad” se pone de manifiesto esta relación entre el uso de nuevas tecnología y disminución de ciertos empleos. Según dicho documento, para el año 2015 el costo de un robot soldador era de 8 dólares la hora, un monto similar al del costo de emplear a un trabajador para realizar la misma función en Brasil, mientras que se estimaba que

¹²¹ Como refiere este autor, «Los cajeros automáticos se introdujeron en la década del setenta y, en Estados Unidos entre 1995 y 2010 su número se multiplicó por cuatro (de 100 a 400.000). Podría preverse que los cajeros desaparecerían totalmente o casi. Sin embargo, los cajeros de los bancos crecieron en 50.000 puestos desde 500.000, entre 1980 y 2010. En un período similar los empleos en EEUU crecieron 18%, cifra superior al de los cajeros, pero éstos también crecieron» (Rodríguez, 2017, p. 24).

para 2018 vendría igualando el costo de esta mano de obra en México (CEPAL, 2018).

Como se señaló, los cambios previstos implicarán mayores presiones sobre la desigualdad a escala planetaria, agravando potencialmente las ya de por sí onerosas condiciones prevalecientes. Sobre este último aspecto, aunque son muchos los ejemplos que se pudieran mencionar, no se puede pasar por alto que según un reporte reciente de *Credit Suisse*, citado por la CEPAL (2017a) se revela que,

un 0,7% de los adultos (35 millones de personas) concentran casi la mitad (45%) de los activos físicos y financieros del mundo; un total de solo 123.000 personas con un muy elevado patrimonio acaparan el 9% de la riqueza mundial y 1.722 personas pertenecen al selecto grupo de los millonarios (p. 82).

En ausencia de un mecanismo compensatorio, frente a este escenario, la reducción del empleo puede incrementar las protestas populares y la lucha social, afectando directamente la gobernanza del sistema económico capitalista. Por ello es que, considerando los desarrollos futuros de la tecnología, han comenzado a emerger un conjunto de propuestas como la aplicación de un impuesto a los robots, o la disminución de la jornada laboral (Weller, 2017).

Sin embargo, aunque sea posible implementar varias de ellas, es importante señalar que tales políticas no aseguran un abordaje integral del tema, que es lo que se requiere en este caso, máxime cuando se pone en juego el futuro de millones de seres humanos.

Por último, aunque los cambios que se produzcan en el contexto de la actual Revolución Industrial tengan un alcance planetario, no afectarán a todos por igual. Las diferencias en cuanto al patrón de especialización productiva, capacidades científicas y tecnológicas, disponibilidad de capital, políticas industriales, sistemas de seguridad social, instituciones, etc. determinarán los impactos concretos en cada país o región.

En líneas gruesas, se prevé que la difusión de estos cambios comience a impactar en los mercados laborales de los países desarrollados (Banco Mundial, 2016), expandiéndose paulatinamente a la periferia, aunque puede haber otras implicaciones (como el acortamiento de las cadenas globales de valor o más específicamente la reconcentración en los países centrales de una producción robotizada) que afecten súbitamente a estos últimos (Weller, 2017).

Frente a este contexto, cabe entonces la pregunta ¿qué esperar para América Latina?

Cambio tecnológico e igualdad: ¿Un dilema para América Latina?

El avance de la Revolución Industrial trae consigo grandes desafíos para América Latina. Por un lado, la región necesita incorporar las nuevas tecnologías la producción, a fin de garantizar su competitividad; pero por otro, el avance del nuevo paradigma tecnológico pudiera acentuar los problemas derivados de la distribución desigual de la riqueza en los países del área (Weller, 2017).

Se confirma así la relevancia del abordaje de un tema que durante los últimos años ha ocupado un lugar central en el debate cepalino, desde una perspectiva abarcadora e integral, sustentada en un enfoque de derechos (CEPAL, 2010, 2012, 2014, 2017a, 2017b, 2018; Bárcena y Prado, 2016).¹²²

En esta línea, es ampliamente reconocido que disminución de la desigualdad es uno de los grandes desafíos que enfrenta el desarrollo de América Latina (CEPAL, 2010, 2012, 2014, 2017a, 2017b, 2018; Bárcena y Prado, 2016; Bárcena y Byanyima, 2016). Como plantean Bértola y Ocampo (2010) desde una perspectiva de largo plazo:

la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, aparte de ser estructuralmente alta, lo cual es ampliamente reconocido, es quizás peor hoy que cuando se inició el proceso de rápido crecimiento económico en la segunda mitad del siglo XIX. De hecho, y pese a la mejora distributiva de comienzos del siglo XXI, el nivel promedio de desigualdad sigue siendo peor que el de 1980 (p. 273).

Dichos resultados –sin pretender un análisis de causalidad que excedería las posibilidades de estas breves páginas-, se sustentan en una elevada concentración de la propiedad de la tierra; la persistencia de elevados niveles de heterogeneidad estructural; altos niveles de informalidad laboral; grandes limitaciones en la generación del conocimiento científico y tecnológico; bajos niveles de productividad del trabajo; problemas en los mecanismos de redistribución de la riqueza; entre otros muchos factores que contribuyen a reproducir la situación prevaleciente.¹²³

Por ello, cuando se habla en clave de futuro sobre la revolución industrial en curso, hay que hacerlo considerando tomando en cuenta los efectos que esta tendrá sobre los niveles de igualdad en la región. Como refiere Krull (2017), «América Latina es la región más desigual del mundo y si no se cambian las

¹²² Sin embargo, siguiendo la orientación del trabajo nos concentraremos principalmente en la desigualdad de ingresos.

¹²³ En los últimos años –coincidente con los altos precios alcanzados por los productos básicos-, a nivel de la región se obtuvieron algunos avances en cuanto a la distribución del ingreso. Estas mejoras han ido disminuyendo su ritmo, hasta el punto que entre 2014 y 2016 la variación del coeficiente de Gini fue muy limitada (CEPAL, 2017b). Este esfuerzo realizado no ha sido homogéneo, y persisten grandes asimetrías entre los países del área (CEPAL, 2017b).

estructuras de la redistribución esta situación puede exacerbarse en el contexto del cambio tecnológico» (p. 34).

No puede dejar de tomarse en consideración que en los países latinoamericanos predominan las tareas rutinarias y de baja calificación, lo cual hace que el empleo sea susceptible a la automatización (Krull, 2016). Este punto es de extrema importancia, dado que, «alrededor de 2013, los ingresos laborales correspondían al 80% de los ingresos de los hogares, al 74% de los ingresos de los hogares en situación de pobreza y al 64% de los ingresos de los hogares en situación de extrema pobreza» (CEPAL, 2017b, p. 41).

También resulta paradójico que, precisamente por el propio atraso tecnológico prevaeciente y elevada heterogeneidad estructural, se minimice el impacto negativo que se puede calcular como resultado de la introducción de los avances derivados de la Revolución Industrial en curso (Banco Mundial, 2016; Weller, 2017).¹²⁴

Y no se puede olvidar que la posibilidad de incrementar el nivel de desarrollo relativo en los años venideros pasará necesariamente por incrementar la vulnerabilidad regional en términos de sustitución de personas por robots, un proceso que ya hasta la propia OCDE (2017) ha alertado sobre sus efectos potenciales sobre los niveles de igualdad.

El desafío de la política pública entonces se centrará en incentivar un cambio estructural progresivo, donde se incremente la intensidad tecnológica de la economía sin deteriorar la distribución del ingreso, lo cual permitiría avanzar en el propósito de «igualar para crecer y crecer para igualar» (CEPAL, 2010).

El punto de partida para ello, que no resulta el idóneo, implicará grandes esfuerzos, dado que la región actualmente es heredera de un proceso de desindustrialización prematura que se hace evidente en varias de sus principales economías (Castillo y Martins, 2016).¹²⁵ Igualmente, aunque hay grandes diferencias entre los países, América Latina se ha caracterizado por poseer endebles sistemas nacionales de innovación, y mantenerse rezagada en cuanto a la generación y utilización del conocimiento.¹²⁶

¹²⁴ Cálculos del Banco Mundial (2016), para un país como Bolivia, señalan que se puede automatizar el 67% de los puestos de trabajo, pero si se considera el retraso tecnológico y los mayores plazos para la adopción de las nuevas tecnologías, esta proporción baja al 41%.

¹²⁵ Este proceso, a su vez ha derivado en una contracción del peso de la industria en el PIB, el que pasó del 41,5% en 1984 al 27,4% en 2015 (Banco Mundial, 2017).

¹²⁶ Según el último reporte sobre el estado de la ciencia en el mundo, la UNESCO reconoció que en 2013, a pesar de generar aproximadamente el 8% del PIB mundial, la región solo dispuso del 3,4% de los gastos totales en investigación y desarrollo experimental y realizó el 0,3% de las solicitudes de patentes en la oficina de patentes de Estados Unidos (Soete et al., 2015).

Sin embargo, ello no quiere decir que se carezcan de márgenes de maniobra, como también se puede encontrar en diversas experiencias de creación de capacidades tecnológicas, desarrollo productivo, e inclusión social (Dutrénit y Sutz, 2014).

El desafío del futuro

Los desafíos que están por venir deben encararse entonces con la convicción de que más allá de los componentes propios de la tecnología, no es esta la que crea a los seres humanos, sino todo lo contrario. Frente a la dificultad de determinar el rumbo y la velocidad del cambio tecnológico, debe erigirse la certeza de que la humanidad puede crear las instituciones adecuadas para paliar sus efectos negativos.

Como se evidenció, el impacto de las transformaciones provocará inevitablemente un incremento en el conflicto redistributivo. Por ello se requiere, tal vez como nunca antes, asegurar una transición ordenada, donde se ratifique el compromiso de «que nadie se quede atrás», incorporado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados por las Naciones Unidas.

En América Latina ese es un debate para ahora, porque es un debate sobre sus oportunidades de desarrollo, y sobre el bienestar de sus habitantes. El tránsito hacia economías cada vez más tecnificadas, sustentadas en los avances de la cuarta Revolución Industrial, no puede ser un tránsito hacia la reproducción de un modelo de desigualdad y exclusión. El futuro no puede llevarnos al pasado.

Por ello, urge retomar el debate político en el seno de las sociedades latinoamericanas; pensar las estrategias de desarrollo industrial desde sus impactos sociales; potenciar en el terreno académico las redes para el estudio de este fenómeno, asegurando su nexos con la más amplia pluralidad de actores de la sociedad civil y con los tomadores de decisiones; potenciar el papel del Estado como gestor del desarrollo, entre otras muchas otras opciones de política.

Ese tránsito, además, no puede darse a nivel de los países como actores aislados, sino que pasa necesariamente por involucrar a la familia de países latinoamericanos y caribeños, empleando a sus esquemas de integración, cooperación y diálogo como vía para enfrentar con unidad los desafíos comunes.

Bibliografía

Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2017). Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets. *NBER Working Paper No. 23285*.

Banco Mundial. (2016). *World Development Report 2016. Digital Dividends*. Washington: World Bank Group.

- Banco Mundial. (2017). *World Development Indicators*. Obtenido de <http://datos.bancomundial.org/indicador>
- Bárcena, A., & Byanyima, W. (2016). *Latin America is the world's most unequal region. Here's how to fix it*. Obtenido de <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/inequality-is-getting-worse-in-latin-america-here-s-how-to-fix-it/>
- Bárcena, A., & Prado, A. (2016). *El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bensusán, G. (2016). *Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Castillo, M., & Martins, A. (2016). *Premature deindustrialization in Latin America*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada para el desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2016). *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital. La situación de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2017a). *Panorama Social de América Latina 2016*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2017b). *Panorama Social de América Latina 2017*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2018). *La ineficiencia de la desigualdad. Trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Dutrénit, G., & Sutz, J. (2014). Introduction to national innovation systems, social inclusion and development. En G. Dutrénit, & J. Sutz, *National innovation systems, social inclusion and development. The Latin American experience* (págs. 1-14). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Frey, C., & Osborne, M. (2013). The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization? *Working paper Oxford University*.

- Katz, C. (s.f.). *La concepción marxista del cambio tecnológico*. Buenos Aires. Obtenido de <http://www.lahaine.org/katz>
- Krull, S. (2016). *El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo. Tendencias generales y en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- OCDE. (2017). *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*. Paris: OECD Publishing.
- Rodríguez, J. M. (2017). *Transformaciones tecnológicas, su impacto en el mercado de trabajo y retos para las políticas del mercado de trabajo*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de http://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/rodriguez_final.pdf
- Schwab, K. (2016). *The Fourth industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum.
- Soete, L., Schneegans, S., Eröcal, D., Angathevar, B., & Rasiyah, R. (2015). A world in search of an effective growth strategy . En *UNESCO Science Report: towards 2030*. (págs. 20-55). París: UNESCO Publishing.
- WEF. (2016). *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum.
- Weller, J. (2017). *Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 190*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.